



Memoria del

XVII

CONGRESO NACIONAL DE

SOCIOLOGÍA

PANAMÁ | 9-12 DE DICIEMBRE, 2021

“Consecuencias sociales, políticas, económicas y culturales de la pandemia de COVID-19”

ISBN 978-9962-635-73-4

ÍNDICE

Convocatoria.....	3
Metodología.....	4
Comité organizador.....	5
Acto inaugural.....	6
Palabras de Juan Bosco Bernal.....	6
Palabras del Dr. Olmedo García.....	7
Palabras de la magistra Carmen Gerald-Barría.....	10
Eje temático 1. Salud, políticas públicas y educación.....	13
“El Estado, la salud y la seguridad social: Una perspectiva de análisis para mejorar las condiciones de los trabajadores y los grupos de población más vulnerables” <i>Miguel Antonio Rivas Pérez.....</i>	14
“Panamá, entre la crisis del capitalismo neoliberal y la pandemia de la COVID-19” <i>Olmedo Beluche.....</i>	33
Eje temático 2. Desigualdad, pobreza y exclusión.....	39
“La gestión social de territorios, una alternativa de desarrollo rural en el contexto de la pandemia COVID-19” <i>Milton Martínez Hernández.....</i>	40
“El cooperativismo como alternativa comunitaria en tiempos de Pandemia en Panamá” <i>Nereyda García Bethancourth.....</i>	50
“El papel de los deportes en las sociedades en el marco del COVID-19” <i>Naschelly Beitia Mercado.....</i>	57
Eje temático 3. Ambiente: gobernabilidad e institucionalidad.....	64
“Derecho y conflictos sociales: las jurisdicciones insurgentes en Panamá” <i>Enrique Noel Mayta.....</i>	65
Eje temático 4. Migraciones y derechos humanos.....	75
Presentación del estudio exploratorio sobre percepciones y experiencia de estigmas y discriminación hacia la población clave y personas con VIH en la Universidad de Panamá, 2019 <i>Ana Lemos</i>	76

“Migración y derechos humanos: una mirada desde el tapón del Darién” (Avance de investigación) <i>Iris Reyes Lindo</i>	86
“Diagnóstico sobre casos de discriminación y mala praxis en la atención en servicios de salud a poblaciones claves y vulnerables a las ITS y VIH en Panamá” <i>Elzebir Montenegro</i>	92
“Rigidez en las reglas del juego: Respuesta con enfoque de género ante el COVID-19 en América Latina” <i>Javier Domingo Stanziola Valenzuela y Nelva Marissa Araúz Reyes</i>	103
Eje temático 5. Género, cuidados y criminalidad.....	111
“Las condenadas de Llano Marín: Estudio de casos de mujeres privadas de libertad, reclusas en el Centro Femenino de Llano Marín en la provincia de Coclé” <i>Corina Luna y Nery Salazar</i>	112
Eje temático 6. Movimientos sociales.....	126
“Las auditorías sociales en Panamá, nuevos mecanismos de participación ciudadana” (investigación en proceso, diciembre de 2021) <i>Rigoberto Pittí Beitia</i>	127
“Comunidades Ngäbe: entre la negociación y la resistencia a los megaproyectos, 2021” <i>Rigoberto Pitti B.</i>	136
Eje temático 7. Desafíos de la Sociología.....	142
“Soler en la órbita sociológica” <i>Abdiel Rodríguez Reyes</i>	143
Panel especial. Repercusiones y retos de la pandemia de COVID-19 para la Sociología “La hibridez de la educación” <i>Luis Alonso Monge González</i>	145
Panel especial. Reflexiones en torno al Bicentenario “Reflexiones en torno a la construcción de la ciudadanía dos siglos después” <i>Patricia Pizzurno</i>	154
“Estructuras y prácticas de la corrupción en Panamá antes, durante y después del 28 de noviembre de 1821” <i>Celestino Andrés Araúz</i>	163
Clausura. Palabras del Dr. Alfredo Figueroa Navarro.....	170

Convocatoria

Los gremios de profesionales de la Sociología, integrados en el Consejo Técnico de Sociología (CTS); las Escuelas y Departamentos de Sociología de la Universidad de Panamá (UP) como de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI) y la Universidad Especializada de Las Américas (UDELAS), convocan a las y los profesionales de la Sociología y Ciencias Sociales del país, al XVII Congreso Nacional de Sociología de Panamá, que se realizará en la ciudad de Panamá del jueves 9 al domingo 12 de diciembre de 2021.

La convocatoria al XVII Congreso Nacional de Sociología de Panamá la hacemos bajo un lema que guiará los debates porque engloba al conjunto de los problemas que se abaten sobre la sociedad panameña, latinoamericana y mundial: "Consecuencias sociales, políticas, económicas y culturales de la pandemia de la COVID-19".

La pandemia global de la COVID-19 ha elevado exponencialmente las preocupaciones que guiaban las reflexiones de los y las profesionales de la Sociología en congresos anteriores, como: la marginalidad, la pobreza, la crisis ecológica, la violencia de género y delincuencia, todas las formas de criminalidad, la crisis económica, el desempleo, la corrupción, la opresión y discriminación contra las naciones originarias y de origen afrodescendiente, el descrédito de las instituciones políticas, etc.

La pandemia ha evidenciado las debilidades que ya traían nuestros sistemas públicos de salud, educación y seguridad social. La pandemia ha catapultado los indicadores sociales negativos en todos los ámbitos. La pandemia mundial de la COVID-19 nos ha hecho retroceder décadas en materia de derechos humanos, sociales y económicos. Las disparidades sociales se han multiplicado.

Las entidades académicas y gremios profesionales que sustentamos esta convocatoria al XVII Congreso Nacional de Sociología entendemos que

corresponde a la ciencia social panameña analizar el cuadro dramático que se ha producido tras más de un año de la pandemia global, para proponer alternativas, posibles caminos de solución y compromisos éticos con la transformación de una realidad negativa y pesimista hacia un nuevo mundo más equitativo, justo y democrático.

Este congreso será un homenaje In Memoriam a los colegas que ya no están físicamente, pero que trillaron el camino de la Sociología panameña, dejando un impercedero legado: Raúl Leis, en cuyo honor se conmemora el Día de la Sociología el 12 de Diciembre, fecha de clausura del Congreso, y los colegas fallecidos entre el XVI y el XVII Congreso: Néstor Mathews, Marco Gandásegui hijo, Miguel A. Sánchez, Bolívar Franco, Jorge Madrid, Jaime González, Roberto Rubatino y Marcelino Atencio.

Han sido elegidos en la Presidencia Honoraria del XVII Congreso Nacional de Sociología la Dra. Marcela Márquez y el Dr. Jorge Arosemena, en reconocimiento a sus ejemplares trayectorias profesionales y académicas, cuyos aportes sociológicos al servicio del país son un ejemplo y guía para las nuevas generaciones de cientistas sociales.

Se invita a los y las profesionales de la Sociología y las Ciencias Sociales a inscribir sus ponencias en los siguientes ejes temáticos, a partir de los cuales se organizarán las mesas de trabajo.

1. Políticas públicas: salud, educación y trabajo

La Pandemia Sars-Cov2 conllevó el trastoque de las actividades cotidianas en todo el mundo. Los gobiernos respondieron con el confinamiento, la digitalización, la medicalización y la enfermología como forma más apropiada de tratarla, mientras que dejaron de lado las consecuencias sociales y las afectaciones a la niñez y adolescencia en riesgo o desprotección frente a diversas formas de violencia, sin dejar de lado su exclusión de la educación virtual, así como un golpe generalizado al empleo y los derechos laborales para toda la población.

2. Género, violencia y cuidados

El confinamiento puso en escena uno de los eslabones más invisibles sobre la cual se fundamenta el trabajo reproductivo: los cuidados, labor que ha sobrecargado a las mujeres durante la pandemia. La cuarentena por el COVID - 19, demostró que la crisis pandémica no detuvo la violencia de género ni los femicidios, ni tampoco contuvo a ninguna de las otras formas de criminalidad y violencia, viéndose debilitada la seguridad ciudadana.

3. Desafíos de la sociología en Panamá

El mundo post pandemia podría implicar una transformación del sistema capitalista (por lo menos en su versión neoliberal) o el resurgimiento en una versión más salvaje. El reto de los profesionales de la Sociología, intelectuales orgánicos, estará dirigido a proponer alternativas para un mundo más justo, igualitario, democrático, participativo y diverso.

4. Movimientos sociales

Las medidas de confinamiento y el asalto a los bienes comunes por parte de los grupos económicos de poder fueron el detonante de la agitación de los movimientos sociales quienes resisten y expresan su descontento por diversos medios. Pese a la pandemia y las medidas de bioseguridad, este periodo ha visto movilizarse en la calle a pobladores que exigían desde cobertura del Plan Solidario hasta agua potable en sus comunidades; trabajadores y estudiantes han protestado por demandas diversas; las organizaciones de mujeres y jóvenes también se han hecho presente exigiendo protección y justicia para las víctimas de abusos a los derechos humanos.

5. Desigualdad, pobreza y exclusión social

Una de las consecuencias más graves de la pandemia es la profundización de los mecanismos de exclusión y las privaciones de grandes segmentos de la población, no solo en Panamá,

sino en América Latina. Los pobres son los más afectados por ella, pero dentro de los pobres los pueblos originarios y las comunidades afrodescendientes han sido víctimas centrales de la pandemia como de las desiguales políticas económicas y sociales.

6. Estado, institucionalidad y gobernabilidad

La pandemia no ha detenido la crisis institucional, más bien ha terminado agravándola, y profundizándola aún más dentro del Estado panameño. La impresión general de que la corrupción se ha enquistado en todas las entidades del Estado establece con urgencia la necesidad de su refundación; proceso éste donde las clases subalternas jugarán un rol importante.

7. Migraciones y derechos humanos

Uno de los efectos de la pandemia, ha sido la generación de una crisis humanitaria en las fronteras de muchos de los países de América Latina. En el nuestro se expresa en el varamiento y hacinamiento de miles de migrantes cuyos derechos humanos son constantemente violados por el Estado.

Metodología

El XVII Congreso Nacional de Sociología se hará bajo la modalidad semipresencial, es decir, una parte se hará mediante plataformas virtuales y otra presencial, guardando las medidas de bioseguridad establecidas por las autoridades de salud.

La participación en las sesiones de las mesas de trabajo del XVII Congreso Nacional de Sociología será libre, pero controlada. La inscripción de ponencias y la certificación de participación tendrán un costo de B/. 20.00 para los y las profesionales y B/. 5.00 para estudiantes.

Las inscripciones se pagarán mediante transferencia en la cuenta oficial de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá en el Banco Nacional, cuenta corriente número

010000048540, o en la caja de la facultad a nombre del XVII Congreso de Sociología.

Su recibo de pago se enviará al correo electrónico oficial del XVII Congreso para la elaboración del certificado de participación:
congreso.sociologia2021@gmail.com.

Comité organizador

Presidencia Honoraria

Marcela Márquez y Jorge Arosemena

Presidente

Olmedo García

Secretario

Olmedo Beluche

Comisión Académica

Fernando Murray, Briseida Barrantes, Azael Carrera,

Marina Ábrego, Mario De León,
Yolaida Brown y Artinelio Hernández

Comisión de Logística

Carmen Gerald, Lesbia Arrocha, Nicolasa Terreros,
Fanny Rojas y Jacqueline Candanedo.

Comisión de Comunicación

Catherine Lara, Carlos Escudero y Alonso Ramos.

Comisión del Sector Público

Víctor Rodríguez, Tamara Martínez y Jaime Beitía.

Coordinadores/as por Provincia

Rosa Villar (Bocas del Toro), Corina Luna (Coclé),
Marisol Rodríguez (Colón), Fanny Rojas (Chiriquí),
Paul Córdoba (Darién), Víctor Jordán y Elia
González (Veraguas).

ACTO INAUGURAL

Palabras de Juan Bosco Bernal, rector de UDELAS

La Universidad Especializada de las Américas, como universidad oficial de la República de Panamá, es una institución socialmente comprometida desde sus orígenes, tal y como lo contemplan su estatuto orgánico, el modelo universitario y las políticas de extensión que orientan las acciones que se realizan desde una de las funciones primordiales que cumplen las universidades públicas.

En UDELAS, y con el acompañamiento de organismos con el Sistema Centroamericano de Relación Universidad-Sociedad (SICAUS) del CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO CENTROAMERICANO (CSUCA) y de la Unión Latinoamericana de Extensión Universitaria (ULEU), hemos emprendido procesos de reflexión de la extensión universitaria, desde un enfoque crítico, que nos permita entender el rol que deben jugar las universidades, en los contextos de las sociedades de este siglo XXI; un enfoque que debe hacer un abordaje desde tres dimensiones: interdisciplinaria, dialógica y permanente.

La pandemia de la COVID-19 ha traído consigo una serie de desafíos para las universidades, especialmente para la extensión universitaria que es la llamada a establecer la vinculación de la universidad con la sociedad, con los territorios, los grupos sociales. De allí la importancia de analizar profundamente las prácticas que se han llevado a cabo como parte del

proceso de repensar y reinventar el trabajo en los territorios frente al nuevo escenario global.

Este congreso permitirá también reflexionar acerca de las iniciativas de innovación social que se vienen desarrollando, es decir, al conjunto de ideas, procesos y estrategias dirigidas, en nuestro caso, al cumplimiento del compromiso social de la universidad con la sociedad, con el contexto y realidad a la que pertenece y a la cual responde; a las formas de articularse con actores claves para la búsqueda de respuestas a dicho contexto.

En este sentido, el involucramiento de los docentes y estudiantes con las políticas de extensión universitaria, adquiere un significado de gran valor y trascendencia para poder impulsar y poner en práctica políticas universitarias con alto compromiso social. Esto sugiere que la universidad asume el compromiso, ella primero, de convertirse en eje transformador, junto con los actores sociales; lo hace desde la docencia, la investigación y la extensión con una mirada integradora. Y en segundo lugar, promueve que sus estudiantes también desarrollen e internalicen ese compromiso social con la realidad de la que hacen parte. Interesa por tanto conocer qué experiencias se han desarrollado en esta gran tarea, desde la perspectiva de los propios estudiantes, que serán protagonistas en este II Congreso y VII Jornada de Extensión Universitaria que hoy inauguramos.

Palabras del Dr. Olmedo García, Decano de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá

Compañeros y compañeras, directivos del comité Organizador del Congreso de Sociología. Compañeros y compañeras de los Comités Organizadores del XVII Congreso Nacional de Sociología. Compañeros Profesionales, docentes y estudiantes de las Ciencias Sociales que nos acompañan. Les damos la bienvenida a todos y todas a la inauguración del XVII Congreso Nacional de Sociología. Bienvenida que hacemos especialmente afectuosa a los y las colegas que han venido de todas las Universidades, Instituciones y movimientos sociales para acompañarnos en las deliberaciones de este importante evento. Esperamos que en esta Universidad de las Américas al igual que en nuestra Universidad, se sientan como en casa que son espacios llenos de misterios.

Este congreso ha sido convocado para debatir bajo un lema de candente actualidad para nuestro país y para todos los países de Nuestra América: "Las consecuencias sociales políticas, económicas y culturales de la pandemia COVID- 19". En esta ocasión, nuestro XVII CONGRESO DE SOCIOLOGIA será también , un espacio amplio, plural y abierto, donde se expresarán aportes e intervenciones de científicos sociales, investigadores que representan y expresan los ideales de lucha por sociedades más justas e igualitarias, intelectuales progresistas de los más diversos campos teóricos y disciplinarios, activistas y dirigentes, organizaciones de estudiantes, redes y grupos de jóvenes que actúan en la construcción, promoción y defensa de la democracia, la La historia ha demostrado que las ciencias sociales son visiones para la generación de conocimientos, investigación y pensamiento crítico para transformar el mundo y en conjunto con un proyecto con los sectores populares, por ende, el destino de nuestra sociología como lo pensó Marx,

comunicación alternativa y la movilización ciudadana, organismos de derechos humanos, de lucha por el derechos a la educación y la escuela pública, movimientos y organizaciones feministas, antirracistas, antimperialistas, de coloniales y ecologistas, así como investigadores de todos los campos del conocimiento, especialmente, de las ciencias sociales y las humanidades.

Quiero expresarles que es llamativa la preocupación por la agenda de la convocatoria ya que se hizo con el objetivo de debatir y reflexionar sobre una de la más cruel pandemia denominada del Covid-19, que ha profundizado las desigualdades sociales, el incremento de casos de suicidio en niños, la violencia y la precarización laboral y salarial contra las mujeres y los alarmantes casos de femicidio.

Con la presencia de la pandemia del COVID-19 se sumaron otras, la pandemia del calentamiento global del planeta, y la crisis económica con la más extrema de las exclusiones aumentado la pobreza que llega a Panamá a un 45.0 %, llegando a cifras espeluznante con un 60% de pobreza infantil de niños de menos de 12 años, lo cual ha tenido un impacto profundo en la educación. En el mundo millones de estudiantes han sido expulsados a la periferia de los sistemas escolares ante el modelo neo privatizador ocurrido durante la cuarentena educativa. Los ganadores del modelo virtual de enseñanza han sido las transnacionales de la tecnología.

Proudhon, Weber, Bauman, Pablo González Casanova, Boaventura de Sousa, Gandásegui, está estrechamente vinculado al de los humildes y desheredados de la tierra.

Esa mirada de nuestros sociólogos en la presente muestra el compromiso con respecto de la pandemia que estamos sufriendo. Nos preguntamos que nos ha dejado esta experiencia. Ha significado serios problemas para el acceso de los sectores populares a la educación universitaria. La privatización ocurrida durante la pandemia se ha expresado en el diseño de una política de acumulación de capital excluyendo a los sectores más vulnerables y a los trabajadores aplicando una política de ajuste, es decir los costos sociales serían para el salvataje de los bancos y solo un mínimo de esas políticas se dedicarían a la transferencia de obligaciones de los Estados de garantizar las condiciones básicas para el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje. No todas las familias pueden pagar los costes de conexión a internet ni de computadores o plataformas virtuales. La educación durante la pandemia profundizó su mercantilización.

En esas circunstancias ¿Qué papel deben jugar los viejos y nuevos movimientos sociales para recuperar las instituciones democráticas y salvaguardar las conquistas sociales? ¿Qué rol deben jugar los profesionales de la Sociología en este preocupante momento de nuestra historia? ¿Qué elementos teóricos de la Teoría de la Dependencia de Theotonio, de Cuevas, de Marini o de la Teoría Modernidad/Colonialidad de Aníbal Quijano, o de las tesis estructuralistas de la CEPAL en sus vertientes del crecimiento hacia afuera o el enfoque indigenista hacia adentro y las epistemologías del sur, de la complejidad, del holismo, del constructivismo podrán descodificarse para que nos sean útiles para comprender el presente?

En ese recuperar saberes mucha tinta se ha escrito en Panamá para comprender las formas de explicación del mundo de nuestras esperanzas y utopías, En ese pensamiento se destacan Marco Gandásegui, Rafael Paniza, Rafael Rivera, Néstor Porcel, Jorge Montalván, Fidel Torres, Néstor Mathiu, Gerardo Maloney. Y otros que sin ser sociólogo de formación hicieron aportes al

pensamiento sociológico y en la construcción del Estado Nacional como Ricaurte Soler, Cesar de León, Simeón González y Miguel Candanedo.

En homenaje a esos hombres que siempre estaban en estos encuentros les dedico unos pasajes de Galeano.: "Hace ciento treinta años, después de visitar el país de las maravillas Alicia se metió en un espejo para descubrir el mundo al revés. Si Alicia renaciera en nuestros días, no necesitaría atravesar ningún espejo: le bastaría con asomarse a la ventana. Al fin del milenio, el mundo al revés está a la vista: es el mundo tal cual es, con la izquierda a la derecha, el ombligo en la espalda y la cabeza en los pies.

El mundo al revés premia al revés: desprecia la honestidad, castiga el trabajo, recompensa la falta de escrúpulos y alimenta el canibalismo. Sus maestros calumnian la naturaleza: la injusticia, dicen, es la ley natural. Milton Friedman, habla de «la tasa natural de desempleo».

En este Congreso nos preguntaremos que están haciendo los sociólogos hoy día, con un mundo que se dirige a construir realidad a través del metaverso y la creación de las criptomonedas de ese ensoñamiento de la vida diseñada en la cuarta revolución basada en los algoritmos, la inteligencia artificial, las emociones del tik tok y las neurociencias. Sin duda que ante tal disyuntiva nuestros pensadores se han refugiado en la vida académica, la docencia y en las pocas investigaciones que logran con un escuálido financiamiento que al final terminan matamaticando las investigaciones- y las visiones del mundo mediado.

Actualmente también hay espacios entre nuestros sociólogos, que muestran la preocupación por el reconocimiento profesional lo que se evidencia con la agenda de determinadas corrientes, que están impulsando la creación de la ley de la acreditación de la idoneidad del profesional de la Sociología, la clasificación de cargos y el escalafón salarial.

Evidentemente que la mercantilización del pensamiento en las Universidades públicas y el

poco financiamiento de las investigaciones de las ciencias sociales amenaza de crear un pensamiento derrotista, sin historia, sin valor que es la fuente del pensamiento único. Asimismo, y pese a la visión de las ciencias sociales siempre se intentan fragmentarla no olvidemos que hace cuatro años se intentó judicializarla. En esos meandros también reconocemos el esfuerzo que los sociólogos del Centro Regional de Veraguas, de la Universidad Autónoma de Chiriquí promovieron la creación de Escuelas de Sociologías en esas regiones.

Aspiramos a expresar la necesaria combinación entre un evento académico y un debate comprometido políticamente. En ese contexto celebramos la decisión de la Organización de los Sociólogos de convocar al XVII Congreso Nacional de Sociología en Panamá, del 10 al 12 de Diciembre de 2021, pero no dejamos de observar con preocupación la orientación de nuestras Universidades públicas, que en medio de defender un compromiso solidario y sostenibles de la ciencia, se ha puesto del otro lado de las corporaciones en darle un protagonismo al modelo de acreditación por competencias, y de la evaluación, que pondera la percepción profesional del mercado, de las corporaciones y de las bancas de desarrollo en general, que financian la Educación Superior, mientras cierra caminos de diálogo con las organizaciones gremiales, de base del sector universitario, con la academia crítica y el movimiento estudiantil, que han resistido precisamente los embates del capital contra la educación.

Las Universidades, motores de las ciencias sociales, parecieran apostar por un modelo del pensamiento acrílico y único tal como está ocurriendo con la Unesco, que conjura la presencia de pensamiento crítico, de la epistemología, del método y de los saberes, y que posibilite la profundización de las

políticas neoliberales en el sector. Nos parece altamente peligrosa esta orientación, por lo cual convocamos que hay que seguir trabajando en la conformación de una agenda realista de debates y la creación de un espacio autónomo

En fin, esto es parte del contexto que nos permitirá este dialogo y espacios de lo que queremos reflexionar en momentos que nuestros pueblos reclaman más compromiso y solidaridad de nuestros cientistas sociales. Que nos dejaron para reflexionar en las distintas miradas de los 16 Congresos Nacionales y dos Congresos Centroamericanos realizados en nuestro país. Además el Congreso de los estudiantes y de la juventud como lo proclamaron la generación de la Reforma de Córdoba, y como hace tres años que se reunieron aquí en Panamá los estudiantes para debatir la ciencia, el pensamiento y los movimientos sociales en la transformación de realidades y espacios, y la emergencia de la juventud, de la diversidad, y las mujeres que están dando las resistencias más hermosas.

Entre tantas otras cosas, estos son los retos sobre los que les invitamos a reflexionar durante estos tres días que esperamos sean fructíferos para seguir construyendo pensamiento crítico para evaluar, para corregir, para avanzar

Esta maduración de nuestro mundo y de la humanidad se enmarca en la revolución actual de la tecno inteligencia, la ciencia y la tecnología y la cultura que se está dando en forma exponencial. La humanidad esta inteligente y aspira más. Nada podrá ser un impedimento ni el gran capital para el pleno progreso integral

Bienvenidos y Bienvenidas desde este lugar denos más oportunidades para seguir soñando las utopías y por más esperanzas.

Palabras de la magistra Carmen Gerald-Barría, Secretaria Técnica del Consejo Técnico de Sociología

Buenas noches, Doctor Juan Bosco Bernal Rector de la Universidad de las Américas, Doctor Olmedo García Chavarría Decano de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá y presidente del 27 Congreso de Sociología, Doctor Guillermo Castro Asesor de la Fundación Ciudad del Saber en representación del Doctor Jorge Arosemena secretario de la Fundación Ciudad del Saber presidente honorario del XVII Congreso Nacional de Sociología, Doctor Joaquín Villar Rector de Columbus University y presidente del Consejo Nacional de Rectores, Conferencistas, Estimadas y estimados colegas, Público presente y quienes nos sintonizan por SER TV y nos siguen a través de las redes sociales Buenas Noches.

Nunca en el pasado reciente han existido mayores elementos de análisis y la necesidad apremiante de que especialistas en sociología se encuentren en las esferas de decisión de la estrategia país, en las políticas públicas, y de manera especial, en el marco de la atención a las consecuencias sociales de la pandemia de la COVID 19.

Tampoco en el pasado el Consejo Técnico de Sociología al cual represento, ha participado en la organización del Congreso Nacional de Sociología. Nos hemos comprometido en mejorar el ejercicio de la profesión, trabajando en el código de ética, y promoviendo el reconocimiento de los importantes aportes en el desarrollo de estrategias nacionales y políticas públicas para disminuir la desigualdad y la inequidad social. Con este objetivo hemos impulsado el proyecto de ley de escalafón de la sociología que está actualmente en la Asamblea de Diputados.

La pandemia ha tenido un efecto devastador sobre los sectores sociales, en especial a quienes viven en condiciones de vulnerabilidad, pero también sobre la clase media. La agudización de la violencia contra las mujeres, los intentos de femicidios y los

femicidios, el retroceso en las medidas contra la discriminación de género, el maltrato a la niñez y la adolescencia, y la homofobia, son solo algunos de los elementos que nos retan como sociólogas y sociólogos al análisis, la interpretación y al establecimiento de alternativas sociales específicas para la población en su conjunto.

Según cifras de la UNESCO, en el año 2019, justo antes de la pandemia, Panamá era el segundo país en Latinoamérica que menos invertía en educación, pero además entre todos era el que había evolucionado más negativamente. Esto significa que no solo somos el segundo país que menos invierte en educación, sino que la tendencia ya era para ese momento, hacia la reducción antes de la pandemia.

Esto se demuestra en el resultado del Estudio Regional Comparativo y Explicativo realizado por UNESCO y mejor conocido por sus siglas ERCE. Según este estudio, en nuestro país en el año 2019 la educación retrocedió respecto a 2013. La situación se ha tornado más dramática si tomamos en cuenta que de acuerdo con el "Informe de Análisis de Cierre de Escuelas" publicado por UNICEF en marzo de este año, en 14 países del mundo las escuelas permanecieron cerradas el primer año de pandemia por mucho tiempo. De estos, el país con más días de escuelas cerradas fue Panamá seguida de El Salvador, Bangladesh y Bolivia. Nos llevamos uno de los últimos puestos en la prueba ERCE pero quedamos de primeros en el mundo en más días de escuelas cerradas.

Sobre el tema de medioambiente, nuestras áreas verdes que han sido orgullo de nuestro país siguen deteriorándose, destruyéndose por la minería a cielo abierto cuyos elevados ingresos solo los vemos en cifras estadísticas y la mejoría de estos ingresos en un sector de la población, porque esto no se ha traducido en la mejora de la calidad de

vida de las personas y de la mayor parte de la población que habita el país.

En el tema del desempleo formal según cifras del PNUD, el trabajo formal en Panamá cayó en pandemia cerca del 25%. Es de lejos el de mayor caída en Latinoamérica cuyo promedio fue de 4.5%. Los países con quienes compartimos de cerca su ingreso per cápita como Chile, el empleo formal cayó menos de 2%, en Uruguay 7% y en Costa Rica 10%. El desempleo en nuestro país ha pasado del 7% al 18.5% según cifras del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, pero entre las mujeres supera el 30%. Miles de personas que realizan entregas motorizadas trabajan sin salario, sin vacaciones, sin decimotercer mes y sin cobertura de Seguro Social y por tanto sin derecho a jubilación.

Por su parte la economía panameña cayó 18% en términos constantes o 20.7% en términos corrientes durante el año 2020, según cifras del Banco Mundial. Fuimos el sexto país del mundo en que más se desplomó la economía solo superada por islas Maldivas, la isla de Santa Lucía, el Líbano, la isla de Fiji y la isla de Barbados. Casi todas estas islas dependientes del turismo internacional. Esta caída representó para Panamá la pérdida de 13,800 millones de dólares con respecto al 2019. Esto es más de todo lo que producíamos en el año 2003. Mientras la mayor parte de los países latinoamericanos recuperarán su economía este año 2021 y algunos a más tardar en 2022, Panamá con cálculos optimistas se recuperará hasta el año 2023.

Los ingresos del gobierno central cayeron en más del 30% en 2020. En 2021 solo se han recuperado 14% con respecto a 2019.

La deuda pública por su parte ha pasado de 28,640 millones de dólares en 2018 a 40,130 millones en octubre de este año, un aumento de 11,500 millones de dólares en menos de 3 años. La relación deuda PIB paso de 38% a 70%. Hemos retrocedido a los niveles del año 2001, es decir, hace 20 años atrás.

La seguridad social está también bajo amenaza. Mientras más de 15,000 adultas y adultos mayores reciben menos de 200 dólares mensuales de jubilación, vemos a diario como se jubilan comisionados con su último salario de 7,000 dólares y luego son nombrados con un salario en paralelo cobrando ambos salarios al mismo tiempo. Mientras muchos jubilados y jubiladas reciben menos de 100 dólares al mes, en algunos casos ya sabemos se les está pagando 2,500 dólares de jubilación a un funcionario que gana más de 25,000 dólares mensuales. Cada vez está más cerca el año 2027 cuando en este país se jubilarán las primeras cotizantes del sistema mixto donde las cifras del Fondo Monetario Internacional plantean que recibirán en su retiro tan solo el 20% de su salario, y bueno hemos visto también que luego de un año de diálogo de la Caja del Seguro Social una de las últimas propuestas que se plantean sobre la mesa es subir la dieta de la Junta Directiva de esta entidad de 100 dólares por reunión a 500 dólares por reunión.

En materia de seguridad ciudadana se observa una criminalización de las luchas populares como hemos que en la Comarca Ngäbe-Buglé se ha presenciado la represión hacia la población que sale a protestar, mujeres y niños con balas de goma con secuela de pérdida de visión de algunos manifestantes.

El mundo, que ya estaba cambiando antes de la pandemia, muestra una mayor velocidad del cambio y no para bien, esto debido en parte a la concentración de la economía en grandes corporaciones que manejan el presupuesto de varios países.

Nuestro país por su parte atraviesa por enormes dificultades. La crisis es estructural y debemos elaborar entre todas y todo un nuevo pacto social. Plantearnos entonces la reforma a la constitución de forma urgente.

Bolívar Franco, Jaime González, Jorge Madrid, Marcelino Atencio, Marco Gandásegui, Miguel Sánchez, Néstor Mathieu, y en especial Raúl Leis

dieron grandes aportes y documentaron con sus esfuerzos los graves problemas sociales de nuestro país y del mundo, pero su compromiso no solo fue intelectual, su responsabilidad los llevó a involucrarse para colaborar en la resolución de esos problemas. Su legado quedará invisible si en los actuales momentos no comprometemos nuestros conocimientos poniéndolos al servicio de un país, sin discriminación, en busca de una sociedad más justa, un Panamá al que todas y todos aspiramos.

Termino mi intervención con las palabras sabias de la filósofa, socióloga, escritora, profesora y sobre todo feminista francesa Simone de Beauvoir: “El opresor no sería tan fuerte si no tuviera cómplices entre los propios oprimidos”

Muchas gracias.



Acto de inauguración

Eje temático 1:

Políticas públicas, salud y educación

“El Estado, la salud y la seguridad social: Una perspectiva de análisis para mejorar las condiciones de los trabajadores y los grupos de población más vulnerables”

Miguel Antonio Rivas Pérez

Resumen

Desde una dimensión económica, social, cultural y política esta ponencia busca describir la responsabilidad del Estado en temas básicos como es la Salud y la Seguridad Social en Panamá, presentado como se organiza el Estado Panameño y su red de Instituciones que lo constituyen para formular programas, proyectos, establecer políticas sociales y públicas necesarias mejorar las condiciones existentes y lograr mantener las buenas iniciativas para el beneficio de los grupos de la población.

En un segundo plano mostrar la relación Salud y Seguridad Social, dos áreas que se relacionan sin embargo que se confunden mucho en la ejecución de sus actividades las cuales tienen diferentes objetivos, al igual dar a conocer el conjunto de Instituciones públicas que componen el Sector Salud pero que tienen relación con otros sectores para el cumplimiento del Modelo de Salud individual, Familiar y Comunitario de Panamá.

Por otra parte, presenta la condición de salud actual de la población panameña antes y después del COVID-19 y los retos que tenemos como sociedad para mejorar la salud de la población y evaluar puntos que debemos analizar para preservar el Sistema de Seguridad Social, el cual es más que una Institución.

Palabras claves: salud, seguridad social, Instituciones Públicas, Sector Salud, políticas públicas y condiciones de salud.

Introducción

Se presentará las dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas de Estado Panameño, para esto primero mostraremos la Estimación de la población en Panamá con la pirámide poblacional. La esperanza de vida al nacer desde el año 2014 al 2018, luego presentaremos las cifras de fecundidad en Panamá, el Índice de Desarrollo Humano en comparación con algunos países de la región, cifras de seguridad ciudadana a través de datos estadísticos que nos muestran las cifras de víctimas por homicidio del 1 de enero al 31 de octubre de 2021.

Otro indicador que presentamos es de pobreza Multidimensional, también cifras de desigualdad en Panamá, mostramos una tabla de estadísticas de educación donde se expresa la comparación de

días perdidos totalmente y parcialmente del año 2021 en comparación a otros países.

Al igual presentamos cifras de la situación de pobreza en Panamá, situaciones políticas de la actualidad en la sociedad panameña, y datos sobre las actividades económicas del año 2020 y sus proyecciones para el año 2021. En este último tema se muestra la situación cultural de Panamá y los movimientos migratorios.

En el tema salud y seguridad social se plantea la responsabilidad del Estado y no solo de las Instituciones que lideran el sector en la actividad salud y seguridad social.

Donde se presenta la que establece la constitución en materia, salud, seguridad social y la asistencia

social citadas desde el artículo 109 al 117, se especifica cómo esta función se organiza en las diferentes Instituciones del Estado, y como a partir del artículo 113 se crea el objeto de la Caja de Seguro Social.

Por último, se muestran algunos datos estadísticos de la salud antes de Pandemia para tener una visión de un después de la pandemia y lograr analizar en tiempo mediano la salud del panameño después de Pandemia.

Se presentan por último los resultados y las conclusiones de la ponencia.

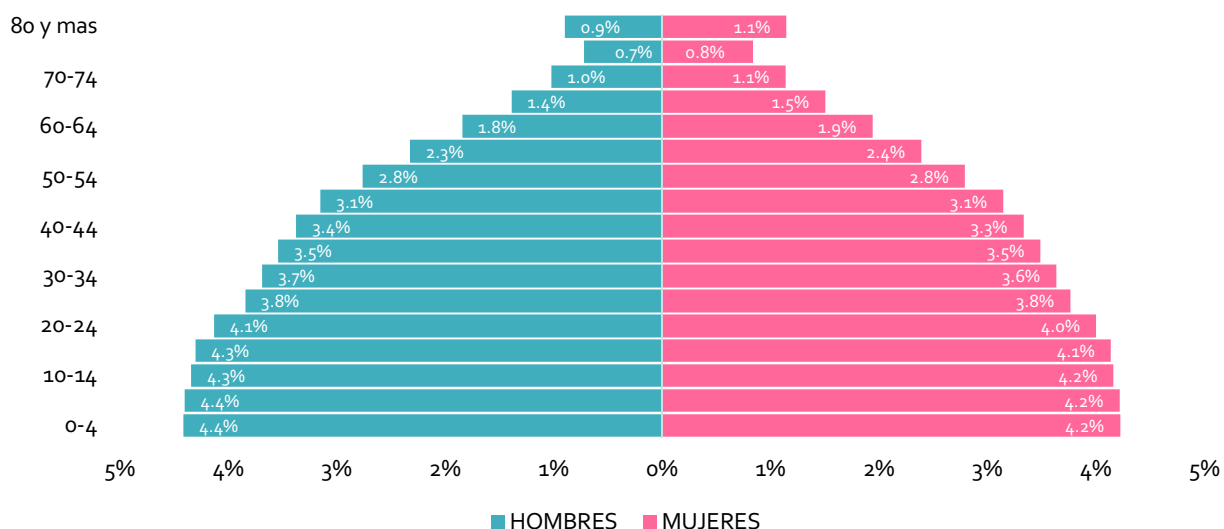
A. La dimensión económica, social, cultural y política del estado panameño

1. Estimación de la población en Panamá

1.1 Pirámide población de Panamá

Según cifras estimadas del (INEC, 2021), la población total de la República de Panamá al 1 de julio de 2020 se estimó en 4,278,500 hab. La población masculina se estimó en 2,144,802 hab. (50.1%) y la femenina en 2,133,698 hab. (49.9%).

Gráfica N°1
Pirámide de la población según sexo y edad de la República: Panamá, año 2020



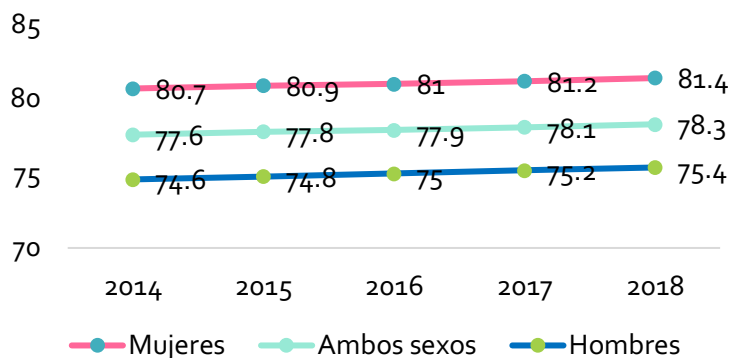
Fuente: Instituto Nacional de Estadistas y Censos (INEC). Estimación y proyección de la población de la república, según sexo y edad: al 1 de julio de 2010-20

1.1. Esperanza de vida al nacer

Según definición del CELADE (CELADE, 2007) la Esperanza de vida al nacer es "Número de años que en promedio esperaría vivir una persona si durante toda su vida estuviera sujeta a las condiciones de mortalidad por edad observadas en el período de estudio".

La esperanza de vida al nacer se a incrementado desde el año 2014 al 2018 tanto para mujeres y hombres, esto lo presentamos continuación en la gráfica N°2:

Gráfica N°2: Esperanza de vida al nacer (en años) 2014–2018

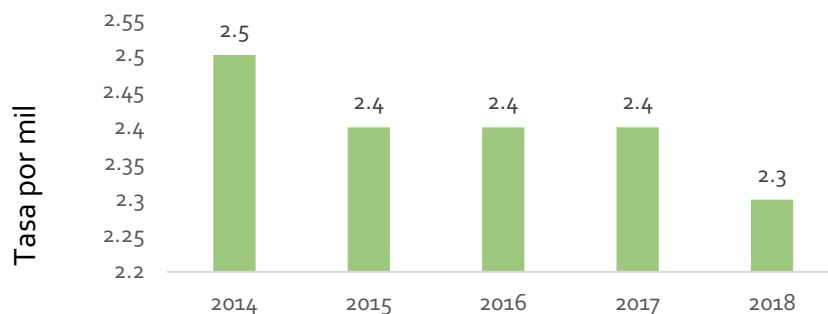


1.2. Fecundidad en Panamá

Yin nos menciona que la Organización Mundial de la Salud define la fecundidad como “la realización efectiva de la fertilidad, es decir, la abundancia de la reproducción biológica en cualquier especie... Es un sinónimo de la capacidad que tiene una mujer para dar a luz, entre los 15 y 49 años de edad”

La siguiente grafica N°3, nos muestra el número promedio de hijos que tendrá una mujer en su edad reproductiva según años 2014 con una tasa global de 2.5 al año 2018 con una tasa global de 2.3. Esto refleja una disminución en los promedios de hijos.

Gráfica N°3: Tasa global de fecundidad: 2014–2018



Fuente: Panamá en cifras: años 2014 -2018. (INEC, 2020).

1.3. Índice de Desarrollo Humano

La nota informativa para los países acerca del Informe sobre Desarrollo Humano 2020 nos presentan una comparación de Panamá con otras regiones o países en donde se puede apreciar el valor de IDH de panamá con 0.815 por encima de Costa Rica con 0.810, debajo de Uruguay con

0.817 y por encima de Latinoamérica y el Caribe con un valor de 0.766.

En años esperados de escolaridad de un 12.9 y un promedio de escolaridad de 10.2 por encima de Costa Rica, Uruguay y Latinoamérica y el Caribe.

Tabla N°1: IDH 2019 de Panamá e indicadores que lo componen respecto de algunos países y grupos seleccionados

Región/ País	Valor del IDH	Clasificación según el IDH	Esperanza de vida al nacer	Años esperados de escolaridad	Años promedio de escolaridad	INB por Cápita (en \$ PPA de 2017)
Panamá	0.815	57	78.5	12.9	10.2	29,558
Costa Rica	0.810	62	80.3	15.7	8.7	18,486
Uruguay	0.817	55	77.9	16.8	8.9	20,064
Latinoamérica y el Caribe	0.766	--	75.9	14.6	8.7	14,812
IDH muy alto	0.898	--	79.6	16.3	12.2	44,566

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2020 (IDH, 2020).

1.4. Seguridad ciudadana

Podemos ampliar el concepto Seguridad Ciudadana, nos plantea (Guerra, 2003) como la siguiente definición en la cual se desarrolla en el tema del derecho de la familia y en lo penal basados en el principio de extraterritorialidad en el cual nos describe lo siguiente:

“En algunas ramas del Derecho, como lo son el Derecho de Familia y el Derecho Penal, básicamente, la

protección es tal que el Estado panameño reserva para sí la aplicación de sus propias leyes, aun cuando nuestros compatriotas se encuentren en otro país. Esto es lo que se conoce como el principio de la extraterritorialidad. La seguridad ciudadana, tal y como se advierte, no implica tan solamente seguridad para con los connacionales, sino también para todos cuantos nos encontramos en esta nación”.

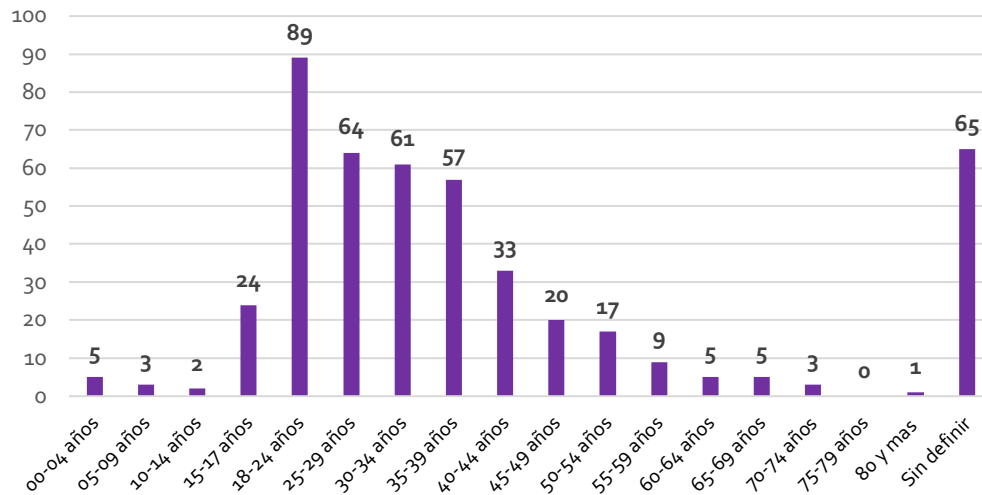
Tabla N°2: Número de víctimas de homicidios registrados a nivel nacional, según género, del 1 de enero al 31 de octubre de 2021 (p)

Víctimas de homicidio		
Género	Cantidad	%
Masculino.....	429	93%
Femenino.....	33	7%
No identificado...	1	0%
Total	463	100%

Fuente: Centro de Estadísticas, Ministerio Público de Panamá/ Unidades de Homicidios Ministerio Público. (p) Hace referencia a cifras preliminares. (1) La variable no identificada, se refiere a cuerpos que en su momento no se les pudo dictaminar el género por su estado de descomposición y /o grado de calcinación. También son causas que se mantienen en investigación

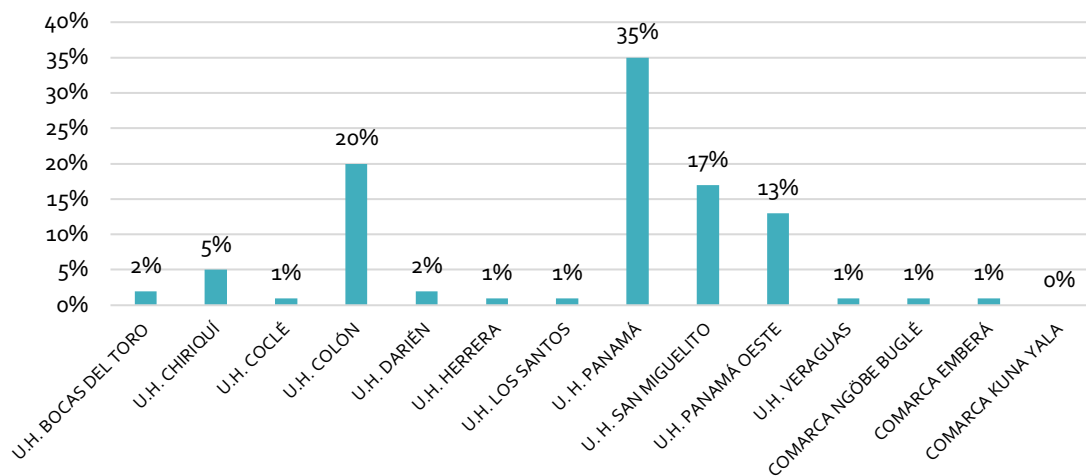
Podemos analizar el número de víctimas en el año 2021 de enero a octubre del 2021 y según el rango de edad presentado en la gráfica N°4.

Gráfica N°4: número de víctimas de homicidios registrados a nivel nacional, según rango de edad, del 1 de enero al 31 de octubre de 2021 (p)



Fuente: Centro de Estadísticas, Ministerio Público de Panamá/ Unidades de Homicidios Ministerio Público. (p) Hace referencia a cifras preliminares. (1) Las cifras sin determinar, se refiere a cuerpos que en su momento no se les pudo dictaminar el rango de edad por su estado de descomposición y/o grado de calcinación. También son causas que se mantienen en investigación.

Gráfica N°5: número de víctimas de homicidios registrados a nivel nacional, según área geográfica, del 1 de enero al 31 de octubre de 2021 (p) cantidad



Fuente: Centro de Estadísticas, Ministerio Público de Panamá/ Unidades de Homicidios Ministerio Público. Los datos mostrados en el cuadro pueden variar en el tiempo según el método y forma de investigación utilizada por los Fiscales de la Institución.

1.5. Pobreza multidimensional

La Red de pobreza multidimensional (MPPN, 2009) es medida que se utiliza para identificar carencias de los hogares, se puede medir de manera global, Nacional o local como una estadística de uso frecuente, esta medida es la siguiente:

Las medidas de pobreza multidimensional se están usando cada vez más. Aquellas creadas usando enfoques como el método Alkire-Foster (desarrollado por OPHI) son atractivas para quienes están a cargo de elaborar las políticas públicas, porque diferentes dimensiones e indicadores pueden ser seleccionados para crear medidas específicas para contextos particulares.

Las medidas multidimensionales nos permiten ver cuántas carencias experimentan los hogares al mismo tiempo. En un vistazo, las medidas presentan una visión integrada de situaciones. También, podemos examinar situaciones específicas por grupos poblacionales, o carencias, para ver en detalle la situación de distintas comunidades. La medición multidimensional es rigurosa, fácil de usar, flexible, y adaptable a contextos.

Panamá lo instauro como indicador en el año 2017, es informa índice de pobreza Multidimensional de Panamá nos menciona lo siguiente:

Es así como en mayo de 2016, después de acercamientos previos con OPHI, el Gobierno

de Panamá, liderado por el Gabinete Social, bajo la coordinación técnica del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), aprueba la hoja de ruta para utilizar esa metodología para el diseño y cálculo de un IPM nacional, el cual responde al siguiente propósito:

Identificar y medir la incidencia e intensidad de las principales carencias o privaciones no monetarias que afectan las condiciones de vida de los panameños, y emplearlas como criterio complementario a la medición de pobreza por ingreso en la reorientación de la política social, para lograr una efectiva reducción de la pobreza de modo integral (MIDES, 2017)

También se ha desarrolla un Índice de Pobreza Multinacional en Panamá, para evaluar la situación de niños, niñas y adolescentes según el MIDES, MEF, INEC y UNICEF.

El Estado Panameño ha decidido elaborar un Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes (IPM-NNA), esto es, una métrica que mide las privaciones específicas que afectan a la población de 0 a 17 años, debido a que no todas las personas experimentan igual la situación de pobreza: tiene causas y determinantes diferentes por grupos de edad y las consecuencias de la pobreza en la niñez y adolescencia se convierten en un círculo vicioso, además de que son reconocidos como grupos prioritarios para la acción de política pública. (UNICEF, 2018).

Tabla N°3: incidencia de Pobreza Multidimensional, según los (10) corregimientos con el mayor número de personas en condición de pobreza multidimensional

PROVINCIA	DISTRITO	CORREGIMIENTO	NÚMERO DE PERSONAS EN POBREZA	INCIDENCIA %
Panamá	Panamá	Chilibre	29,188	54.6
Panamá	Panamá	Pacora	25,715	55.2
Panamá	Panamá	Tocumen	24,593	34
Panamá	Panamá	24 de Diciembre	24,517	37.7
Panamá Oeste	Arraján	Arraján (Cabecera)	22,572	55.3
Panamá	Panamá	Ernesto Córdoba Campos	18,685	33.7
Panamá	Panamá	Las Cumbres	18,572	57.1
Panamá	San Miguelito	Arnulfo Arias	18,435	58.4
Panamá Oeste	Arraján	Burunga	17,632	45.3
Panamá	San Miguelito	Belisario Porras	17,274	35.4

Fuente: Elaborado por la Secretaría Técnica del Gabinete Social y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, a partir del Censo de Población y Vivienda de 2010 y la división político-administrativa para ese mismo año.

Tabla N°4: intensidad de la pobreza Multidimensional en los corregimientos con mayor proporción de carencias (%) de la población en pobreza

PROVINCIA	DISTRITO	CORREGIMIENTO	A
Ngäbe Buglé	Kankintú	Mününi	80.0
Ngäbe Buglé	Kankintú	Guoroni	80.0
Ngäbe Buglé	Kankintú	Piedra Roja	79.3
Ngäbe Buglé	Besiko	Niba	75.4
Ngäbe Buglé	Kusapín	Loma Yuca	75.1
Darién	Pinogana	Paya	74.7
Ngäbe Buglé	Mironó	Cascabel	74.5
Darién	Pinogana	Com. Kuna de Wargandí	74.2
Ngäbe Buglé	Mironó	Hato Jobo	73.9
Panamá	Chepo	Comarca Kuna de Madungandí	73.7
Ngäbe Buglé	Besiko	Cerro Banco	73.2
Ngäbe Buglé	Besiko	Nämnoni	72.7
Ngäbe Buglé	Besiko	Emplanada de Chorchá	71.9
Ngäbe Buglé	Müna	Cerro Caña	71.6
Emberá	Cémaco	Manuel Ortega	71.6
Ngäbe Buglé	Kankintú	Man Creek	71.1
Ngäbe Buglé	Müna	Krüa	70.1

Fuente: Elaborado por la Secretaría Técnica del Gabinete Social, en base a los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010

1.6. Desigualdad

EL índice de GINI

Según Torres Rodríguez el índice de GINI mide la desigualdad de renta relativa en la población. Nos menciona que existe una diferencia entre el índice de GINI que se mide en porcentaje y el coeficiente de GINI que se mide en número decimales esto no los explica a continuación además de su valor de medición:

El coeficiente de Gini, que mide la desigualdad de renta relativa en la población. Las instituciones antes citadas, entre otras, lo utilizan para medir la desigualdad salarial en base a dos variables:

La variable 0 indica la máxima igualdad de distribución salarial entre habitantes, es decir, que todos tienen los mismos ingresos.

- La variable 1 representa la máxima desigualdad. Un solo individuo posee todos los ingresos.
- La diferencia entre coeficiente e índice de Gini es que uno representa la información en porcentajes y otro lo hace en decimales (Torres R., 2021)

Por otra parte, Montero nos menciona que el Índice de GINI es una media económica que representa la desigualdad económica, la define de la manera:

El coeficiente de Gini es una de las métricas utilizada para orientarnos respecto a la desigualdad económica. Cuanto mayor es el índice de Gini, mayor es la desigualdad de

los ingresos en la población. Es decir, unos pocos cobran más que el resto de la población.

Al contrario, cuanto más cercano a cero es el índice de Gini, menor es la desigualdad de los ingresos y, por tanto, menor es la desigualdad económica. Es recomendable que un país o región no tenga coeficientes de Gini cercanos a uno, ya que eso querría decir que la sociedad, monetariamente hablando, es muy desigual.

Una sociedad desigual se asocia con una sociedad con poco bienestar económico y con un deficiente estado de bienestar. (Montero, 2014)

Fórmula de cálculo del Índice de GINI:

$$G = \left| 1 - \sum_{k=1}^{n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k) \right|$$

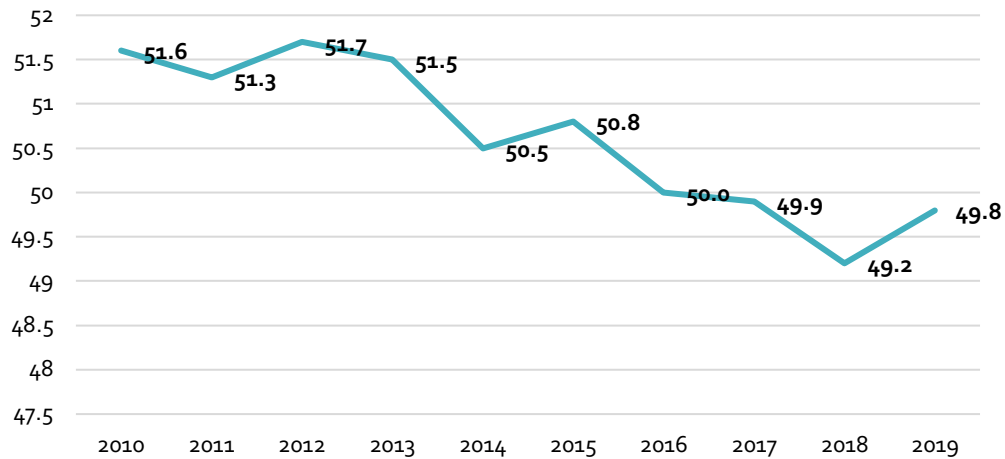
- X: proporción acumulada de población.
- Y: proporción acumulada de ingresos.

El índice de GINI en Panamá

Según expertos (Torres R., 2021) el Índice de GINI tiene sus debilidades como indicador debido a que esta medición no considera los ingresos en especies o los alquileres, no mide el bienestar de las personas sino que suele medirse ingreso por hogar y no por número de personas que componen el hogar.

Presentamos a continuación el Índice de GINI en Panamá desde el año 2010 al 2019.

Gráfica N°6: índice de GINI en Panamá, años 2010 al 2019



Fuente: (Datamacro, 2019)

Desigualdad en educación

Svenson nos menciona que existe una desigualdad en la Educación en Panamá es lo que presenta el artículo titulado "Panamá, el país con más tiempo sin aulas del mundo" de la revista virtual Agenda Pública en la cual nos expresa la siguiente información:

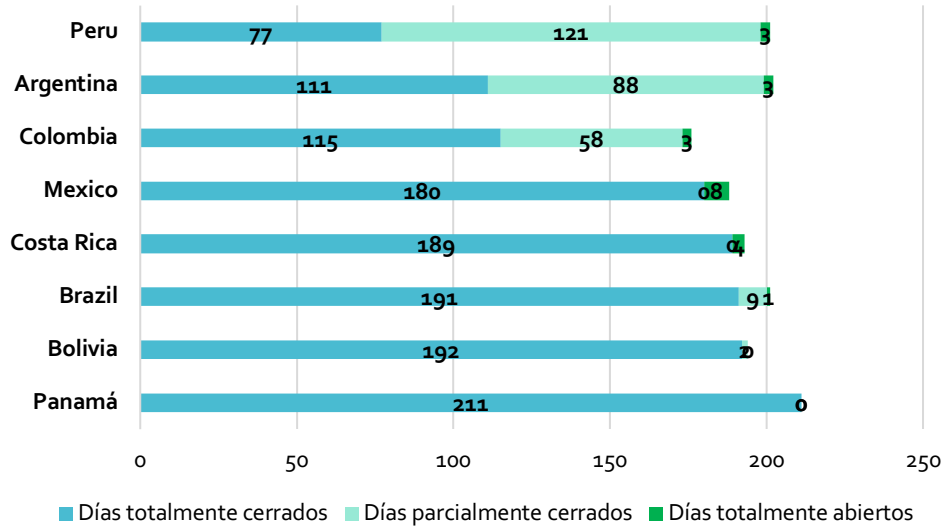
En Panamá, gran parte de la población no goza de una conexión fija a la red, ni de una computadora o tableta. De hecho, todavía hay muchos que ni siquiera tienen electricidad en sus comunidades. Sólo alrededor del 40% de los estudiantes del sistema público tienen acceso a internet en sus hogares, únicamente un 30% tienen acceso a una computadora. Estas cifras bajan considerablemente (o desaparecen por completo) dentro de las comunidades

indígenas de las comarcas. Más aún, se tendría que contemplar el coste de datos requerido para lograr la conectividad desde los teléfonos celulares. Frecuentemente, ésta es la única opción para muchos hogares en comunidades semi-remotas y de bajos recursos, lo que muchas veces fuerza a las familias a optar entre gastar en comida o en datos.

En contraste, el 90% de los estudiantes de las escuelas privadas tienen acceso al internet en casa y el 75% a una computadora. (Svenson, 2021)

Podemos observar en la gráfica N°4, el número de días de las escuelas parcialmente cerrados, días totalmente cerrados o totalmente abiertos la cual se presenta a continuación:

Gráfico N°4: Número de días de clase, por estado de apertura en países seleccionados en el año 2021



Fuente: Svenson Nanette. Revista Agenda Pública 2021. Panamá, el país con más tiempo sin aulas del mundo". Disponible en: <https://agendapublica.es/panama-el-pais-con-mas-tiempo-sin-aulas-del-mundo/>

1.7. La pobreza en Panamá

La pobreza en Panamá se ha incrementado, situación que representaba antes del Covid -19 cifras de 14.6% del total de la población con situaciones de pobreza, esto basados en cifras publicadas por Catia Rojas de la CEPAL y Banco Mundial, las cuales presentamos a continuación:

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estimó que la pobreza en Panamá aumentará un 2,9%, como resultado de la crisis generada por la pandemia Covid-19, pasando de 14,6% a 17.5%, mientras que prevé que la pobreza extrema escalonará de 6,5% a 8.5%, con una subida de 2%, en una población estimada en 4.3 millones de habitantes. Para finales de 2020, un total de 752 mil personas vivirán en condición de pobreza y 365 mil en situación de pobreza extrema.

El Banco Mundial, en su revisión de abril, manifestó que "Panamá ha logrado un progreso significativo

en la reducción de la pobreza en los últimos años, en parte debido al crecimiento económico y a las transferencias públicas. Entre 2015 y 2018, utilizando la línea de pobreza de US\$5,5 al día, resultaría en una disminución de pobreza del 15,4% a un 12,5%, mientras que la pobreza extrema, fijada en US\$3,2 diarios, declinó de 6,7% a un estimado de 5,1%. Pero la pobreza solo disminuyó marginalmente en 2019 y se espera que aumente en 2020 como resultado del brote de la COVID-19, afectando los avances logrados". (Rojas, 2020).

a. Lo político

El poder político debe ser equilibrado por la división de los órganos del Estado, desde Montesquieu, en el Espíritu de las Leyes, él nos hacía mención que para evitar la acumulación en una sola mano que pueda ejercerlo de manera despótica había que separar los poderes. Guzmán Napurí, Docente de la Maestría en Derecho Administrativo Económico nos plantea que lo siguiente:

la separación de poderes tiene por finalidad evitar el monopolio del poder coercitivo del Estado por parte de un órgano u organismo del mismo, situación que se muestra especialmente costosa y que el mercado, en especial el mercado político no puede vencer con facilidad, generando vulneraciones a derechos fundamentales, lo cual tampoco es eficiente (Napurí, 2020)

El cantautor, productor, abogado y político panameño Rubén Blades expreso en una entrevista lo siguiente:

En Panamá, la percepción nacional es que el Poder Legislativo y el Poder Judicial están, o en manos y al servicio de la corrupción, o lo toleran. En Panamá específicamente, la Asamblea controla al país de hecho. Ni siquiera admite que el Procurado de la Nación investigue independientemente las acciones de diputados envueltos en actos de posible ilegalidad; solo la Corte Suprema de

Justicia puede investigar /o juzgar a miembros de la Asamblea y sola la Asamblea puede juzgar a los Magistrados. Como resultado, ninguno investiga al otro y la impunidad de actos dolosos está garantizada.

Los escándalos políticos, los Panamá Paiper, juicios de corrupción a exministros por falta de transparencia en los Órganos de gobierno, sobornos para beneficiar contratos de compañías constructoras (Infolibre, 2020), acompañado de suceso violento como el caso del asesinato del subdirector del Registro Público el pasado 14 de noviembre del 2021, (Infobae, 2021), el cual asistía a un evento de inscripción partidaria.

Son las situaciones que marcar un desfavorable equilibrio político en Panamá en la Actualidad no por la cantidad de sucesos sino por el impacto que genera en la percepción de corrupción en la población

b. Lo económico

Tabla N ° 5: principales actividades que decrecieron económicamente y su efecto en el empleo año 2020

Descripción	Producto Interno Bruto (en millones de balboas)			Total de ocupados			Máximo del total de contratos suspendidos: Enero 2021
	2019	2020	Variación porcentual	Agosto 2019	Noviembre 2020	Variación porcentual	
TOTAL	43,032.8	35,308.7	-17.9%	1,920,642	1,631,691	-15.0%	284,209
1. Construcción	6,359.3	3,066.6	-51.8%	172,877	138,729	-19.8%	42,631
2. Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (contabilidad, jurídica e inmobiliaria)	3,877.8	2,130.8	-30.8%	109,700	89,097	-18.8%	36,117
3. Industrias manufactureras	2,137.6	1,667.4	-22.0%	148,457	149,640	0.8%	14,544
4. Comercio al por mayor y al por menor	7,669.6	6,185.2	-19.4%	367,898	292,354	-20.5%	91,718
Resto de las actividades	23,788.5	22,258.7	-6.2%	1,121,710	961,871	-14.2%	99,199
	Representan el 37.0% del PIB del año 2020			El 44.7% de la caída en los ocupados se dieron en estas áreas.			Representan el 65.1% del total de contratos suspendidos

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. (MEF, 2021). *Perspectivas Económicas y de Inversión Pública. Panamá.*

Tabla N ° 6: proyección de crecimiento Económicas de Panamá para 2021 por diversas Instituciones Nacional, Internaciones y el MEF

Institución	Proyección (en porcentaje)
Ministerio de Economía y Finanzas	9.0
Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de Panamá (octubre 2021)	13.8
FMI (octubre 2021)	12.0
Fitch (septiembre 2021)	12.1
CEPAL (agosto 2021)	12.0
The Economist, Unidad de Inteligencia (mayo 2021)	11.0
Banco Mundial (octubre 2021)	9.9
BOFA (junio 2021)	9.5
Standard & Poor's (agosto 2021)	9.0
Moody's (mayo 2021)	8.0 – 10.0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. (MEF, 2021). Perspectivas Económicas y de Inversión Pública. Panamá.

Existen diferentes sectores que se vieron afectador por los cuarenta productos del Covid-19, en la presente tabla 7 presentadas el “Análisis socioeconómico del impacto del COVID-19 en Panamá Estudio complementario: escenarios económicos prospectivos y alcance de las opciones

de política en Panamá” realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en abril del 2020, en la cal nos presenta el costo potencial de la cuarentena (PNUD, 2020) en abril y mayo 2020.

Tabla N ° 7: Costo potencial de la cuarentena en el mes de abril y para mayo 2020

Sectores	PIB (estimación mensual en dólares) ¹⁶	Supuesto de afectación	Pérdida PIB
Agricultura, ganadería y pesca	\$ 83,243,780	25%	\$ 20,810,944.98
Minería	\$ 89,813,631.2	100%	\$ 89,813,631.17
Manufacturas	\$ 178,165,350.2	50%	\$ 89,082,675.08
Suministro de electricidad, gas y agua	\$ 149,283,476.3	0%	\$ -
Construcción	\$ 529,373,637.9	100%	\$ 529,373,637.92
Comercio al por mayor y al por menor	\$ 638,660,993.4	25%	\$ 159,665,248.35
Hospitalidad	\$ 80,216,141.5	100%	\$ 80,216,141.50
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	\$ 509,230,495.3	50%	\$ 254,615,247.63
Intermediación financiera	\$ 261,044,139.8	0%	\$ -
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	\$ 254,151,803.6	25%	\$ 63,537,950.90
Total	\$ 2,773,183,449		\$ 1,287,11578

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC (PNUD, 2020).

c. Lo cultural

Según los aportes de (Ivette, 2021) "la cultura analiza el desarrollo intelectual que da identidad a un grupo de individuos. Ello, según su contexto histórico, ubicación geográfica, filosofía, tradiciones, usos y forma de comunicarse".

Por ser Panamá un país de que desarrolla el sector servicios y por ser en la región uno de los pocos países que mantiene un crecimiento económico es visto por los extranjeros como oportunidad de bienestar económico y por esta razón las migraciones de grupos de población de otros países se dan con mucha frecuencia.

Tabla N° 8: Movimiento migratorio de enero del año 2021

Países 2021	Hombres entradas	Hombres Salidas	Mujeres Entradas	Mujeres Salidas
Panamá	13,691	8,170	9,639	5,678
Colombia	4,182	3,061	5,069	4,018
Estados Unidos	3,207	3,194	1,802	2,081
Costa Rica	1,807	1,870	374	334
Brasil	864	597	753	600
Argentina	460	343	305	242
El Salvador	449	383	227	146
Ecuador	387	289	305	279
Chile	249	186	181	145
Cuba	225	231	176	202
Bolivia	83	64	86	93

Fuente: Ministerio de Seguridad Pública. (SNM, 2021). Servicio Nacional de Migración. enero 2021. Panamá.

Según el Ministro de Seguridad Juan Manuel Pino, lo que va del año 2021 han pasado alrededor de 42 mil migrantes pro Panamá, (Pino, 2021) "el número de migrantes en tránsito por nuestro país «va en aumento», y que estas personas pasan entre siete y ocho días caminando desde la frontera con Colombia, para llegar al primer puesto de Bajo Chiquito o Canal Membrillo".

Las conformaciones de los panameños se caracterizan por mezclas grupos diverso esto no lo presentamos a continuación:

La mayoría de los panameños (65%) son mestizos, que suele consistir en una mezcla de indígena y descendiente de españoles. Muchos inmigrantes no negros también entran en esta categoría, incluida una

considerable población china; hay quien calcula que hasta el 10% de la población es de ascendencia china. Existen otros grupos grandes: alrededor del 9% son descendientes de africanos, el 7% de europeos, otro 7% son una mezcla de ascendencia africana y española, y el 12% son indígenas. En general, los panameños negros descienden en su mayoría de antillanos anglófonos, de Jamaica o Trinidad, por ejemplo, que llegaron a Panamá como trabajadores (lonelyplanet, 2018)

En referencia a la religión podemos mencionar:

...predominio del catolicismo, con un 85% de la población que se autocalifica de católica. Los escolares tienen la opción de estudiar

religión, pero no es obligatorio. Los credos protestantes ocupan el restante 15% de la población, aunque hay también un grupo notable de musulmanes y baha'ís, y unos

3000 judíos (muchos inmigrantes recientes de Israel), 24 000 budistas y 9000 hindús... (lonelyplanet, 2018).

B. La relación salud-seguridad social

a) La Constitución de 1972

La Constitución de la República de Panamá de 1972 especifica en su artículo 113 en su primer párrafo que se crea una entidad autónoma la cual cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidio de familia, vejez, orfandad, para forzoso (este no desarrollado), accidentes de trabajo, enfermedad profesional y deja abierta cualquier otra contingencia que pueda ser objeto de previsión, presentamos lo que desarrolla este artículo en mención:

ARTÍCULO 113. Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguridad social serán prestados o administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad sociales. La Ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan.

Tabla N°9: Capítulo 6° Salud, Seguridad Social y Asistencia Social

Artículo	Instituciones creadas para atender el capítulo 6°
109	MINSA
110	Numerales correspondiente a cubrir las instituciones: MINSA / MIDA MENSA / MEDUCA / Mi Ambiente MINSA MINSA/ Mi Ambiente / IDAAN / MOP MINSA MINSA / MITRADEL / CSS / ACP
111	MINSA
112	MINSA / MIDES /MEF
113	CSS MIDES/MINSA
114	De estos caso podemos mencionar SIACAP / PRAA / CSS
115	MINSA / CSS
116	Grupos de la población organizadas
117	MIVIOT

Fuente: Constitución de la República de Panamá de 1972.

a) La Ley de 41 y la 51 de la Caja de Seguro Social

La Caja de Seguro Social (CSS, 2018) "fue fundada por la Ley 23 del 21 de marzo de 1941. Dicha Ley empezó a regir a partir del 31 de marzo de ese

mismo año. Se declara el día de la Seguridad Social en Panamá en esa fecha”. En la actualidad se rige por la Ley 51 del 27 de diciembre de 2005.

La ley 51 de la CSS, mantiene en su artículo número 2 el objeto de la Ley Orgánica la cual indica en su tercer párrafo lo siguiente:

La Caja de Seguro Social tiene por objeto garantizar a los asegurados el derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia, frente a la afectación de estos medios, en casos de retiro por vejez,

enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, viudez, orfandad, auxilio de funerales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de conformidad con los términos, límites y condiciones establecidos en la Constitución y la ley, y con las posibilidades financieras de la Institución.

Lo único que no incluye este objetivo en comparación al artículo 113 de la Constitución de 1972 es que no cubren los casos de paro forzoso, veremos en el punto 8 de la Tabla N°3, la siguiente comparación:

Tabla N°10: comparativa de la constitución de la república, la Ley 51 Orgánica y los riesgos de la Caja de Seguro Social.

N°	Constitución, 1972 Título III. Capítulo 6° Seguridad de medios económicos Artículo 13	Ley 51 CSS, 2005 Afectaciones económicas al trabajador Artículo 2	Riesgo de la Caja de Seguro Social
1	Enfermedad	Enfermedad	1. Riesgo de Enfermedad y Maternidad (EyM)
2	Maternidad	Maternidad	
3	Invalidez	Invalidez	2. Riesgo Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)
4	Subsidios de familia	Subsidios de familia	
5	Vejez	Retiro por vejez	
6	Viudez	Viudez	
7	Orfandad	Orfandad	
8	Paro forzoso	--	3. Riesgo Profesionales (RP)
9	Accidentes de trabajo	Accidentes de trabajo	
10	Enfermedades profesionales	Enfermedades profesionales	2. Riesgo Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)
11	y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad sociales.	Auxilio de funerales *Prótesis dental y lentes	
Total	11 medios económicos	10 afectaciones económicas	4. Riesgo de Gestión Administrativo 4 Riesgos de la CSS

Fuente: Constitución de República de Panamá de 1972 y Ley 51 de la CSS.

b) Modelo de atención en Salud individual, Familiar y Comunitario de Panamá

Este modelo de atención en Salud de Panamá (MINSAL, 2018) establece que el Sector Salud está compuesto por:

- El Ministerio de Salud
- Caja de Seguro Social
- Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
- Autoridad Nacional de Aseo Urbano y Domiciliario

- Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de Salud
- Centro Nacional de Estudios y Técnicas de Imágenes Moleculares (CENETIM).

c) La coordinación intersectorial de las Instituciones Públicas en Panamá

Nos menciona el Modelo de Atención de Salud (MINSAL, 2018) que el territorio y la población es responsabilidad de las Redes Integradas de Servicios de Salud (RISS) basadas en Cobertura,

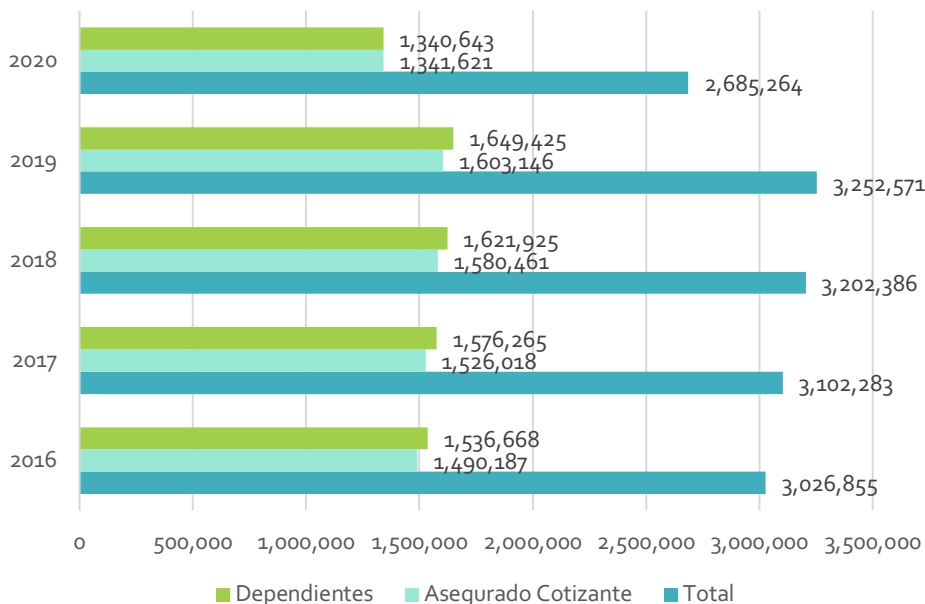
acceso universal, atención integral, integral y continua y n o menciona lo siguiente:

Los RISS deben ser capaces de identificar la población y área geográfica bajo su responsabilidad, apoyándose en la participación social y en la intersectorialidad para elaborar con los sectores y actores el análisis de situación social y de salud, donde se identifican principalmente: los grupos más

vulnerables y su entorno, los problemas de salud y sus determinantes, los actores sociales implicados, los recurso y medios disponibles en el territorio población.

Para el año 2020 el % de cobertura de población obtuvo una disminución según cifras estimadas por el INEC 62.69% de población protegida. Esto puede ser impacto d la pandemia ocurrida desde marzo 2020.

Gráfica N°4: población protegida por la Caja de Seguro Social en la República de Panamá, según clase: años 2016-20



Fuente: Departamento de Afiliación de las diferentes agencias de la Caja de Seguro Social. (Depto. Afiliación CSS, 2020)

Resultados

- Se presentaron datos estadísticos para conocer el estado actual cultural, económico, social y político de Panamá en la actualidad.
- Donde podemos evidenciar como la esperanza de vida del panameño está en aumento, en caso opuesto como tasa de fecundidad muestra del año 2014 al año

2018 una disminución en el promedio de hijos de 2.5 a 2.3.

- El índice de Desarrollo Humano en Panamá presenta cifras favorables en comparación a países como Costa Rica y los de Latinoamérica y el Caribe, posicionando un Índice de Desarrollo Humano de 0.815, una cifra que está muy cerca de un alto Índice de Desarrollo Humano.

- La cantidad de homicidios en hombre van en aumento con 429 víctimas hasta octubre 2021, esta víctimas oscilan entre las edades de 18 a 24 años, seguridad por el grupo de edades de 25 a 29 años el de 30 a 34 años y el de 35 a 39 años. Es importante mencionar que existe 65 víctimas las cuales son han sido agrupados por la edad en situación por definir. Según su ubicación geográfica el 35 % de la Región Metropolitana en Panamá, 20% son de la región de Colon, seguido por un 17% en la región de San Miguelito y 13% en Panamá Oeste.
- La pobreza multidimensional muestra como las comunidades indígenas tienen un mayor impacto de pobreza. El índice de GINE muestra una disminución del año 2010 a 2019 sin embargo todavía se mantiene en una desigualdad de 49.8 % de los hogares panameños.
- En el tema Educación tenemos una situación que identifica una baja apertura presencial en las escuelas en comparación a otros países de la región.
- Las pobrezas en Panamá reflejan un aumento del 2.9% en comparación a cifras antes del Covid-19. Para finales de 2020, un total de 752 mil personas vivirán en condición de pobreza y 365 mil en situación de pobreza extrema
- Una percepción de desequilibrio político producto de escándalos de los diferentes gobiernos de turnos. Son las situaciones que marcan un desfavorable equilibrio político en Panamá en la Actualidad no por la cantidad de sucesos sino por el impacto que genera en la percepción de corrupción en la población.
- Las Intuiciones y organismos Económicos como el MEF, FMI, CEPAL, Banco Mundial entre otras muestras un incremento

positivo en la economía panameña para el año 2021.

- Panamá en comparación con otros países de la región.
- Se logró identificar que la salud y la seguridad social son una responsabilidad sistemática de diferentes Instituciones que forman parte del Estado y no solo de una Institución en particular.
- Se presentaron cifras de la salud del panameño antes de pandemia para tener un marco de referencia después de pandemia.

Conclusiones

- Podemos concluir con la ponencia realizada que las consecuencias que han impactado a Panamá producto del Covid-19 no ha sido iguales en todos los sectores productivos, ha tenido situaciones muy puntuales pero que principalmente ha mostrado realidades ocultas que ya la sociedad panameña mostraba síntomas pero que no eran visibles de manera tan clara.
- Un aumento en la esperanza de vida con disminución del promedio de hijos, un IDH en aumento, víctimas por homicidios en aumento, una pobreza multidimensional que refleja la desigualdad en los sectores más necesitados como las comarcas y áreas rurales y en ciertos sectores de la ciudad capital son el reflejo de un sistema que tenía problemas y que se incrementaron pero que ya existían y que la pandemia nos volvió a la realidad.
- La educación en Panamá a tenido problemas por el cierre, pero no ha sido su fundamental eje de causal sino la desigualdad, como explicamos una economía afectada, pero con proyecciones favorables. Un incremento

económico pero un poco débil desarrollo social.

- La cual nos lleva a revisar y plantear una mejora al El Estado, la Salud y la Seguridad Social, para generar mejores condiciones a los trabajadores y los grupos de población más vulnerables.

Bibliografía

- CELADE. (2007). <https://celade.cepal.or>. Recuperado el 6 de diciembre de 2021, de https://celade.cepal.org/redatam/pryesp/cairo/WebHelp/Metalatina/cairohelp.htm#esperanza_de_vida_al_nacer.htm
- CSS. (2018). <https://w3.css.gob.pa>. Recuperado el 3 de diciembre de 2021, de <https://w3.css.gob.pa/historia/>
- Datmacro. (2019). <https://datosmacro.expansion.com>. Recuperado el 9 de diciembre de 2021, de <https://datosmacro.expansion.com/demo/grafia/indice-gini/panama>
- Depto. Afiliación CSS. (2020). <https://inec.gob.p>. Recuperado el 8 de diciembre de 2021, de <https://inec.gob.pa/archivos/P02895625202111301422251.pdf>
- Guerra, S. (7 de marzo de 2003). <https://www.panamaamerica.com.pa>. Recuperado el 3 de diciembre de 2021, de <https://www.panamaamerica.com.pa/opinion/seguridad-ciudadana-en-panama-111779>
- IDH. (2020). Informe sobre Desarrollo Humano. El Desarrollo Humano y el Antropoceno, 3. Recuperado el 6 de diciembre de 2021, de http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/es/PAN.pdf
- INEC. (2020). Esperanza de vida al Nacer (años) años 2014-2018. Panamá en Cifras: Años 2014 - 2018, 22.
- INEC. (diciembre de 2021). www.inec.gob.pa. Recuperado el 5 de diciembre de 2021, de https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=499&ID_CATEGORIA=3&ID_SUBCATEGORIA=10
- Infobae. (14 de noviembre de 2021). <https://www.infobae.com>. Recuperado el 9 de diciembre de 2021, de <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/11/14/un-alto-funcionario-de-panama-fue-asesinado-a-tiros-por-un-sicario-durante-un-acto-partidario/>
- Infolibre. (27 de agosto de 2020). <https://www.infolibre.es>. Recuperado el 8 de diciembre de 2021, de https://www.infolibre.es/politica/audiencia-nacional-cursa-comision-rogoria-panama-supuesto-pago-comisiones-fcc-cambio-obras_1_1186914.html
- Ivette, A. (3 de marzo de 2021). <https://economipedia.com>. Recuperado el 8 de diciembre de 2021, de <https://economipedia.com/definiciones/sociologia-de-la-cultura.html>
- López, A. (9 de noviembre de 2014). www.prensa.com. Recuperado el 8 de diciembre de 2021, de https://www.prensa.com/angel_lopez_guia/Solo-poblacion-hospitales-privados-Panama_0_4069093170.html#:~:text=eP aper-,Solo%20el%2013%25%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20acude%20a%20los%20hospitales,fueron%20admitidas%20en%20cl%C3%ADnicas%20privadas.
- MEF. (2021). Perspectivas Económicas y de Inversión Pública. Ministerio de Economía y Finanzas, Panamá.
- MIDES. (junio de 2017). www.mides.gob.pa/wp. Recuperado el 6 de diciembre de 2021, de <https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2017/06/Informe-del-%C3%8Dndice-de-Pobreza->

- Multidimensional-de-Panam%C3%A1-2017.pdf
 MINSA. (12 de diciembre de 2018). <https://www.gacetaoficial.gob.pa/>. (G. D. Panamá, Editor) Recuperado el 3 de diciembre de 2021, de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28676_A/GacetaNo_28676a_20181214.pdf
- Montero, Y. (31 de enero de 2014). <https://economipedia.com>. Recuperado el 8 de diciembre de 2021, de <https://economipedia.com/definiciones/indice-de-gini.html>
- MPPN. (2009). <https://mppn.org/es>. Recuperado el 2021, de <https://mppn.org/es/pobreza-multidimensional/quienes-lo-usan/>
- Napurí, C. (2020). <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe>. Recuperado el 7 de diciembre de 2021, de <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/el-origen-y-la-evolucion-de-la-separacion-de-poderes#S2>
- Orozco, G. . (1997). La investigación en comunicación desde la perspectiva cualitativa. México . Recuperado el 2 de diciembre de 2021
- Rojas, C. (19 de julio de 2020). <https://destinopanama.com.pa>. Recuperado el 8 de diciembre de 2021, de <https://destinopanama.com.pa/2020/07/19/la-pobreza-aumentara-en-panama-un-2-9-segun-estimacion-de-la-cepal/>
- SNM. (enero de 2021). <https://www.migracion.gob.pa>. Recuperado el 8 de diciembre de 2021, de <https://www.migracion.gob.pa/transparencia/datos-abiertos>
- Svenson, N. N. (12 de mayo de 2021). agendapublica.es. Recuperado el 8 de diciembre de 2021, de <https://agendapublica.es/panama-el-pais-con-mas-tiempo-sin-aulas-del-mundo/>
- Torres R., A. (14 de julio de 2021). <https://www.bbva.com>. Recuperado el 8 de diciembre de 2021, de <https://www.bbva.com/es/coeficiente-gini-detector-la-desigualdad-salarial/>
- UNICEF. (marzo de 2018). IPM-NNA.-Panamá-2018-web.pdf. Recuperado el 8 de diciembre de 2021

“Panamá, entre la crisis del capitalismo neoliberal y la pandemia de la COVID-19”

Olmedo Beluche

En Panamá, aunque todavía queda algo del exitoso sistema de salud pública que tuvimos, éste ha sufrido los embates de dos flagelos complementarios: el neoliberalismo y la corrupción. Y si no se ha ido más allá en el proceso de destrucción, depredación y privatización ha sido gracias a la lucha activa de los gremios del sector salud y del movimiento obrero organizado.

Neoliberalismo y crisis del sistema de salud

Los síntomas de esos dos males todos los conocemos porque han sido escandalosos en los últimos 20 años: el envenenamiento masivo con dietilenglicol en un jarabe para la tos elaborado por la Caja de Seguro Social, ocurrido en 2006, con su secuela de 800 fallecidos y 1,300 envenenados, según datos oficiales; la infestación periódicas en hospitales públicos de bacterias nosocomiales como la KPC con su secuela de muertos; el envenenamiento de nueve recién nacidos con heparina resultado de mala praxis médica, hecho ocurrido en 2013 en un hospital de la Caja de Seguro Social; la alta mora quirúrgica y de citas con especialistas; el desabastecimiento sistemático de medicamentos, etc.

Panamá, durante todo el siglo XX hasta la segunda mitad de los años de 1970 hizo enormes avances en salud pública. En gran parte gracias a las medidas profilácticas impuestas por William Gorgas durante la construcción del Canal de Panamá, que a su vez debe su base científica al médico e investigador cubano Carlos Finlay.

Otro tanto hizo un enfoque de la política social que hoy podríamos llamar “keynesiano” y que empezó desde los años 1940, cuando el presidente Arnulfo Arias M. fundó la Caja de Seguro Social, idea impulsada por el movimiento obrero de aquella

época. Enfoque económico que, en materia de salud pública alcanzó su cénit bajo la dirección del Dr. José Renán Esquivel, respaldado por el general Omar Torrijos, en la década de 1970.

Como bien recordaba el profesor Marco Gandásogui (Gandásogui hijo, 2020), José Renán Esquivel se enfocó en la parte primaria de la salud pública, y en la participación de las comunidades más humildes en el proceso preventivo, con los llamados Comité de Salud que, en cada aldea y barrio se aseguraban de que la comunidad recibiera la atención básica, desde las vacunas, al seguimiento obstétrico y la educación popular en salud.

El sistema fue muy exitoso y Panamá llegó a estar entre los países con mejor sistema de salud pública de América Latina y el Caribe. Todos los indicadores deban cuenta de ello.

En los años de 1980, el Consenso de Washington, impuso los enfoques neoliberales, que conllevaron al debilitamiento de todo lo avanzado en materia de políticas sociales en particular en salud pública. Empezaron los primeros “ajustes estructurales” como se les llama, desde principios de los ochenta (Beluche, 2001).

La pandemia de la COVID-19 ha puesto a la luz el pésimo estado de la salud pública en Panamá. La alta cifra de contagios y muertes nos han colocado en un lugar vergonzoso del ranking mundial. La pandemia de la COVID-19 ha demostrado fehacientemente dos cosas que se han estado haciendo mal en Panamá durante los últimos 30 años: el debilitamiento del sistema de atención primario, los centros de salud comunitarios y los comités de salud, que eran la joya de la corona en tiempos del Dr. José Renán Esquivel; y, en

segundo lugar, la falta de personal de salud respecto de la población, y en particular, la escasez de especialistas en las distintas ramas de la medicina.

La atención primaria y los comités de salud de Esquivel son los instrumentos adecuados para combatir la epidemia, garantizando la trazabilidad, la contención de los contagios en las comunidades y la atención casa por casa. Pero casi habían desaparecido para el año 2020.

La destrucción de la atención primaria se ha hecho en favor de la atención terciaria, es decir, hospitalización y clínicas especializadas, que es donde está el grueso de los negociados en la medicina capitalista mercantilizada que se practica en Panamá.

Negociado en doble sentido: a los consorcios que financian las campañas de los políticos les es más rentable construir hospitales que centros de salud, aunque a veces compitan casi al lado, uno del Ministerio de Salud (MINSAL) y otro de la "Caja"; por otro lado, ante la falta de especialistas y la pésima atención en policlínicas (incluyendo la dilatación de las citas en el tiempo) se fuerza a que todo el que pueda pagar saque de su bolsillo y se vaya a la "privada".

La epidemia de la COVID-19 se aprovechó del debilitado sistema de salud pública

En Panamá, al 28 de octubre de 2021, después de 20 meses de pandemia, el 11,1% de la población había sido contagiada por la pandemia de la COVID-19, es decir, unas 471,884 personas sobre 4,248,565 habitantes del país. Del total de infectados, acabaron en decesos a esa fecha, 7314 casos, para una tasa de letalidad del 1.5% (Johns Hopkins University Medicine Coronavirus Resource Center, 2021).

Al 16 de octubre de 2021, de acuerdo a la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la tasa de mortalidad acumulada en Panamá era de

168,0, mientras que la tasa de letalidad era de 1.6 (OPS, 2021).

Estos datos de octubre de 2021, muestran un momento de control y baja significativa de la enfermedad producto del masivo proceso de vacunación. Sin embargo, la evolución de la enfermedad en 20 meses muestra que se dieron tres olas sucesivas, de las cuales dos fueron tremendamente graves:

La primera ola que se alzó alrededor del 15 de marzo de 2020, llegando al 30% de positividad entre dos y tres semanas después, con una bajada momentánea de positividad, pero no de casos, que se vuelve a elevar a mediados de mayo y alcanza su cumbre a mitad de julio rozando el 40% de positividad, sobrepasando los 600 casos activos por semana.

Los estrictos controles de movilidad y restricciones produjeron una caída sostenida de la positividad desde inicios de agosto de 2020 hasta finales de noviembre de ese año, con una incidencia de casos activos inferior a 500 por semana y una positividad inferior al 15%.

Pero las presiones de los sectores empresariales para la normalización de economía y la apertura de centros comerciales hicieron que el gobierno relajara las medidas, con lo cual, para los días previos al 8 de diciembre de 2020, Día de las Madres en Panamá, se inicia con fuerza y rapidez la segunda ola mucho más dramática y aguda, en que, a finales de diciembre del 2020 y enero del 2021, se volvió a sobre pasar el 35% de positividad llegando a tener más de 1,000 casos activos por semana.

La restauración de las medidas de control social logró aplanar la curva a mediados de febrero de 2021, estabilizando la epidemia hasta junio con un promedio de positividad del 5% o menos según la semana, y 200 o menos casos activos.

La tercera ola empezó a escalar hacia junio y agosto de 2021, pero su incidencia fue mucho menor porque coincidió con el proceso masivo de

vacunación, con lo cual no llegó al 10% de positividad y con menos de 400 casos activos por semana (OPS, 2021).

Las vacunas permitieron controlar la situación

En Panamá el primer lote de vacuna llegó a partir de la semana del 20 de enero de 2021 y enseguida inició su aplicación, empezando por el personal de salud directamente implicado en el combate a la epidemia. La vacunación inició con 5,081 dosis que se aplicaron desde el 22 de enero. A partir de allí, han llegado sucesivos embarques de vacunas de Pfizer y AstraZeneca, hasta alcanzarse altos índices de vacunación a octubre del mismo año.

Al 2 de noviembre se habían administrado en Panamá, 5 millones 47 mil dosis de vacunas contra la COVID-19. Alcanzado con una (1) dosis a 2,979,419 millones de personas, el 69.1% de la población.

A esa fecha se han vacunado con dos (2) dosis 2,379,886 millones de personas, que representan el 55.2% de la población total del país (Google, 2021).

Impacto económico de la pandemia

El impacto económico de la pandemia de la COVID-19 sobre Panamá se aprecia claramente en la disminución del Producto Interno Bruto (PIB) de 2020, en 17.9% respecto al año anterior. Una caída de B/7,724.1 millones de dólares (Contraloría, 2021).

Otras estimaciones calculan que a 2019 el PIB panameño era de 67 mil millones de dólares, teniendo una reducción a 53 mil millones en 2020, cerca de 14 mil millones de dólares menos, que representan una caída aproximada del 21% (Google, 2021).

De acuerdo al Informe del Contralor 2020, los sectores de la economía más afectados lo fueron: servicios personales, construcción, comercio, hoteles, restaurantes, industria, educación e intermediación financiera, en ese orden.

La Inversión Extranjera Directa también tuvo una drástica caída del 86.4%, en números absolutos unos 3,700 millones de dólares, afectando dedicados al comercio al por mayor y menor, principalmente la Zona Libre de Colón.

El retroceso económico también se apreció en un indicador clave para visualizar la relación oferta y demanda, que es el Índice de Precios al Consumidor, el cual tuvo una variación negativa del 1.6%.

La Balanza de Pagos de 2020 fue de B/ 1,233.1 millones, con una disminución del 137% respecto a 2019, producto de la contracción económica. Pese a ello, el componente de bienes tuvo un resultado deficitario de B/4,107.1 millones, aunque 54.6% menor respecto del año anterior. El componente de servicios, el fuerte del país, registró B/. 6,396.4 millones, 33% menor que en 2019. Por su parte, las transferencias corrientes se redujeron en 518.7%, seguramente impactadas por la pérdida de empleos de la fuerza laboral de origen extranjero que perdió sus empleos. La Cuenta de Capital y Financiera de la Balanza de Pagos registró un saldo negativo de B/. 896.7 millones (Contraloría, 2021).

Pese a los efectos de la crisis las recaudaciones de impuestos directos e indirectos se mantuvo positiva y ligeramente superior a la presupuestado, aunque el gasto del gobierno central creció en general en B/. 870.9 millones, principalmente en funcionamiento, donde el gasto creció en B/. 1,068.9 millones, por el contrario, el gasto en inversión se redujo en B/. 198.1 millones.

El Balance Fiscal del Sector Público No Financiero reflejó un déficit en 2020 de B/. 5,350.4 millones, equivalente al 10% del PIB (en 2019, había sido equivalente al 2.9% del PIB).

El déficit fue cubierto con endeudamiento, pues la deuda pública en 2020 se incremento en B/. 5,941.4 millones, para totalizar a diciembre de ese año B/. 36,959.9 millones, en una relación Deuda/PIB de 69.8%, con un notable aumento de 36.5% en el año de la pandemia (Contraloría, 2021).

La pandemia exagera la desigualdad social

El manejo del gobierno panameño de la epidemia del COVID-19 ha hecho evidente para la absoluta mayoría de las personas en este país que el gobierno defiende primordialmente los intereses de la clase dominante, así sea a costa de la vida de las clases populares. Primero el mercado y el capital que la vida y la salud.

El capital financiero, es decir, los bancos, o sea, los banqueros, han sido los niños mimados: se les permitió utilizar más de mil millones de las reservas que debían estar como garantía de los ahorros depositados; se les ha permitido, como a todos los empresarios, postergar el pago de impuestos y la cuota patronal del seguro social; les han dejado que en medio de la crisis ellos decidan la relación con sus clientes respecto a deudas e hipotecas. Y eso que los bancos, en 2019, reportaron utilidades por B/. 1,800 millones de dólares.

También se han beneficiado los especuladores financieros internacionales, pues el gobierno presidido por Laurentino Cortizo ha endeudado al país: 2000 millones en bonos a mitad de 2019; otros 2500 millones en bonos en marzo-abril de 2020; 300 millones con el BID; 500 millones con una agencia del Banco Mundial; 500 millones con el FMI (González Jiménez, 2020).

Sumados estos números a la deuda acumulada por los gobiernos anteriores, ya se superan ampliamente los B/ 30 mil millones de deuda pública, más del 50% del PIB. Si se tiene en cuenta que esta deuda habrá que pagarla en un futuro mediato contra el gasto social, tal y como sucede en otros países del mundo, es para perder el sueño. Solo en el año 2020, el gobierno había presupuestado el pago por servicio de la deuda por más de 3,700 millones de dólares.

La otra gran beneficiaria del gobierno ha sido Minera Panamá, que explota un yacimiento de cobre en la provincia de Colón, distrito de Donoso, la cual siguió saqueando nuestros recursos sin control del estado, incluso cuando ya se había

impuesto la cuarentena a todo el país. Y siguieron exprimiendo plusvalía a los trabajadores hasta que empezaron a morir por contagio del COVID. Solo ahí, y ante los reclamos de los sindicatos y la ciudadanía, el gobierno impuso a la minera que parara.

Reducción relativa de las transferencias o subsidios sociales pese a pandemia

Llama la atención que, contrario al trato privilegiado otorgado por el gobierno que preside Laurentino Cortizo al sector financiero, el conjunto del gasto público en transferencias o subsidios sociales disminuyó en 2020 en 17% respecto al 2019, en términos absoluto B/. 265.3 millones menos, totalizando B/. 1,303.7 millones.

Esa disminución tuvo lugar pese a que la pandemia obligó a crear un nuevo subsidio denominado Plan Panamá Solidario consistente en ayudas a quienes quedaron con contratos suspendidos o directamente fueron despedidos o perdieron sus medios de vida durante la pandemia, por un lado, en bolsas de comida con elementos muy básicos (insuficientes), y por otro, un vale o bono equivalente en efectivo para cambiarse por alimentos en los supermercados.

El Plan Panamá Solidario en conjunto gastó B/. 651 millones en 2020, de los cuales aproximadamente se gastaron 6 millones de balboas en bolsas de comida, B/. 2.5 millones en bonos físicos y B/. 642.8 millones en vales digitales (Contraloría, 2021).

El resto de las transferencias, consistentes en una variedad amplia de subsidios (beca universal, "120 a los 65", Red de Oportunidades, Ángel Guardián, subsidios a programas de jubilaciones, a educación, al precio del gas licuado, etc.) sumaron en total unos B/. 652.7 millones durante el año 2020.

Medidas laborales golpean el empleo

Con fecha del 20 de marzo de 2020 el gobierno emitió el Decreto Ejecutivo No. 81, el cual en su resuelto 2 suspende todos los contratos de trabajo de todas las empresas que cierran por la crisis del "corona virus", con lo cual los "empleadores no están obligados a pagar los salarios". Con este decreto el gobierno dejó en el desamparo a centenas de miles de trabajadores y trabajadoras a nivel nacional (MITRADEL, 2020).

Se registraron en el Ministerio de Trabajo (MITRADEL) la suspensión de contratos que afectan a cerca de 60 mil trabajadores y trabajadoras. Personas que tenían ingresos estables y que no contaban como pobres para las estadísticas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), por lo cual, en principio no eran beneficiarios del Plan Panamá Solidario.

En 2019, antes de la pandemia, sobre una población económicamente activa de 2 millones de personas, 873,750 eran empleados del sector privado. Por efectos de la pandemia, en 2020, luego de emitido el Decreto No. 81, solo el 30% de esa fuerza laboral se mantuvo estable en sus empleos. Otro 37% fue directamente despedida, ya sea por cierre de las empresas en que trabajaban (en su mayoría PYMES) o por reducción de personal.

Aproximadamente el 33% de los asalariados del sector privado, unas 284,000 personas pasaron a la categoría de "contratos suspendidos", creada por el decreto No. 81, es decir, no estaban despedidos pero tampoco recibían salarios, pasando a recibir el subsidio del Bono Solidario que pagaba el gobierno nacional.

Plan Panamá Solidario que es apenas un paliativo mínimo que no alcanza para dar sustento adecuado a una familia, menos a las familias pobres que son más numerosas: una bolsa de comida cuyo valor calculan que no llega a los 20 balboas; y un bono de 80 balboas por familia, que luego subió a cien (100) balboas.

Al momento de empezar la crisis el costo de una Canasta Básica de Alimentos en Panamá para una familia promedio de 4 personas era de poco más de B/. 300.00, sin contar con los costos de las otras necesidades básicas (Canasta Básica General), que incluye: vivienda, electricidad, agua, transporte, vestido, etc. (MEF, 2019).

La reactivación económica y la "nueva normalidad" con empleos precarios

A mediados de 2021, reactivada la economía y eliminada la cuarentena, del total de 284 mil empleos con contratos suspendidos, tan solo el 61%, o sea, 174 mil habían sido reincorporados a sus puestos de trabajo. Pero entre el 3 y 6 % de los reincorporados fueron inmediatamente despedidos cumpliendo las formalidades del MITRADEL. Cerca de 100 mil trabajadores, o el 40% de los que tenían contratos suspendidos, no han sido llamados a laborar y se mantienen en el limbo jurídico.

Los últimos datos oficiales obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) se obtuvieron mediante una Encuesta de Mercado Laboral Telefónica, realizada en junio de 2021. Según las estimaciones del INEC, entre 2020 y 2021, se produjo una reducción de la población económicamente activa, de 2,003,258 personas a 1,936,756, es decir, 66,502 personas menos.

Se aprecia en los datos que la población económicamente activa femenina fue la más afectada, teniendo una reducción de 70,498 personas. Siendo también las mujeres las más afectadas por la desocupación con un 18%, mientras que la desocupación masculina es del 12%. De todas maneras, la desocupación muestra una reducción respecto de 2020, cuando la femenina llegó a estar cerca del 25% y la masculina por el 14%, unas 281,634 personas. Como promedio general, la encuesta del INEC señala que la desocupación muestra una reducción 4 puntos (INEC, 2021). Si se toma en cuenta la desocupación por rango de edad, se aprecia que, entre los jóvenes, entre 15 y 29 años de edad, la tasa de desocupación trepa hasta 29% en 2021, aunque es

cierto que hubo una mejoría respecto a 2020, cuando llegó a representar el 34.5%.

A la desocupación hay que añadir como anomalía (desempleo encubierto) que el 39% de la población registrada como ocupada son “trabajadores por cuenta propia”, lo que es un indicador que la mayoría se haya en la informalidad.

Solo el 61% de la fuerza laboral está formalmente empleada, de los cuales, el 56% pertenecen al sector privado, mientras que el 36% son funcionarios públicos y 6.4% pertenecen al servicio doméstico (INEC, 2021).

Bibliografía

Beluche, O. (2001). Diez años de luchas políticas y sociales en Panamá 1980-1990. (ARTICSA, Editor) Obtenido de <https://bdigital.binal.ac.pa/binal/iframes/clobrasd.php?page=5>

Contraloría. (24 de agosto de 2021). Informe del Contralor 2020. Obtenido de Contraloría General de la República: <https://www.contraloria.gob.pa/informe-del-contralor.html>

Gandásegui hijo, M. A. (11 de Abril de 2020). ¡Qué falta nos hacen los Comités de Salud de José Renán Esquivel! Obtenido de La Estrella de Panamá: <https://laestrella.com.pa>

González Jiménez, R. (14 de abril de 2020). \$1,300 millones más para enfrentar crisis. La Prensa, pág. Portada.

Google. (2 de Noviembre de 2021). Our World in Data. Obtenido de Vacunaciones: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=vacunas+covid+en+panama>

Googole. (6 de Noviembre de 2021). Panamá Producto Interior Bruto. Obtenido de https://www.google.com/search?q=panama+pib&client=firefox-b-d&sxsrf=AOaemvKXjQgUuKIGMLMxg_vLwFIVqV3ZvQ%3A1636192996869&ei=5FKGYeXJNOvXytMP-p2JsA0&oq=panama+PIB&gs_lcp=Cgdn d3Mtd2l6EAEYADIKCAAQgAQQhwlQF DIKCAAQgAQQhwlQFDIFCAAQgAQyC AgAEIAEEMkDMgUIABCABDIGCAAQ

INEC, I. N. (Junio de 2021). Encuesta de Mercado Laboral Telefónica. Obtenido de <https://www.inec.gob.pa/>

MEF. (junio de 2019). Costo calórico de las canastas básicas familiares de alimentos en abril de 2019. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Análisis Económico y Social: <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2020/12/MEF-DAES-Informe-de-la-Canast>

MITRADEL. (20 de Marzo de 2020). Decreto Ejecutivo No. 81. Obtenido de Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral: <https://www.mitradel.gob.pa/decretosco vid19/decreto-ejecutivo-no-81-de-20-de-marz>

OPS, O. P. (19 de octubre de 2021). Reporte de Situación COVID-19 Panamá. Reporte 65. Obtenido de <https://www.paho.org/es/panama>

University, J. H. (28 de octubre de 2021). Johns Hopkins University Medicine Coronavirus Resource Center. Obtenido de Panama: <https://coronavirus.jhu.edu/region/panama>

Eje temático 2:

Desigualdad, pobreza Y exclusión

“La gestión social de territorios, una alternativa de desarrollo rural en el contexto de la pandemia COVID-19”

Milton Martínez Hernández

Resumen

Se incorpora la gestión social del desarrollo territorial y el papel de los sociólogos bajo un enfoque multi e interdisciplinario. Se presentan los resultados de esta metodología en la subcuenca del río Zaratí en la región norte del Distrito de Penonomé. Palabras clave: gestión social de territorios/organización comunitaria/enfoque multidisciplinario/tejido social y organizativo.

Introducción

Se aborda una revisión de los marcos conceptuales desde el enfoque de Planificación del Desarrollo Rural.

Se incorpora, desde una visión de la gestión del conocimiento en forma acumulativa, la construcción de un enfoque asociado de la gestión social de los territorios en una escala regional y ambiental.

Se presentan los aspectos metodológicos aplicados en la realidad rural de la subcuenca del río Zaratí en la región norte del Distrito de Penonomé.

Se presentan resultados obtenidos en esta ruta y la estrategia de gestión social y ambiental del territorio a partir de un enfoque de concertación de alianzas territoriales.

El ánimo de este documento es describir y analizar un proceso de intervención en una región rural en el norte del Distrito de Penonomé. Esta intervención se ha ejecutado en dos momentos cronológicos. Primer momento 2002-2015. Segundo momento 2016-2021. En ambos ha sido clave el papel de estudiantes de Universidad de Panamá. En este caso las Facultades de Ciencias Agropecuarias y de Ciencias Naturales y Exactas. También se registra la participación de estudiantes de la Escuela Secundaria Ángel María Herrera de Penonomé.

Tres figuras de lo que podemos denominar el voluntariado de la juventud panameña se han organizado para desarrollar esta propuesta. En el caso de la educación media la intervención se dio con la figura de las 80 horas de labor social de estudiantes de V y VI en el año 2005. En el caso de los estudiantes de Facultad de Ciencias Agropecuarias se hizo a través de giras de extensión en las asignaturas de sociología rural, metodología de la investigación, recursos humanos para el sector agropecuario, métodos y técnicas de comunicación para la extensión y las asignaturas de extensión I y II. Todas estas asignaturas se desarrollaron en el marco de la carrera de Ingeniería en Desarrollo Agropecuario y Ciencias de la Familia y Desarrollo Comunitario de la Facultad de Ciencias Agropecuarias Universidad de Panamá.

En el caso de los estudiantes de la Facultad de Ciencias Naturales del Centro Regional Universitario de Coclé, lo hicieron en el proyecto de servicio social universitario con estudiantes de las carreras de Licenciatura en Recursos Naturales y Biología en los años 2016 y 2017.

En la dinámica del proyecto apoyado por el Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre con Mi Ambiente también se registra el aporte de estudiantes y profesores de la Facultad de Ciencias Naturales y Exactas en el levantamiento de inventario de flora y fauna para aportar datos para un plan de manejo de la

Reserva Hídrica del Turega y El Cucuazal (ver cuadro de acciones)

El hilo conductor de este proceso ha sido la aplicación desde el ámbito de la sociología de marcos conceptuales como la Planificación de Desarrollo Rural Integrado, La Nueva Ruralidad, la Gestión del desarrollo territorial vinculado a la noción de cogestión de cuencas hidrográficas.

Algunos enfoques para el desarrollo rural

Tomando como referencia algunos estudios de sistematización (Sandoval; 2014) la Planificación del desarrollo rural ha sido concebida e impulsada desde el Estado en sus variantes en el desarrollo del capitalismo periférico que caracteriza América Latina. La tendencia apunta a una creciente disminución del papel del Estado en esta función. Ello se asocia a la recomposición del capitalismo en la región. Se distinguen procesos de expansión geográfica del capitalismo y una reconfiguración espacial y territorial. Ello está asociado a un retorno al mundo rural para expropiar el sector primario exportador de materias primas (Coraggio; 2018)

Se registra un alto impacto a ecosistemas rurales por macro proyectos mineros y una ampliación de los mercados de tierra en toda la región. Es evidente un retroceso en derechos sociales, alto endeudamiento, ausencia de soberanía, predominio del capital financiero. Desde el punto de vista de la macroeconomía es sensible el abandono de la producción del trabajo asalariado como principio de integración en el Siglo XX. Esta suma de eventos aumenta la desigualdad, la polarización y exclusión social. El Estado neoconservador sin abandonar su raíz neoliberal acude a las políticas paliativas de alivio a la pobreza, minimizando el gasto público con severos recortes presupuestarios. Los Estados de la región asumen los enfoques promovidos por los organismos financieros internacionales para focalizar a los sectores más pobres a través de subsidios y transferencias monetarias.

El espacio de la ruralidad se ve impactada por estas tendencias y las formas de abordar desde el Estado la planificación de acciones, no destraban los nudos que atrofian el potencial del desarrollo en la ruralidad.

CUADRO 1
ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN Y PAPEL DEL ESTADO

No.	Enfoque	Papel del Estado
1.	Planificación nacional del desarrollo regional y local	Conformación del estado, integración territorial
2.	Planificación normativa	Estado productor e industrialización
3.	Planificación estratégica	Aporte enfoque empresarial, neoliberalismo, papel mínimo del Estado.
4.	Planificación participativa	Democratización de la sociedad, participación comunitaria.
5.	Enfoques sistémicos/prospectiva primera generación	Globalización apertura económica
6.	Enfoque basado en políticas públicas	Descrédito de la planificación, Consenso de Washington, papel mínimo del Estado.
7.	Planificación prospectiva. Segunda generación (años 90 en adelante)	Construcción colectiva de sociedad, complejidad, largo plazo.

Desde una lógica de impugnación a estas estructuras de dominio del mundo rural, cabe la pregunta ¿hay espacios para lo alternativo?

El sustento de la experiencia que aquí presentamos bajo este enfoque de la gestión social de los territorios es una afirmación que lo alternativo también existe y se recrea desde el ámbito del territorio local.

Recorrer este camino implica asumir planteamientos que giran en torno a los señalado por algunos autores sobre la economía popular solidaria (Coraggio; 2018) Se debe partir que el surgimiento de un proyecto alternativo desde el campo popular depende de la posibilidad de ganar autonomía relativa en su reproducción material y cultural. Esta alternativa depende de la constitución de un tejido social (economía popular) capaz de auto sostenerse y auto desarrollarse, no autárquicamente, sino en vinculación abierta con la economía capitalista y la pública. Esta gestión social de los territorios puede construirse como desarrollo a partir de una matriz social y económica dinámica y que debe incluir elementos sociales, organizativos, tecnológicos heterogéneos, pero complementarios

El aporte de la Sociología

La experiencia desarrollada valida el papel de articulación que cumple la sociología en el desarrollo de la gestión social de los territorios. Es común el ejercicio de diagnósticos rurales participativos que marcan el inicio de un proyecto de desarrollo rural. Algunos son gestados desde las instituciones que ejecutan proyectos en la ruralidad panameña con la participación de ONG o fundaciones. Estas últimas son las que prestan el servicio técnico, y en algunas ocasiones postulan a fondos públicos o privados de forma directa. El aporte de las ciencias sociales es sustantivo en estos diagnósticos ya que se insertan en distintas líneas de trabajo como la conservación ambiental, el combate a la pobreza, proyectos con sectores vulnerables como mujeres, indígenas jóvenes.

En estos diagnósticos siempre es clave el papel de un científico social.

El valor y el papel del sociólogo aumenta si al concluir el proyecto se establece un seguimiento. Situación que no es frecuente.

Generalmente la realidad indica que concluido el proyecto el seguimiento es muy débil o no existe y el ciclo allí concluye. Esta práctica produce desconfianza de las comunidades hacia estos proyectos. En otros casos refuerza la actitud clientelista de esperar para conocer y disfrutar de los beneficios materiales mientras dura el ciclo de este. De esta manera el saldo que dejan estas intervenciones, generalmente, es una dependencia hacia los actores externos sin que queden instaladas de formas sustentables las capacidades locales para darle continuidad el proyecto. Es el enfoque asistencial que prevalece extendido en la ruralidad panameña.

Para combatir este rasgo negativo en la praxis rural, el sociólogo puede y debe jugar un rol que produzca cambios en este eslabón clave que es el seguimiento y/o la continuidad del proyecto. Por ejemplo, se puede y debe introducir desde el inicio del proyecto dos preguntas determinantes: de quién es el proyecto y que hará la comunidad o la organización al término de concluido el financiamiento del proyecto.

La dialéctica que encierran las respuestas a estas dos preguntas pone en perspectiva el desafío que debe tener cada proyecto de promover y asegurar el desarrollo de la capacidad organizativa de la comunidad. En ocasiones este elemento se redacta como propósito o alcance del proyecto sin que quede, en la mayoría de las ocasiones, plasmado el ¿Cómo? Lograr este objetivo estratégico. Aquí reside el ámbito de acción del sociólogo como facilitador que contribuye desde un enfoque multidisciplinario a orientar, promover, construir este saber hacer. Es decir, aportar en definir el camino para producir las condiciones objetivas y subjetivas para el cambio social y la transformación de la realidad por parte de las comunidades y sus

organizaciones de base comunitaria al final de cada proyecto. Es también una lógica de acumular experiencias en el tiempo. La conciencia en la comunidad y sus organizaciones de tener una praxis crítica para que cada nuevo proyecto fortalezca las capacidades organizativas para hacer sustentable el impacto de los proyectos.

La sociología es la ciencia social que puede contribuir de manera decisiva en establecer el hilo conductor que debe estar anclado desde el inicio en el conjunto de estrategias del proyecto. La meta/objetivo de cada proyecto debe girar en torno a este desafío de producir las condiciones objetivas y subjetivas para el desarrollo de las capacidades locales.

La sociología y la construcción de cambios sociales en el ámbito local

Aquí se trata de una forma de hacer y construir participación social desde el ámbito local y cotidiano de la realidad comunitaria. Aspirar a cambios implica un proceso de acumulación de experiencias organizativas que fortalezcan la identidad de sujetos sociales que cuentan con una herramienta básica que es su propia organización comunitaria. Desde la subjetividad humana se rescatan valores básicos como la confianza en los individuos y sus familias, la confianza en la organización comunitaria. La cohesión social en torno al vínculo de la asociatividad que refuerza los valores como la solidaridad y el trabajo en equipo. O lo que más recientemente se llama las habilidades blandas y la resiliencia.

Como lo señala Barranquero y Sáez Baeza (2021) esta posibilidad de construir cambio social desde lo local reivindica postulados de pensadores como Freire y Gramsci de lo que se denomina la comunicación alternativa.

Se trata de producir una ruptura con una visión de que los medios alternativos tienen que ser dirigidos por vanguardias intelectuales ligada a determinadas competencias profesionales (políticos, cientistas sociales, artistas). Nos acercamos, más bien, a una visión en la que el

objeto tradicional de las políticas de educación o cambio social, es la comunidad en su sentido local de territorio. La comprensión en este plano, de la comunidad u organización social, hace parte de una identidad de ser un actor de un proyecto en ocasiones generalizado con la frase sencilla y profunda denominado pueblo.

La expresión práctica del desarrollo de este sentido de pertenencia facilita que el pueblo se transforme en agente y sujeto activo en su propio destino local. En ese nivel local de trabajo y reflexión es más fluido establecer las relaciones y posibilidades de construir un poder alternativo en tanto que se va reconociendo otros esfuerzos amigos o aliados en otros territorios y localidades en la región. A esto le llamamos gestión social de los territorios para el desarrollo rural. Desde lo local se construye un poder de impugnación a los poderes ocultos y visibles establecidos. Es una concepción alternativa de un proyecto de sociedad nacida desde lo local comunitario, hacia lo regional y nacional, tomando las características para una organización social y política de los territorios.

En la reflexión de Freire y Gramsci la comunidad y sus organizaciones pueden así en la praxis aumentar su capacidad de generar lenguaje, conocimiento y acción.

Esta espiral de acción y reflexión no la harán en solitario siempre que se identifiquen aliados o facilitadores que aporten en la promoción y articulación del sustrato de participación que habita en el sentido cotidiano de comunidad. Con el transcurrir de las prácticas organizativas se podrá configurar una noción de pueblo local que se transforme en agente y sujeto de su propio destino, en concordancia de su capacidad de generar conocimiento y acción.

Actores comunitarios, institucionales y académicos para una estrategia de gestión social del territorio en la subcuenca del río Zaratí

Esta propuesta concertada nace de la necesidad de generar procesos de investigación que analicen la realidad socioambiental del territorio que define la subcuenca del río Zaratí.

Este cuerpo de agua brinda un conjunto de servicios ambientales para el consumo humano de la población del distrito de Penonomé y áreas aledañas. Igualmente, sus aguas sirven de soporte para el desarrollo de actividades agrícolas, ecoturísticas y pecuarias en esta región.

Este conjunto de servicios ambientales se ven amenazados por el progresivo deterioro socioambiental que se registra en la subcuenca producto de la ausencia de una planificación y ordenamiento del territorio. Esta realidad facilita el crecimiento de actividades económicas (agrícolas, pecuarias y de desarrollo inmobiliario) que impactan negativamente la cantidad y la calidad del recurso hídrico.

Junto a este deterioro del ecosistema de la subcuenca, se va incrementando la preocupación ciudadana por desarrollar distintas iniciativas ambientales para denunciar, investigar, reforestar, divulgar, sensibilizar y presionar a las autoridades e instituciones para acciones más enérgicas que coadyuven a conservar este patrimonio natural.

Sin embargo, aún son iniciativas aisladas y fragmentadas que no logran converger e incidir de manera directa en cambiar el rumbo de esta tendencia al deterioro socioambiental del río Zaratí.

Reconociendo la necesidad de asegurar la sostenibilidad de este patrimonio natural, se establece la construcción de una estrategia concertada entre actores institucionales, académicos, económicos y de la sociedad civil penonomeña y coclesana para generar un modelo

de gestión para el desarrollo integral de la subcuenca del río Zaratí.

4.1. Actores para una estrategia de organización social y de concertación territorial.

Para responder a los desafíos y las crecientes amenazas sobre el río Zaratí, se impone una estrategia inclusiva y concertada de los distintos actores para proponer alternativas que aseguren la sostenibilidad de la subcuenca.

A. Las comunidades rurales y sus organizaciones comunitarias

En un primer plano esta estrategia busca fomentar, crear, estimular y ampliar el desarrollo de las capacidades de los actores locales en el ámbito de las comunidades campesinas que se localizan en la parte alta y media de la subcuenca del río Zaratí. Para ello es necesario la identificación y la convocatoria a las organizaciones de base comunitaria que se activan en estas comunidades: padres de familia, Juntas Administradoras de Acueductos Rurales, comités religiosos, cooperativas, grupos de producción, pequeños y medianos productores, grupos de jóvenes a nivel deportivo y cultural, organizaciones de mujeres, organizaciones de artesanos, ecoturismo o turismo rural.

Se trata de apoyar y partir de la experiencia larga e histórica de estas organizaciones de base comunitaria que conocen las condiciones del ecosistema con sus límites y alcances por que han convivido con ella durante décadas.

B. El sector académico y el papel de los jóvenes de la región

En un segundo plano el desarrollo de capacidades locales abarca al sector académico visualizando al estudiantado universitario que despunta como un actor social relevante y clave en el futuro de la región. La intención es involucrar, moldear y potenciar la capacidad de investigación, extensión y docencia de las generaciones futuras de profesionales al calor de la realidad y sus desafíos presentes.

La proyección que busca la Universidad ha ido creando instancias cada vez más colaborativas y de compromiso con el entorno local y regional, como, por ejemplo, el sistema de servicio social universitario, el sistema de extensión universitaria, y el sistema de investigación aplicado con las tesis de licenciaturas y maestrías. La estrategia, en este segundo plano, debe incluir el diseño y ejecución de proyectos de investigación, de extensión, tutorías, intercambios y pasantías en alianzas estratégicas con Universidades Nacionales y extranjeras.

Ningún grupo de estudiantes podrá estar sin el respaldo de una generación de docentes que estén comprometidos con una visión y misión universitaria que priorice, en su labor académica, los enfoques integrales que promuevan un abordaje multidisciplinario a las realidades que presenta el territorio de la subcuenca del río Zaratí.

Un esfuerzo de esta naturaleza debe estar vinculado con la necesidad de ir al encuentro de un modelo de renovación universitario en el que los centros regionales cuenten con planes estratégicos que atiendan las características de los territorios en donde se insertan y que; apunten a colaborar con otros actores en una mayor equidad y eficiencia social en estas regiones del interior del país.

C. Los centros escolares que están dentro de la subcuenca del Zaratí

De una manera similar, y en un tercer plano, el sistema educativo básico, de premedia y media debe estar incluido en una estrategia de sensibilización y formación que prepare y oriente a este numeroso segmento de la población estudiantil a construir una visión de mediano y largo plazo de este territorio del que son parte. Para ello la estrategia concertada e inclusiva debe contemplar la participación de la Dirección Regional del MEDUCA Coclé y la coordinación de la Dirección de Educación Ambiental, para establecer la relación con los centros escolares que están dentro de los límites de la subcuenca del Zaratí.

Esta estrategia con los centros de educación básica, premedia y media debe estar abierta a la generación de diversas iniciativas que favorezcan un involucramiento gradual y progresivo de los centros escolares en los proyectos de investigación-acción de las universidades y sus programas de extensión, capacitación y sensibilización que ejecuten los estudiantes universitarios en sus proyectos de servicio social, investigación de tesis de licenciatura, maestría y proyectos asociados con otras universidades nacionales y extranjeras. La propuesta se interesa en propiciar encadenamientos en una gestión del conocimiento en los planes locales, regionales e internacionales con centros de investigación y universidades internacionales.

D. Una institucionalidad más concertada en sus respuestas a la región

Un cuarto plano decisivo incluye a los actores institucionales que tienen competencia en el territorio de la subcuenca. Encabeza y lidera esta acción concertada el Ministerio de Ambiente que por tratarse de recursos naturales y la gestión de cuencas, es el Ministerio del estado con plenitud de mandatos legales facultado para normar y dar las pautas para los planes de manejo y marco regulatorios de los recursos naturales del país y en especial del recurso hídrico.

Adicional a este mandato legal debe reconocerse que MiAmbiente regional de Coclé ha estado generando distintas acciones en el periodo 2000 - 2016 para establecer programas y proyectos que tiendan a frenar el deterioro socioambiental de la mano con esfuerzos de organización de las comunidades, especialmente las comunidades y organizaciones que se encuentran en la parte alta y media de la subcuenca del Zaratí.

Otros actores institucionales como el MIDA tienen una larga historia de presencia en la región asesorando técnicamente a los pequeños y medianos productores de la región.

Estos esfuerzos hermanados con el trabajo del IPACCOP, el BDA y el IDIAP son parte de la

inversión que el estado ha realizado por década y que hoy deben potenciarse hacia modelos más integrados de producción con sistemas agrícolas y pecuarios amigables y sostenibles con el ambiente.

E. El papel de las iglesias en la región

Un quinto plano incluye el trabajo de organización de tejidos sociales que la Iglesia católica y más recientemente otras denominaciones evangélicas han ido creando en el territorio de la región. Son esfuerzos de reflexión espiritual que se vinculan en su propuesta con el ideal de un mundo mejor donde la naturaleza se convierta en un patrimonio heredado de un ser superior que conmina a un cuidado de estos recursos naturales como el don de Dios que debe ser salvaguardado para las presentes y futuras generaciones.

F. El aporte de otros actores de la sociedad civil

Un sexto plano tiene relación con los esfuerzos que grupos sociales y culturales, clubes cívicos, asociaciones, fundaciones, ONG, han impulsado y organizado a través de diversas actividades como denuncias, reportajes radiales, televisivos, escritos, foros, reuniones, talleres, simposium, en los que se ha logrado abordar distintas aristas del tema del río Zaratí.

Alcance de la propuesta

Toda la acumulación de estos seis planos de actores y esfuerzos e iniciativas son parte del trabajo ya realizado y que debe servir de plataforma para las etapas que se propone en este proyecto.

La propuesta descansa sobre conceptos como:

- *Cogestión de cuenca*, entendida como los procesos de generación de espacios de concertación entre actores institucionales, comunitarios, económicos productivos y sociales que comparten y accionan en el mismo territorio definido como cuenca, subcuenca o microcuenca. El propósito es desarrollar un sentido de pertenencia y corresponsabilidad en una gestión integrada del recurso hídrico que asegure su sostenibilidad y la prestación

de los servicios ambientales para todos los habitantes de la subcuenca y el desarrollo de sus actividades en el presente y el futuro de las generaciones del territorio.

- *Participación ciudadana*, entendida con el involucramiento activo de los ciudadanos y ciudadanas en aquellos procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas. Es el derecho de todo ciudadano a tomar acciones en el devenir de las situaciones sociales, ambientales, políticas e institucionales que impactan positiva o negativamente su calidad de vida, siendo complemento en una dimensión de auditoría social de los planes gubernamentales y otros actores de la sociedad.
- *Gestión del conocimiento*, entendido como el proceso de construcción de pensamiento alternativo que descansa en el desarrollo de la capacidad para establecer las preguntas pertinentes que acerquen a un diálogo de saberes en donde se genere una revaloración de viejos y nuevos saberes populares. Es la búsqueda y formación de nuevos campos de estudio como la ecología política, la ecología económica y la historia ambiental en una creciente interdependencia con las ciencias más tradicionales y liberales (G. Castro). Tiene como finalidad de compartir y transferir el conocimiento desde lugar donde se genera hasta el lugar donde se va a emplear, e implica el desarrollo de las competencias necesarias al interior de las organizaciones para compartirlo y utilizarlo entre sus miembros.
- *Ordenamiento territorial*, entendido como el proceso que contribuya mejorar la calidad de vida de los pobladores de un territorio a través de la aplicación de un conjunto de instrumentos que

identifiquen de manera estratégica dónde, cómo y con qué temporalidad se necesita desarrollar acciones, intervenciones e inversiones.

- *Desarrollo integral territorial*, entendido como una forma de promoción del desarrollo que dispone de una metodología de actuación estructurada, responsable y participativa. Propicia el fortalecimiento de las capacidades de los actores e instituciones, busca concertar actores y recursos, tener una ruta y medir resultados, compartir aprendizajes con otros que están en lo mismo, ser transparente con todos los participantes, mejorar la actuación, corregir y actualizar el modelo de trabajo.
- *Competitividad territorial*, entendida como el proceso destinado a hacer adquirir a los agentes locales y a las instituciones cuatro capacidades: la capacidad de valorar su entorno, de actuar juntos, de crear vínculos entre sectores de tal modo que se mantenga in situ el máximo del valor agregado y poder establecer relaciones con otros territorios y con el resto del mundo. Bajo esta premisa un territorio será competitivo en la medida en que puede afrontar la competencia del mercado y garantizar al mismo tiempo la viabilidad ambiental, económica, social y cultural.

Aplicación de un modelo de investigación interdisciplinario para la gestión social de un territorio en la subcuenca del río Zaratí

A. Aspectos generales y marco situacional de la reserva hídrica dentro de la subcuenca del río Zaratí

La reserva hídrica del Cerro Turega cuenta con una extensión de 602 has y la del Cerro Cucuazal con una extensión de 294 has. Ambas fueron declaradas reservas hídricas a través del Acuerdo Municipal 003 del 31 de marzo del 2005 y consignado en la Gaceta Oficial 25 297 del 12 de mayo de 2005 del Honorable Consejo Municipal de Penonomé.

Toda la recopilación de información y este proceso será llevado a cabo por parte de la Fundación EcoAguas, la Cooperativa de Servicios Múltiples de la Subcuenca Zaratí, estudiantes de la Universidad de Panamá y profesionales asociados que brindarán el aporte necesario para entregar un informe valioso y con información de calidad.

La subcuenca del río Zaratí es la fuente principal de abastecimiento de agua, utilizadas para consumo humano y para actividades agrícolas, ganaderas e industriales. La subcuenca en aspectos políticos administrativos comprende los corregimientos de Cañaveral, Penonomé Cabecera, Pajonal, Toabré, Chiguirí Arriba y Coclé en el distrito de Penonomé y los corregimientos de San Juan de Dios y El Valle en el distrito de Antón, ambos distritos pertenecientes a la provincia de Coclé.

Cuadro 1
Tramos de la subcuenca del río Zaratí y comunidades que comprenden

Tramos de la Subcuenca Zaratí	Comunidades
Alto	Loma Grande, Oaxaca, Cabecera del Zaratí, Pozo Azul, Aguila Abajo, Aguila Arriba, Guabal, Sofre, Turega, Caimito, Boquerón (4,653 habitantes).
Medio	Churuquita Grande, Churuquita Chiquita, El Cocal, Barrero, La Negrita, Membrillo, Membrillo Arriba, Membrillo Centro, Monte Grande, Mosquitero, Pajonal Centro, Pajonal Abajo, Seren, Tue, Sonadora, El Potrero, Río viejo y Salado (6,552 habitantes).
Bajo	Chogoré, Penonomé, Vista Hermosa (16,008 habitantes).

B. Objetivo y alcance metodológico estudio socioeconómico de la reserva hídrica

El objetivo general del levantamiento de la información socioeconómica en esta zona es poder conocer las condiciones sociales de la población que debe incluir cantidad de habitantes, escolaridad, edades, aspectos de salud, condiciones de la vivienda, acceso a servicios básicos: luz agua, teléfonos, radio, televisión, transporte y recreación. En el aspecto económico debe contemplarse la población económicamente activa, el trabajo asalariado, el trabajo agrícola y pecuario, el trabajo de jornalero estacional. Las principales actividades económicas en la región (ganadería, porcino, avícola, cultivos anuales, turismo). Debe conocerse los principales productos que se generan en esta economía campesina y su destino si es para autoconsumo, mercado local o el mercado urbano en Penonomé y áreas aledañas.

Se pretende conocer el área y poder contar con toda la información posible referente a flora y fauna del lugar. Partiendo de reconocimiento en campo, parcelas de muestreo y entrevistas a personas que conocen este sector.

Área de estudio

El levantamiento de la información socioeconómico será específicamente en las comunidades aledañas a los Cerros de la Subcuenca Cucuazal y el Turega, Sofre, Guabal, Caimito, Oaxaca, Pozo azul, Aguila Abajo y Arriba que están ubicadas en la parte alta de la subcuenca. Se trata de una primera etapa para

recargar el área donde se encuentra esta zona de recarga hídrica del río Zaratí

Metodología

Se desarrolla una revisión bibliográfica intensa de documentos de tesis, publicaciones impresas y de internet que serán sistematizadas en fichas resúmenes que servirán de base documental para orientar futuro trabajos de investigación y evitar duplicar temáticas que ya han sido abordadas.

Se comunicará y gestionará con los centros escolares y las autoridades locales con el propósito de que conozcan este levantamiento de información y puedan facilitar el trabajo de los estudiantes.

Se propone conformar equipos mixtos con estudiantes de premedia y media en conjunto con estudiantes de la Universidad para hacer el levantamiento de la información en campo.

Hoja de ruta y proyección

La propuesta parte de definir esta primera acción de generar una línea base con datos de campo en los ámbitos biológicos de flora, fauna y el ámbito socioeconómico que incluye población y producción agropecuaria. Esta información será utilizada en conjunto con las comunidades para explorar y presentar líneas de trabajo para el desarrollo de capacidades locales que permitan valorizar la importancia de esta reserva hídrica y definir perfiles de proyectos que puedan ser respaldados para su ejecución en el corto y mediano plazo.

La intención es generar un modelo concertado de investigación aplicada que aproveche el recurso y potencial humano y de naturaleza que existe en esta región y que sirva para validar la experiencia a fin de ser replicada en la parte media de la subcuenca del río Zaratí, realizando los ajustes metodológicos requeridos frente a una parte media que está más poblada e intervenida por la acción humana.

Conclusiones

- Luego de este recorrido se plantea que existen espacios y posibilidades para que la Sociología pueda aportar en estrategias de desarrollo social de territorios aplicado en un enfoque alternativo.
- Ante el conjunto diversos de proyectos de desarrollo rural (públicos y privados) se constata que la Sociología puede aportar, además de los diagnósticos, en estrategias que combinen de manera creativa conceptos como: cogestión de cuenca, participación ciudadana, ordenamiento territorial, competitividad territorial y gestión del conocimiento.
- El enfoque alternativo se basa en una idea de acumular fuerzas sociales desde los territorios tomando en cuenta los tejidos sociales y organizativos que se identifican en un buen diagnóstico de la realidad rural.
- Se valora el papel determinante que aporta el sector académico cuando se vincula a procesos organizativos ya existentes y desde una lógica de acompañamiento.
- Se puede concluir que el surgimiento de un proyecto alternativo desde el campo popular depende de la posibilidad de ganar autonomía relativa en su reproducción material y cultural. Esta alternativa depende de la constitución de un tejido social (economía popular) capaz de auto sostenerse y auto desarrollarse,

no autárquicamente, sino en vinculación abierta con la economía capitalista y la pública.

- Esta gestión social de los territorios puede construirse como desarrollo a partir de una matriz social y económica dinámica y que debe incluir elementos sociales, organizativos, tecnológicos heterogéneos, pero complementarios.
- En esta construcción social de un proyecto alternativo es clave el enfoque de una Sociología comprometida con el cambio social de una estructura que tiene más de 200 años de atrofiar el desarrollo sustentable del país.

Bibliografía

- Brunet J, Pere; et al. (2005). Agenda 21: Subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible. Boletín de la A.G.E No. 39. Baleares, España. 23 pp.
- Coraggio, JL.(2018). Potenciar la economía popular solidaria una respuesta al neoliberalismo. Instituto Conurbano. Sarmiento, Argentina. 18 pp.
- Leupot, Manfred (2008). El desarrollo rural integrado, enfoque Rehovot. CERUR. Rehovot, Israel. 40 pp.
- Martínez, M. (2019). Concertación territorial y gobernanza del agua. La Estrella de Panamá.
- Martínez, M. (2021) Gestión Social de territorios y las alianzas centros regionales y organización comunitaria. Una experiencia en la subcuenca del río Zaratí. Ponencia al IX Congreso Científico de la Región de Azuero. Octubre de 2021.
- Rodríguez, M. (2016). Encadenamientos productivos y circuito cortos, innovaciones en esquemas de producción y comercialización para la agricultura familiar. CEPAL, IICA, Fontagro. Santiago, Chile. 120 pp.

“El cooperativismo como alternativa comunitaria en tiempos de Pandemia en Panamá”

Nereyda García Bethancourth

Resumen

Toda política pública debe actuar sobre una determinada realidad, en la cual el Estado puede y debe intervenir, contribuyendo a producir alternativas y acciones que den solución a demandas sociales, para avanzar hacia el bien común. Atendiendo a que el desarrollo se construye desde el escenario comunitario y local, las políticas sociales deben estar vinculadas a los procesos específicos y es aquí donde la economía social- cooperativa y su entronque con los propósitos de los Estados democráticos juega un papel clave. Como estudio exploratorio, se trata de dar a conocer en qué medida el modelo cooperativo incide en el desarrollo integral de las personas, integrando valores y principios, que eleven su calidad de vida con dignidad, especialmente en este contexto de crisis pandémica, en que la Alianza Cooperativa Internacional y las Cooperativas de las Américas, incluyendo Panamá, han expresado su solidaridad.

Introducción

En las comunidades panameñas, el cooperativismo se ha mantenido activo y trabajando en actividades esenciales para enfrentar la pandemia de COVID 19 y se ha estado exhortando al gobierno y líderes, en todos los campos del conocimiento humano, a voltear la mirada hacia las cooperativas como alternativas, con la convicción de que otro mundo es posible, más solidario, más justo.

Las personas cada día se identifican más hacia la identidad Cooperativa, considerándola como empresa con entidad que une dentro de sí dos dimensiones distintas, económica y social, precisamente debido a esta doble naturaleza, a lo largo de su historia, la empresa cooperativa ha experimentado y resuelto grandes problemas sociales.

Piensen al principio del siglo XIX, cuando en Inglaterra y luego en Francia, personas como Robert Owen fueron a fundar las primeras cooperativas, y todas fracasaron miserablemente. ¿Por qué? Porque Owen, quien, como saben, era un idealista coherente, pensó que la empresa cooperativa podía apoyarse en la única motivación intrínseca de

los miembros con lo cual era la única dimensión social privilegiada.

Cuando fue a los Estados Unidos y fundó New Harmony, una de las primeras cooperativas en Estados Unidos, en 1825, en pocos años se enfrentó a un fracaso que podría haberse previsto desde el principio.

En otros períodos históricos, lo contrario era cierto. Incluso cuando la dimensión económica prevaleció sobre la dimensión social, hasta el punto de sofocarla, surgieron serios problemas.

Equilibrar las dos dimensiones del cooperativismo no es fácil. La historia ultra centenaria del movimiento cooperativo nos da una amplia confirmación. Esta es la razón por la cual no solo se requiere incrementar no solamente la atención respecto a la supervisión, sino también, y sobre todo, sobre la identidad.

La identidad de la cooperativa no se defiende sin un esfuerzo cultural específico. Una aclaración sobre la noción de identidad es obligatoria. Cómo se sabe, este término conlleva una doble ambigüedad. La primera se refiere a la distinción entre identidad como correspondencia

con una realidad única, como cuando decimos "Fulano y Fulana comparten la misma identidad política" e identidad como un conjunto de características que hacen de una entidad algo único e irrepetible.

La segunda se refiere a la distinción entre identidad como una condición dada, decidida por otros o asociada con un destino histórico especial e identidad como resultado de una elección responsable. En el primer caso, se descubre la identidad, en el segundo caso se construye. Soy de la opinión que, de los dos conceptos de identidad ahora resaltados, solamente el segundo significado aplica para las cooperativas.

Cómo lo define La Alianza Cooperativa Internacional (ACI)

Define Cooperativismo como "una Asociación de Personas que se unen voluntariamente para satisfacer necesidades y aspiraciones comunes, económicas, sociales y culturales por medio de una empresa en común.

El Cooperativismo es el modelo de desarrollo socioeconómico más humano, donde todos los que intervienen usan recursos y capacidades, y donde no los hay, las generan, recurren a la asociación con miras a lograr fines comunes. Las cooperativas son formas de acción colectiva, son por tanto alianzas de mujeres y hombres para transformar sus condiciones reales de existencia, parten de las intenciones, las creencias y los deseos; de tal manera que a partir de sus intereses redefinen y recrean tanto sus problemas como su realidad.

En pocas palabras, las cooperativas desde el punto de vista sociológico son constructores sociales, organizaciones inventadas y creadas por actores sociales como soluciones específicas para resolver los problemas que se generan con el desarrollo del capitalismo salvaje. Se basan en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Los valores éticos como la honestidad, la transparencia, la

responsabilidad social y la preocupación por los demás, son desde sus inicios, la base de su crecimiento sostenido. En efecto, la manera cooperativista de administrar ante la crisis ha demostrado su solidez, pues actualmente las cooperativas generan excedentes anuales que son invertidos en más y mejores beneficios a para sus asociados.

El cooperativismo es una opción que tienen los individuos, hoy para desarrollarse tanto a nivel personal como a nivel laboral. Inclusive, ha sido considerado un modelo alternativo de desarrollo a la economía de mercado y a la economía de Estado. El primer modelo vinculado al desarrollo económico ha orientado su propósito central al impulso del mercado sin valorar a corto y mediano plazo los costos sociales, políticos, culturales y espirituales, privilegiando a los dueños del capital por encima de los dueños del trabajo. El objetivo dar a conocer si el cooperativismo es una herramienta económica que aporta ayuda a un desarrollo más humano. De igual manera ver como infiere un mejor modelo cooperativista y en solventar eficazmente una elevada calidad de vida socioeconómica a sus asociados, además ver como el modelo cooperativista está estrechamente vinculado a las necesidades del ser humano y si la satisface.

En ese contexto, el Estado Panameño ha tenido avances hacia el desarrollo de una activa política de promoción Cooperativista en la economía social y solidaria, ya que las malas políticas llevan al País a la miseria y desigualdades sociales.

A Jairo Rojas en su libro, "Cooperativismo y Desarrollo Humano", nos lleva a la reflexión, a participar como lectores de esta propuesta metodológica que permite medir la incidencia que tienen las Cooperativas en el "Desarrollo humano", rompiendo esquemas diseñados por quienes niegan o minimizan el carácter de éstas, como modelo alternativo determinado por principios y valores. Así mismo, emplaza a pensadores que han presentado el desarrollo humano como un proceso, que, al alcanzar su plenitud; únicamente

asegura el acceso a satisfactores económicos y materiales.

Este libro nos permite reafirmar que hombres y mujeres organizados en cooperativas, son, y, deben ser protagonistas de su propio bienestar espíritu natural desde su creación satisfaciendo sus necesidades culturales, espirituales y materiales.

Así mismo nos tendríamos que hacer esta pregunta: ¿En todas las Cooperativas los asociados son iguales? ¿Rotan los roles de administración y de trabajo entre ellos? ¿Son los grupos directivos los principales beneficiados de las Cooperativas? ¿En el caso de los campesinos, organizados en "¿Cooperativas", son empleados que están al servicio de las cúpulas que han desvirtuado el espíritu Cooperativista?

De ser así, estamos frente a la adulteración de la filosofía social de las Cooperativas; de su naturaleza; de sus valores; de sus principios y de su razón de ser, que deben observarse mediante la ayuda mutua, la responsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad.

La incidencia de las organizaciones campesinas, en particular de las cooperativas en el desarrollo humano ha sido poco estudiada. Esto, a pesar de que estas organizaciones han sido consideradas como un modelo alternativo al enfoque tradicional orientado al crecimiento económico (Levi, 2001:51). Incluso las cooperativas han sido presentadas como la tercera y la única vía válida para la emancipación de la sociedad (Sangines, 2001). Sin embargo, otros autores plantean que las cooperativas no generan desarrollo, por dos razones principales: primero, porque no son capaces de lograr transformaciones estructurales en el nivel macro, en consecuencia, son incapaces de generar desarrollo en los niveles micro. Segundo, que este tipo de organizaciones no están exentas de un conjunto de vicios y que al final solamente los grupos directivos aprovechan los beneficios generados por la acción colectiva de sus integrantes.

Entre estas dos posturas, se requiere la búsqueda sistemática de evidencias empíricas que aporten a clarificar el verdadero rol de las cooperativas en los procesos de desarrollo de sus asociados. Esta indagación razonada, debe contar con marcos interpretativos y metodológicos que den cuenta del qué, el cómo y en qué condiciones se genera el desarrollo, responsabilidad que en gran medida tienen las ciencias sociales.

Un aspecto para destacar es que los estudios del desarrollo, en cualquiera de sus interpretaciones, y más aún en la perspectiva del desarrollo humano, requiere el concurso de distintas ciencias, no solamente de las sociales, sino también de las naturales.

El cooperativismo debe adoptar de manera clara el tipo de desarrollo con el cual se identifica y en consecuencia definir las dimensiones más apropiadas para su medición. Si se continúa entendiendo el desarrollo desde el cooperativismo, únicamente vinculada a la dimensión de lograr mayor productividad e ingresos, se sacrificarán otras dimensiones de la calidad de vida que son fundamentales. La presente propuesta es un desafío que invita a la adopción de la perspectiva del desarrollo humano, la cual es congruente con los principios, valores y la definición del cooperativismo. Tiene un claro sustento teórico – filosófico, derivado de las ciencias humanas y las corrientes alternativas del desarrollo. No se trata de marginar indicadores productivos, sino de ampliar la mirada en el entendimiento del desarrollo. Así como en la sociedad, principalmente, desde los organismos internacionales de desarrollo la visión de éste se ha venido transformando, el cooperativismo tiene el reto también de hacer una relectura conceptual del desarrollo y de cómo lograrlo.

El cooperativismo debe adoptar de manera clara el tipo de desarrollo con el cual se identifica y en consecuencia definir las dimensiones más apropiadas para su medición. Si se continúa entendiendo el desarrollo desde el cooperativismo, únicamente vinculada a la dimensión de lograr

mayor productividad e ingresos, se sacrificarán otras dimensiones de la calidad de vida que son fundamentales. La presente propuesta es un desafío que invita a la adopción de la perspectiva del desarrollo humano, la cual es congruente con los principios, valores y la definición del cooperativismo.

Tiene un claro sustento teórico -filosófico, derivado de las ciencias humanas y las corrientes alternativas del desarrollo. No se trata de marginar indicadores productivos, sino de ampliar la mirada en el entendimiento del desarrollo. Así como en la sociedad, principalmente, desde los organismos internacionales de desarrollo la visión de éste se ha venido transformando, el cooperativismo tiene el reto también de hacer una relectura conceptual del desarrollo y de cómo lograrlo.

Lo anterior conllevará a revisar con detenimiento que está pasando con los procesos de autogestión, participación, liderazgo y toma de decisiones dentro de las organizaciones cooperativas. Preguntarnos ¿los asociados (as) son protagonistas de su desarrollo o en cambio son la Junta de directores, administradores o los gerentes? Asumir un nuevo paradigma del desarrollo implica ubicar los procesos organizativos y la calidad de estos en el centro de la reflexión cooperativa.

La definición del cooperativismo en la Ley de 17 del IPACOOOP establece que "Las cooperativas constituyen asociaciones de utilidad pública, de interés social y de derecho privado; y el ejercicio del cooperativismo se considera un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la riqueza y del ingreso, a la racionalización de las actividades económicas y a facilitar, tarifas, tasas, costos y precios, a favor de la comunidad en general. El Estado fomentará las cooperativas, mediante la adecuada asistencia técnica y financiera, y las fiscalizará. Para asegurar el libre desenvolvimiento y desarrollo de las cooperativas, el Estado les garantizará autonomía jurídica y funcionamiento democrático".

La cooperativa, es una asociación autónoma de personas que se unen voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes". Esta definición es amplia y tiene una clara relación con perspectivas teóricas y metodológica propuesta, por ejemplo, en hallazgos aplicados en cooperativas

La aplicación de la metodología a los casos de Cooperativas en el desarrollo de sus asociados. No obstante, encontramos algunas regularidades que se deben destacar donde los asociados presentan altos porcentajes de acceso a los servicios de crédito y asistencia técnica, más del 60%, frente a cifras promedios menores al 10% entre los no asociados. Las cooperativas en estos casos están desempeñando un papel destacado en la provisión de estos servicios. En consecuencia, los ingresos provenientes de las actividades que realizan son mayores entre los asociados(as). Sin embargo, otros pequeños comerciantes o agricultores a pesar de contar con mejores ingresos que los organizados en cooperativas, en el aspecto de la situación nutricional no existen diferencias. Ampliar la mirada del desarrollo dentro del cooperativismo permitirá estar pendientes de aspectos invisibles del paradigma economicista vigente.

En pocas palabras, las cooperativas desde el punto de vista sociológico son constructores sociales, organizaciones inventadas y creadas por actores sociales como soluciones específicas para resolver los problemas que se generan con el desarrollo del capitalismo salvaje. Se basan en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Los valores éticos como la honestidad, la transparencia, la responsabilidad social y la preocupación por los demás, son desde sus inicios, la base de su crecimiento sostenido. En efecto, la manera cooperativista de administrar ante la crisis ha demostrado su solidez, pues actualmente las cooperativas generan excedentes anuales que son

invertidos en más y mejores beneficios a para sus asociados.

El cooperativismo es una opción que tienen los individuos, hoy para desarrollarse tanto a nivel personal como a nivel laboral. Inclusive, ha sido considerado un modelo alternativo de desarrollo a la economía de mercado y a la economía de Estado. El primer modelo vinculado al desarrollo económico ha orientado su propósito central al impulso del mercado sin valorar a corto y mediano plazo los costos sociales, políticos, culturales y espirituales, privilegiando a los dueños del capital por encima de los dueños del trabajo. El objetivo dar a conocer si el cooperativismo es una herramienta económica que aporta ayuda a un desarrollo más humano. De igual manera ver como infiere un mejor modelo cooperativista y en solventar eficazmente una elevada calidad de vida socioeconómica a sus asociados, además ver como el modelo de cooperativista está estrechamente vinculado a las necesidades del ser humano y si la satisface.

El concepto de desarrollo humano como fuente para el análisis. En la procura de encontrar el instrumental teórico que permita hacer reconocibles las vías de impacto de las empresas cooperativas en sus entornos, queda pendiente explicitar la perspectiva teórica que permitirá este objetivo primordial. Para lograr esto, como se ha venido proponiendo, el solo argumento de la generación de empleos resulta insuficiente. El empleo, como se acotaba anteriormente, se tiende a relacionar comúnmente con una fuente de generación de ingresos para la persona.

En efecto lo es, pero "el ingreso no es la suma total de la vida humana" (PNUD, 1990: 31). Si se pensara que para la empresa cooperativa este es el único o mejor impacto que puede tener, se está reduciendo doblemente la percepción sobre este fenómeno. Primero, porque se olvidaría que como sistema abierto que es y como sujeto de particulares características (organización de carácter asociativo) crea en su interacción cotidiana con el entorno otras tantas formas de impacto; y

segundo, porque si el ingreso, como apunta el PNUD, no es la suma de la vida humana, se acepta que hay otras dimensiones también muy importantes asociadas al desarrollo humano de las personas.

La concepción de desarrollo humano, traducido al plano del "ser" (la persona), implica cubrir sus necesidades básicas y complementarias en un entorno en el que se reconozcan, se respeten, se promuevan, se enaltezcan y defiendan sus derechos; así mismo, en la libertad y la formación de sus capacidades humanas en función de expresarse plenamente a través de las distintas etapas de su desarrollo.

El cooperativismo como alternativa ante la crisis post COVID-19

El cooperativismo como cultura empresarial basada en la economía social, en la que se toma en cuenta a las personas primero y luego al capital. La cultura del ahorro que fomentan las cooperativas, puede convertirse en una disciplina y por ende, en una opción para las familias con menos ingresos, frente a un escenario que se vislumbra con un alto nivel de desocupación e incremento de la pobreza y desigualdad. Frente a este escenario, las cooperativas deben mantener una actitud resiliente, al ser consideradas como una alternativa efectiva para superar la crisis económica y social que afectará al mundo y en especial a nuestro país, una vez que se logre superar la pandemia del COVID-19.

Las cooperativas, se ven y han venido actuando, al igual que durante la crisis vivida entre 1988 y 1990, como una alternativa evidenciando su capacidad de hacer frente a las adversidades, gracias a la solidez de sus finanzas y a la toma de decisiones administrativas acertadas por la formación en su identidad y reforzada por los principios y valores cooperativos. Estas decisiones han sido la base que nos permite contribuir con las necesidades crediticias de nuestros asociados, que a pesar de los problemas de Emergencia Sanitaria no han dejado de aportar capital a su económica, siempre apoyados en la tecnología, a fin de mantener

comunicación constante entre las diferentes partes de la estructura organizacional y sus asociados. Estas empresas han buscado estrategias para mitigar el riesgo de afectación para seguir brindando el servicio y beneficio de la mejor manera posible. Las cooperativas apuestan que es importante promover la participación activa en la Cooperativa, involucrando a todos los asociados como actores claves, porque son ellos los que fortalecen el desarrollo económico con la utilidad de productos y servicios que tienen a su disposición, atendiendo a las plataformas físicas y medios virtuales dispuestos para tal fin, siendo conscientes de lo importante que es estar al día en nuestros compromisos, ya que es lo que nos permite apoyar a los asociados que se han visto afectados por la pandemia.

En Panamá existen 529 cooperativas de diferentes tipos, Ahorro y Crédito, Servicios Múltiples, Vivienda, Salud, Trabajo, Turismo, Pesca, Consumo entre otras, que beneficia a las familias panameñas. Debemos comprometernos con atraer nuevos asociados, sobre todo a las personas jóvenes, quienes aún no conocen los beneficios de pertenecer a una empresa cooperativa, ya que la economía post COVID-19 está llamada a una mayor participación de la población joven en el modelo cooperativo, para así lograr una mejor distribución de la riqueza, a través de productos y servicios generados con una visión social y colaborativa, basados en principios de igualdad y equidad.

Como alternativa comunitaria, El Sistema cooperativo en Panamá influye positivamente sobre el desarrollo económico del país, tanto en términos económicos como de cohesión social.

Al 31 de octubre de 2021 se registran 536 cooperativas en todo el país, en 13 tipos de actividades diferentes, de las cuales el 64.9% realizan actividades financieras, el 13.4% corresponde a cooperativas juveniles y 10% a las cooperativas de producción y 10% de transporte.

El activo total del Sector asciende a B/.2,432 millones, centrado en las cooperativas de intermediación financiera con el 98.54%; le siguen las cooperativas de transporte con el 0.715 y las de producción con el 0.41% de los activos totales del sector.

El índice de liquidez de las cooperativas de intermediación financiera se encuentra al 50%.

Ante este escenario, el IPACCOOP está comprometido con el modelo cooperativo para mantenerlos activos y actualizados, por ello está dedicando sus acciones en el fortalecimiento y adecuación de la Política Institucional a través de:

Programa de fortalecimiento y desarrollo de capacidades institucionales de su recurso humano en temas de planificación, administración, finanzas y producción agropecuaria.

Creando un Sistema de Monitoreo, Seguimiento, y Evaluación, para evaluar el desempeño de las cooperativas mediante la obtención de indicadores claves de desempeño, vinculadas a los planes, programas y proyectos en ejecución de la institución aplicables a los distintos tipos de cooperativas.

Modernizando la Ley 17 del 01 de mayo de 1997, que establece el régimen especial para regular e integrar las cooperativas como parte fundamental de la economía nacional, mediante consulta al Sistema Cooperativo.

Modernizando la Ley 24 del 21 de julio de 1980 que crea el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACCOOP).

Este Plan Estratégico Institucional del IPACCOOP PEII 2020-2024, tiene como elemento central en los Cuatros Ejes Estratégicos a saber Marco Legal Integral, Institucionalidad, Fomento y Consolidación de Cooperativas y la Dinamización de Cooperativas en Sectores con Pobreza Multidimensional, el cambio de la persona, visto y entendido como un crecimiento y desarrollo de sus competencias y habilidades que lleve a la Institución a tener una visión y misión que apunte a

fortalecer el sector cooperativo con sostenibilidad que es el objetivo fundamental del cooperativismo, Además con ello coadyuvamos a la disminución de la pobreza como parte central del Plan Estratégico de Gobierno PEG 2020-2024, que busca contribuir

con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Fin a la Pobreza , Hambre Cero.

“El papel de los deportes en las sociedades en el marco del COVID-19”

Naschelly Beitia Mercado

Resumen

Lo que conocemos actualmente como actividad física y deportes en sus inicios se desarrolló naturalmente como un método de supervivencia y subsistencia del ser humano y, además, lo utilizaban para preparar a los jóvenes para la guerra en diversas culturas. Sin embargo, este ensayo: El papel de los deportes en las sociedades en el marco del Covid-19, nos da luces de que los deportes y la educación física son polisémicos. Contiene un breve análisis visibilizando diversos momentos en que se ejercen las desigualdades, exclusiones, acosos que atraviesan a las mujeres e identidades contrahegemónicas en los ecosistemas deportivos en Panamá y a nivel mundial; aborda una parte de la crisis en la que estamos inmersos e inmersas, desde cómo afectó y transformó las dinámicas de sobrevivencia de deportistas y personas con actividad física activa, con la llegada repentina del Covid-19, que ha transformado a la sociedad y el deporte no es ajeno a este cambio. Por consiguiente, plasma la relevancia de los deportes y la actividad física, en la vida cotidiana de las personas como método de emancipación para contrarrestar los traumas emocionales, psicológicos y físicos causados por la pandemia del Covid-19 a nivel mundial y sitúa en tema de debate, conversación e investigación, el papel de los deportes en todo el mundo y sus diversas sociedades.

La COVID-19

La COVID-19 en Panamá impactó en el deporte de alto rendimiento a personas que practican deportes colectivos e individuales y afectó a la ciudadanía, incluidos los niños y niñas que tenían un ritmo de vida con nivel alto de actividad física diaria, así como deportistas profesionales que se vieron afectados y afectadas por la falta de entrenamiento entre abril y septiembre de 2020.

En ese periodo, el Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES) no estuvo brindando apoyo a las organizaciones deportivas.

El estar en incertidumbre total, armar rutinas, tener dificultades para fijarse metas sin fechas fijas, y tantas otras problemáticas representaron muchos desafíos a los y las deportistas en tiempos de Covid-19; y las personas con una vida llena de actividades físicas no quedan de lado.

Resulta complejo generalizar, no todas las personas y deportistas han y siguen viviendo la situación

pandémica de la misma manera, por razones de clase, quedando expuestas las pocas oportunidades que tienen muchas personas de entrenar en sus casas con todas las herramientas necesarias y, por supuesto, como no todas las personas indistintamente del sexo tienen pocas probabilidades de comodidades.

La pandemia evidenció aún más las desigualdades ya existentes como la violencia doméstica y la desigualdad de género, mientras deportistas varones cuentan con implementos, gimnasios, pelotas, las deportistas no cuentan con los mismos accesos, Yesica Bopp Campeona Mundial de AMB Boxeo Femenino menciona que para que las pocas mujeres tengan las mismas oportunidades, tienen que haber hecho un camino recorrido de quizás 20 años como deportista, ser campeona, con mucha publicidad, para tener ciertos accesos y por ende privilegios.

Al pasar de ser activos y activas, a una inactividad física y una inactividad deportiva podría generar

cambios repentinos en el cuerpo y causar repercusiones tanto físicas, como mentales/emocionales. Andrés Morales encargado del área deportiva de la UNESCO, menciona que les resulta aún difícil medir las consecuencias de la pandemia en términos de salud física, mental y emocional (Morales, 2021).

Uno de los mayores peligros en tener una vida con inactividad física, también es para las personas que tienen enfermedades como la diabetes, hipertensión, obesidad, cardiovasculares, los accidentes cerebrovasculares, depresión ya que la actividad física les ayuda a regular los dolores y balancear.

El estudio realizado por Dichter & Neira en octubre de 2015 (Neira, 2015), menciona que un tercio de la población en Latinoamérica reconoce no hacer ejercicios, mientras que en Panamá casi dos terceras partes de la población panameña reconoce ser sedentaria, es decir, que no hace ejercicios ni siquiera una vez al mes.

El sedentarismo, el cual existe en 61% de la población panameña, es una de las principales causas de aumento de peso y enfermedades cardiovasculares. También causa problemas de cuello y espalda, propensión a desgarros musculares, cansancio y estrés.

Otros beneficios que da el practicar deportes y tener actividad física es que mejora los huesos, por lo que las sociedades más activas tienen menor uso de combustibles fósiles, y esto genera una atmósfera más limpia, las avenidas, calles están menos congeladas y generan menos frustraciones.

Según el informe de transparencia de PANDEPORTES los aportes iniciaron nuevamente en octubre de 2020, esto llevó a una reapertura paulatina para los y las deportistas.

En 1946 se crea la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el 9 de noviembre de 1951, el gobierno de Panamá firma un acuerdo con la OMS y la OPS para apoyar en temas y proyectos de salud, desde entonces su deber es trabajar

articuladamente por el bienestar de la ciudadanía en Panamá.

Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS): "La actividad física insuficiente se ha identificado como uno de los principales factores para la mortalidad global y se encuentra en aumento en muchos países (...). A nivel mundial, las mujeres son menos activas (32%) que los hombres (23%) y la actividad se reduce a mayores edades en la mayoría de los países. Además, las poblaciones más pobres, las personas con discapacidad y con enfermedades crónicas y las poblaciones marginadas y las indígenas tienen menores oportunidades de mantenerse activos. En América Latina y el Caribe, los niveles de inactividad física aumentaron del 33% al 39% entre 2011 y 2016" (OPS, s.f.).

Desde la OPS y la OMS, se elaboró un nuevo plan de acción mundial sobre Actividad Física que tiene como meta disminuir la inactividad física de un 10% para el año 2025 y en un 15% para 2030. El Comité Olímpico Internacional en conjunto con la OMS, articularon para promover estilos de vida saludable.

Se han desarrollado documentos en el marco de Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como el Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia y el Plan de acción mundial sobre actividad física.

El deporte como expresión cultural

Ahora bien, cuando nos ponemos a observar los deportes desde un panorama de diversidad cultural y étnica, de género, diversidad humana, chocamos con factores estructurales como la exclusión social, las desigualdades socioeconómicas, las burlas enmascaradas de racismo, sexismos, etc. Los deportes reflejan la radiografía de cada país.

Vivimos en un mundo donde la hegemonía es la heteronormatividad, donde las personas que tienen una orientación sexual distinta se enfrentan a esta gigantesca barrera que le restringe cualquier intento de querer ser, expresar y vivir libremente su

sexualidad y por ende, ser libre también en las canchas o ámbitos deportivos.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Artículo #2, dice:

“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición(...)” (ONU, 1948)

A pesar de esta Declaración y de muchas otras cartas y convenios que demuestran y apuntan hacia un avance en tema de Derechos humanos, falta seguir trabajando para transformar el imaginario social.

Las personas son discriminadas no por quiénes son, sino por lo que se piensa que son o representan; es decir, en virtud de la asignación de estereotipos sociales o culturales negativos. Se vuelve a la idea de persona y como su identidad no es una sumatoria de factores sino una integralidad que tiene diferentes manifestaciones que pueden ser

vitales permanentemente, adquirida o transitorias (Eibach, 2008).

En un estudio realizado por Ditcher & Neira en octubre de 2015, demuestran: -El ejercicio físico o la práctica de los deportes no está arraigada a la costumbre de los panameños en comparación al promedio latinoamericano, -Un menor porcentaje de mujeres hacen ejercicio o practican deportes en comparación a los hombres, -A mayor edad y menor ingreso, es menor el porcentaje de panameños que practican algún deporte o hacen ejercicio, -Jugar fútbol, caminar o correr son los principales deportes o ejercicios físicos que realizan las y los panameños.

El estudio también indica que dependiendo del género, edad e ingreso familiar son las personas que más están activas en el deporte y actividad física e indica que el porcentaje de panameños y panameñas que no hace ejercicios o no practica deportes frecuentemente duplica el promedio latinoamericano. En el siguiente cuadro se ven los porcentajes del estudio realizado en base a la población panameña (Neira, 2015).

Regularmente: 2 o más veces por semana	Menos Frecuencia: 1 vez por semana	No hace ejercicio
Panamá 34%	5%	31%
Latinoamérica 41%	28%	61%

Información tomada del Estudio Ditcher & Neira. Cuadro por: (Naschelly Beitia, 2021).

El deporte representa una actividad social y expresión cultural de cada territorio, cada país lo vive y siente de maneras distintas, siendo tan diverso como sus moradores.

La educación física, la actividad física y los deportes tienen en las sociedades un gran efecto multiplicador y generador de alegrías, individuales y colectivas, de armonía, de cohesión y por supuesto beneficios para la salud física y

emocional, el desarrollo social y económico, el empoderamiento de las y los jóvenes.

No se puede pasar por alto que las discriminaciones y la violencia de género no se da en el vacío, sino en el contexto de la cultura patriarcal (Lerner, 1990) en este caso en las sociedades, porque está intrínseco en el tejido social. A su vez se sustenta, en una ideología

sexista que resulta clasista, adultocéntrica, racista, colonialista, etc.

Por esta razón se coloca en la punta de la pirámide el paradigma de lo humano representado androcéntricamente (Facio, 1999).

La violencia simbólica contra las mujeres, un factor importante a tomar en cuenta sobre el significado de la violencia y sus alcances es la denominada violencia simbólica, que es aquella que actúa como fuente legitimadora de las diversas formas de violencia incluso posibilita que no sea vista como tales, porque se fundamenta en la desvalorización de los sujetos, en este caso las mujeres, negándoles sus voces y en muchos casos estigmatizándolas y en muchas situaciones alienta y justifica la violencia masculina.

La violencia simbólica se ve reforzada por los discursos y las imágenes que los medios de comunicación utilizan, en muchos casos esos mensajes son coincidentes con las resoluciones judiciales que enfatizan la culpabilidad de la víctima en el hecho presentándola como provocadora, al punto que en muchos procesos el prejuicio a favor del hombre pone la carga de la prueba en las espaldas de las mujeres. Este estilo de información se convierte en mensajes que se envían directamente a la sociedad y que abonan a la devaluación de lo femenino y legitiman la violencia masculina (Vargas, 2018).

Dándole siempre la debida importancia al lenguaje y a la utilización de las palabras es vital aprovechar este texto para diferenciar la masculinidad, machismo y patriarcado.

La masculinidad o hombría es el conjunto de características que se les ha impuesto a los hombres como un estereotipo a lo que conlleva ser masculino. El machismo son las conductas, comportamientos, sostenidos por el patriarcado. Y el patriarcado es el sistema dominado por hombres donde las conductas negativas, comportamientos se les llama machismo.

El lenguaje como método de opresión no se queda atrás, históricamente la lengua fue una de las primeras herramientas de opresión y en el siglo XXI, continúan perpetuando las discriminaciones e invisibilizando a las mujeres y otras identidades.

Un modelo perfecto del lenguaje excluyente y patriarcal es el mensaje de la Carta Olímpica, donde mencionan que debe entenderse que el empleo del género masculino con referencia a toda persona física (por ejemplo, en sustantivos como presidente, vicepresidente, director, miembro, vocal, dirigente, personal oficial, jefe de misión, participante, competidor, atleta, juez, árbitro, agregado, candidato, personal y en pronombres como él o ellos) abarca también implícitamente el género femenino, salvo disposición específica contraria.

En el modelo de la Carta Olímpica, podemos ver como sutilmente se invisibiliza a la mujer; resulta curioso como en las sociedades se dividen en pares, roles, en género binario excluyentes, es decir, hombre y mujer, invisibilizando a las demás identidades; y se transforma en deporte para hombres, deportes para mujeres. Pero cuando nos dirigimos al lenguaje el ejemplo el ser versátil resulta ser el varón. Esto tiene nombre y es el androcentrismo como una manera de ver todo el mundo desde lo masculino, y el varón pasa a ser el modelo de todo lo humano.

Ya sabemos la importancia del deporte, actividad física y educación física en las sociedades y su rol, sin embargo, también es fundamental hablar del tema deportivo, porque "lo que no se escribe y lo que no se verbaliza, no quiere decir que no exista, pero no se visibiliza el problema". Porque existe una opresión sistemática, donde las mujeres y las identidades que hemos sido racializadas y enmarcadas como lo otro, es decir, perteneciente a las periferias no formamos parte del centro (aristocracia, privilegios heredados, oligarquía, burguesía, clase media acomodada), por lo tanto, nos vemos afectadas y violentadas en todos los ámbitos, políticos, económicos, social que incluye lo deportivo.

En la Ley No.50 de 10 de diciembre de 2007, que reforma la Ley No.16 de 1995, que reorganiza el Instituto Nacional de Deportes, en el Artículo 4, en el punto #7 dice: "Lograr la participación justa, equitativa y decisoria de la mujer en todos los aspectos relacionados con la actividad física, la relación y el deporte" (Nacional, 2007). Hago hincapié en este punto porque a pesar de que exista una ley que dicta ciertas normas, hay escasez en la praxis.

Evidencia de esto son las instituciones que deben velar por el deporte en Panamá y hallar esta participación justa, equitativa y decisoria de las mujeres.

Actualmente las autoridades de PANDEPORTES son varones únicamente, es decir, no hay paridad de género en los puestos de poder.

El 22 abril de 2021, el presidente de la República, Laurentino Cortizo Cohen, designó como nuevo director del Instituto Panameño de Deportes (Pandeportes), a Héctor Brands Córdoba, quien reemplaza a Eduardo Cerda Quintero, quedando así la junta directiva:

- Director General y Diputado del Órgano Legislativo del circuito 8-7- Héctor Brands
- Subdirector General-Luis Denis Arce
- Secretario General-Manuel G. González C.
- Director Técnico de Deporte y Recreación- Irving Saladino

En este reciente cambio de director general, de un varón por otro varón nos reveló nuevamente que las oportunidades de poner en práctica la paridad de género en los puestos de poder es posible, sin embargo, se siguen eligiendo y perpetuando los sistemas opresivos.

Otra prueba tangible es que el Comité Olímpico de Panamá no ha sido presidido por una mujer desde su fundación en 1934 hasta enero de 2021,

que se declaró por votación a Damaris Young, como la primera mujer en ser elegida presidente de la Comisión. Dejando en evidencia las desigualdades en la toma de decisiones en los espacios deportivos, pero apunta a nuevos avances y da luces a nuevas formas de vida libres de violencia machista.

En la Ley No.50 de 10 de diciembre de 2007, que reforma la Ley No.16 de 1995, que reorganiza el Instituto Nacional de Deportes, en el Artículo 4, en el punto #14 dice: "Desarrollar y ejecutar las medidas de prevención y reglamentar las sanciones contra la violencia en los eventos deportivos".

En la Ley No.50 de 10 de diciembre de 2007, que reforma la Ley No.16 de 1995, que reorganiza el Instituto Nacional de Deportes, en el Artículo 4, en el punto# 15 dice: "Compilar los datos estadísticos y la información referentes a los atletas, a las organizaciones y a las instalaciones deportivas".

Tras leer estos Artículos y verificando el informe Clara González "Situación de las mujeres en Panamá 2014-2016" no se encontraron datos referentes al acoso que sufren las mujeres en el deporte y faltan estadísticas específicas para poder medir los casos de violencia de género dentro del deporte. Por lo tanto, hay un déficit de praxis en Panamá, con respecto a las leyes y el actuar según las normas. Falta mejorar la falta de datos, de evidencia, de estadísticas y pocos indicadores de medición.

Comparativas en cuanto a financiamiento

En esta comparativa entre el cuadro de apoyos organizacionales 2019 y 2020, podemos identificar el desigual acceso a financiamiento y apoyo económico que tienen las mujeres y equipos femeninos en Panamá.

Instituto Panameño de Deportes programa de apoyo a organizaciones deportivas mes de diciembre 2020.

Organización Deportiva	Evento	Monto
Federación Panameña de Softbol	Liga Superior Masculina	15,561.45
Federación Panameña de Softbol	Liga Superior Femenina	7,614.50

Información sacada de PANDEPORTES, Cuadro comparativo por: Nashedly Beitia Mercado

Instituto Panameño de Deportes programa de apoyo a organizaciones deportivas mes de noviembre y diciembre 2019.

Organización Deportiva	Evento	Lugar y Fecha	Monto
Federación Panameña de Softbol	Liga Superior de Softbol Mayor Masculino	9 al 14 de diciembre	27,977.76
Federación Panameña de Softbol	Campeonato Suramericano de Softbol Mayor Femenino	Ecuador del 24 de octubre al 2 de noviembre	12,393.34

Información sacada de PANDEPORTES, Cuadro comparativo por: Nashedly Beitia Mercado

La información de estos cuadros solo pudo ser extraída del año 2019 y 2020 porque anterior a estas no aparecen informes de transparencia.

El informe Clara González "Situación de las mujeres en Panamá 2000-2001", menciona que la participación de la mujer con discapacidad en la vida pública, social, deportiva, cultural es aún muy escasa. En la mayoría de los casos las mujeres con discapacidad se dedican a tipos de actividades relacionadas a lo doméstico, existiendo un limitado apoyo por parte de familiares, amistades y las barreras económicas y arquitectónicas que impiden su involucramiento en los deportes, que en

ocasiones lleva a las mujeres con discapacidad a pensar en abandonar siquiera la idea de participar en las actividades deportivas (Ministerio de la Juventud, 2002).

Como venimos viendo en este texto la participación de las mujeres y/o disidencias, históricamente es poca en comparación a la de los varones, incluso visiblemente pareciera que no existen equipos femeninos, por la falta de visibilidad en los medios de comunicación, pero históricamente siempre han estado.

Es un derecho humano

Lo que conocemos actualmente como actividad física y deportes en sus inicios se desarrolló naturalmente como un método de supervivencia y subsistencia del ser humano; estas actividades consistían en la recolección de alimentos, en la caza, en la pesca y a medida que fueron evolucionando se fueron incorporando rituales, danzas, bailes en los que ofrecían a los dioses, espiritualidades y poderes de la naturaleza y además, lo utilizaban para preparar a los jóvenes para la guerra en diversas culturas.

La primera Carta Internacional de Educación Física, Actividad Física y Deporte de 1978 venía integrando las evoluciones significativas en el campo del deporte. Luego, la segunda Carta Internacional de Educación Física, Actividad Física y Deporte fue acogida durante la 38a reunión de la Conferencia General de la UNESCO de noviembre de 2015 (UNESCO, 2015).

Bibliografía

- Eibach, V. P.-V. (September de 2008). Intersectional Invisibility: The Distinctive Advantages and Disadvantages of Multiple Subordinate-Group Identities. doi:10.1007/s11199-008-9424-4
- Facio, A. (1999). Cuando el género suena cambios trae. Metodología para el análisis de. San José, Costa Rica: ILANUD, Programa Mujer.
- Ministerio de la Juventud, I. M. (2002). III INFORME NACIONAL "CLARA GONZÁLEZ" SITUACIÓN DE LA MUJER EN PANAMÁ 2000 - 2001. Obtenido de Dirección Nacional de la Mujer : <https://www.pa.undp.org › docs ›>
- Morales, A. (14 de abril de 2021). Los desafíos del deporte en tiempos del COVID. Obtenido de Youtube: PAN AMERICAN Silver Argentina: <https://youtu.be/LoQhz2QJ6QI>
- Nacional, A. (10 de Diciembre de 2007). Ley N° 50 de 10 de diciembre de 2007, "QUE REFORMA LA LEY 16 DE 1995 QUE REORGANIZA EL INSTITUTO NACIONAL DE DEPORTES". Obtenido de V/LEX Información Jurídica Inteligente: <https://vlex.com.pa/vid/reforma-reorganiza-instituto-deportes-33965935>
- Neira, D. &. (octubre de 2015). La práctica del deporte en Panamá. Obtenido de file:///C:/Users/olmed/AppData/Local/Temp/La-pr%C3%A1ctica-de-deportes-en-Panam%C3%A1-septiembre-2015-Versi%C3%B3n-Final-2-4.pdf
- ONU. (10 de Diciembre de 1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Obtenido de Organización de Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- OPS. (s.f.). Actividad Física. Obtenido de Organización Panamericana de la Salud: <https://www.paho.org/es/temas/actividad-fisica>
- UNESCO. (17 de Noviembre de 2015). Carta internacional de la educación física, la actividad física y el deporte. Obtenido de http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13150&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Vargas, R. A. (2018). Masculinidades en la cultura del fútbol. San José, Costa Rica: Fundación Justicia y Género - OXFAM.

Eje temático 3

**Ambiente:
governabilidad
e institucionalidad**

“Derecho y conflictos sociales: las juridicidades insurgentes en Panamá”

Enrique Noel Mayta

Resumen

Se propone una agenda de investigación académica común a sociólogos, juristas y científicos sociales en general, que reconozca que los conflictos sociales generalmente contienen -bien sea de manera explícita o implícita-, una dimensión jurídica, en términos de ley, justicia o derechos humanos, que exige estudiar el fenómeno jurídico si se quiere comprender esos conflictos e incidir en ellos. En Panamá existe un desencuentro entre las luchas sociales y la investigación académica con relación al fenómeno jurídico: mientras los movimientos sociales desarrollan intuitivamente una juridicidad insurgente que defiende derechos humanos, propone una noción alternativa de justicia y genera pluralismo jurídico; los sociólogos y juristas no suelen producir análisis teóricos sobre la relación entre conflictos sociales y derecho.

Se requiere generar programas de investigación y acción sobre la realidad socio jurídica panameña, apoyándose en el marco teórico que aportan la sociología y la crítica jurídicas latinoamericana.

Introducción

Las luchas sociales contienen una dimensión jurídica que es parte constitutiva de la propia lucha, así como de sus horizontes de transformación social.

Para poder comprender y promover en la teoría y en la práctica a los movimientos sociales es urgente comprender esta dimensión jurídica.

Los movimientos sociales, las comunidades y los sectores populares en general se incorporan a la lucha social el objetivo de revertir, eliminar o reducir las condiciones de injusticia que les han sido impuestas. Algunos movimientos promueven como la transformación radical de la sociedad, al menos en aquel aspecto al que se dirigen sus esfuerzos (el capitalismo, el patriarcado, la colonialidad, la heteronormatividad, el racismo, etc.); mientras otros apuntan a reformar el sistema, a introducir medidas que reduzcan las desigualdades, a lograr de manera progresiva una ampliación de las políticas en favor del bienestar humano, a profundizar la democracia y a satisfacer las crecientes necesidades humanas.

En ese proceso, los movimientos sociales –viejos, nuevos, amplios, particularistas, interseccionales–,

elaboran colectivamente, muchas veces de manera inconsciente, discursos, fundamentos, principios y valores que tienen un contenido jurídico, ya que suponen una forma alternativa de regular las relaciones sociales y de comprender las funciones y responsabilidades del Estado. Esto es, construyen formas jurídicas propias, que escapan, complementan o confrontan al sistema legal positivo hegemónico -el Derecho estatal.

Estas formas jurídicas emergentes, constituyen además una nueva subjetividad jurídica que comprende –o intuye– que el Derecho debe construirse a partir de otros fundamentos: la satisfacción de las necesidades vitales, la armonía de todos los seres vivos y de estos con la naturaleza, el buen vivir, la solidaridad, la empatía, el deber y el respeto, entre otros valores sociales construidos por las comunidades antes y durante las luchas sociales.

Consideramos, entonces, que las juridicidades emergentes e insurgentes se construyen a partir de un discurso, a veces rudimentario, a veces más elaborado, en torno a los derechos humanos. Es la conciencia de que, por ser humanos, el Estado debe promover, proteger y garantizar las facultades, beneficios y recursos materiales y

simbólicos que permiten desarrollar una vida plena, una vida digna de ese nombre, una vida que merezca ser vivida.

Globalización, diversidad cultural y pluralismo jurídico

El término derecho posee una notable riqueza semántica pues se refiere al conjunto de normas legales expedidas en un territorio, a la facultad de hacer o exigir aquello que la autoridad ha establecido en favor de alguien, al ideal de justicia y a la ciencia que estudia al conjunto de normas y principios jurídicos. A ello se agregan concepciones nuevas y alternativas que amplían el abanico de significados posibles para el derecho y que no son generalmente aceptadas por la academia tradicional.

Por esta razón Jesús de la Torre Rangel propone, siguiendo a Efraín González Morfín “acceder al ser del Derecho por medio del conocimiento análogo, es decir por la analogía. Y esto en virtud de que el Derecho es un concepto análogo y no unívoco” (de la Torre, 2004:13), lo que permite reconocer que el derecho -dependiendo del contexto, objetivos y usos del término- es similar o identificable a normas, facultades, ideales, prácticas o conocimientos.

Sin embargo, la concepción predominante en los estudios jurídicos en occidente ha reducido el derecho -cuando se refiere análogamente al conjunto normativo- a las normas producidas por el Estado, bien sea mediante la facultad legislativa de los parlamentos, a través de la potestad reglamentaria del gobierno o en ejercicio de la función judicial, en aquellas concepciones que sostienen que el juez no sólo interpreta la ley, sino que -al interpretarla- crea derecho entre las partes¹.

El derecho estatal se legitima a sí mismo a partir de la ficción de la unidad cultural del Estado y el

consecuente principio de la igualdad jurídica, desconociendo la realidad material de la sociedad, caracterizada por la diversidad cultural y por la desigualdad social, condiciones que hacen que la aplicación igualitaria de la ley a todas las clases y grupos humanos perpetúe la desigualdad y la explotación estructurales.

El discurso jurídico moderno cumple la función ideológica de encubrir que “el derecho moderno se constituyó en ley a partir de los usos y costumbres burgueses [...] y asentar en el Estado liberal la legitimidad del derecho” (Dussel en Wolkmer y Machado, 2021: 538), así como natural todas las relaciones de dominación que están en su constitución: el patriarcado, el racismo eurocéntrico, la heteronormatividad, todas ellas expresiones de la colonialidad del poder.

Sin embargo, el Estado nacional y el derecho estatal atraviesan por una crisis intensa y prolongada tanto de eficacia y de legitimidad, lo que permite que otras formas de producción normativa compartan espacio e incluso contradigan la hegemonía de la producción normativa estatal. La globalización económica y la activación política de las identidades culturales constituyen los principales factores que han producido el agotamiento del modelo clásico de la legalidad positivista occidental, afectando sus fundamentos, su objeto y sus fuentes de producción. Con ello se abren nuevos espacios de disputa social y de discusión crítica desde los cuales pensar nuevos patrones de construcción, fundamentación y aplicación del derecho, que acompañen las luchas de pueblos y movimientos sociales por su emancipación.

De manera que, el concepto de derecho no puede limitarse en este contexto a aludir a las normas jurídicas emanadas de la autoridad del Estado, sino que tiene que predicarse también de sistemas de

eran eficaces socialmente, aun dentro de la jurisdicción de los derechos estatales o incluso en contra de ellos” (Andrade, 2019: 185).

¹ Cabe aclarar que frente a la visión formalista del derecho han existido otras concepciones con un criterio más amplio, como la propuesta del derecho vivo de Eugen Erlich, fundador de la sociología jurídica: “A diferencia de la concepción positivista, este sociólogo del derecho pugnaba por la necesidad de estudiar y considerar las normas de organización social que

legalidad supra e infra estatal, a veces dotados de mayor eficacia que el ordenamiento soberano clásico².

A esta diversidad de sistemas legales y prácticas normativas que coexisten en un mismo territorio; que pueden provenir del Estado, de comunidades locales o de instancias inter y transnacionales; y que pueden mantenerse incomunicadas o interactuar mediante consensos o conflictos; se le ha denominado por diversos autores provenientes de la sociología jurídica, la antropología del derecho y la crítica jurídica como pluralismo jurídico.

Boaventura de Sousa Santos considera que el pluralismo jurídico tiene su origen en dos circunstancias históricas específicas (Santos, 2009: 52-53; Santos en Wolkmer, 2017: 205):

a) El origen colonial: Producto de la relación entre potencia colonizadora y territorios colonizados, en la cual la metrópoli impone sus criterios e instituciones jurídicas, ante la resistencia de las normatividades de los colonizados en ciertos espacios propios, constituyéndose con ello una convivencia de normatividades sustentada en "arreglos precarios" no exentos de conflictos constantes.

Expresión de la relación colonizador-colonizado lo constituyen los sistemas legales de los estados independientes que desconocen y tratan de imponerse sobre las normatividades autóctonas, en la medida que son herencia y continuidad de la racionalidad colonial moderna occidental. Expresan la colonialidad jurídica contemporánea.

b) El origen no colonial: En este caso, Dos Santos ubica varias posibilidades de pluralismo jurídico, destacando los sistemas legales tradicionales de los pueblos indígenas que han sido reconocidos por el derecho estatal.

Admitiendo la validez de esta clasificación, se debe señalar que no agota todas las posibilidades reales de manifestación de la pluralidad jurídica. Al respecto, Wolkmer agrega otra posibilidad clasificatoria:

a) Pluralismo jurídico estatal: Cuyo centro es el derecho promulgado por el Estado, ya que es este quien se reserva la potestad de reconocer o no sistemas jurídicos semi autónomos, de inferior jerarquía y, por ende, con una eficacia acotada.

b) Pluralismo jurídico comunitario: En oposición al primero, "actúa en un espacio formado por fuerzas sociales y sujetos colectivos con identidad y autonomía propias, subsistiendo independientemente al control estatal" (Wolkmer, 2017: 207). Pueden actuar al margen del Estado, o ser reconocido e incorporado -con carácter limitado- por el derecho oficial.

En cuanto a la escala internacional, el capitalismo en su fase neoliberal y globalizada, ha fortalecido el poder económico y político transnacional, que abarca a empresas transnacionales y a organismos internacionales de carácter económico, que han generado, de manera unilateral o a través de tratados de libre comercio, una compleja red de normas jurídicas que se imponen al Estado y al derecho nacionales, en aspectos tan diversos como la redefinición de la naturaleza de los servicios públicos que deben ser suministrados a la ciudadanía, las relaciones laborales o la protección de actividades económicas estratégicas de los países.

Esta expresión del pluralismo jurídico tiene como distintivo su carácter regresivo y autoritario, ya que no solo desconoce categorías de derechos humanos, como los sociales, económicos y culturales, sino que promueve la represión de los movimientos sociales y las expresiones jurídicas insurgentes que buscan rescatar derechos perdidos

² "Los centros generadores del Derecho ya no se limitan a las instituciones oficiales y órganos representativos del monopolio del Estado Moderno, pues el Derecho, al insertarse en las prácticas y relaciones sociales de las que es resultado,

emerge de diversos centros de producción normativa". (Wolkmer, 2006: 121) [Traducción del autor].

o extender la protección legal a nuevos sujetos de derechos.

Por otro lado, en las sociedades, sobre todo en aquellas que han experimentado condiciones estructurales de opresión, explotación y discriminación se generan luchas y demandas sociales que constituyen núcleos de normatividades emergentes que fundamentan el nuevo derecho que debe regirlos en la satisfacción de las necesidades humanas y en la creación de las condiciones que permitan la reproducción material y cultural de una buena vida. Se trata de interpelar al derecho hegemónico, tratando de desarticular los núcleos, principios y contenidos excluyentes, autoritarios y desigualitarios de las normas legales imperantes.

Este tipo de pluralidad jurídica surge del seno de las organizaciones populares, de los sujetos históricos en acción, quienes acuerdan organizarse para satisfacer sus necesidades vitales.

La juridicidad insurgente no es un cuerpo normativo estable y definido por su incorporación en un código o por su trasmisión oral, es un conjunto de principios organizativos, de lucha y de exigencias que tienen un contenido ético de justicia.

Las luchas sociales y el derecho insurgente. La dimensión jurídica de los conflictos sociales

Las juridicidades insurgentes, destacan entre las modalidades de pluralismo jurídico popular o comunitario por las posibilidades de transformación social que contiene el proceso de elaborar conceptos y objetivos jurídicos contrahegemónicos en medio de los conflictos sociales.

La juridicidad insurgente alude a un conjunto de demandas y reivindicaciones sociales, políticas,

económicas y culturales que articulan, de manera primaria, rudimentaria, incipiente, incluso, muchas veces inconsciente, criterios de fundamentación y legitimación del derecho sustentados en lógicas distintas a la impuesta por la modernidad jurídica occidental; que replantean el sistema de fuentes de producción normativa de la sociedad, incorporando nuevas fuentes o redefiniendo la relación de jerarquía entre las fuentes previamente reconocidas; que amplían el catálogo de derechos humanos que exigen la protección del Estado; y que reconocen nuevos sujetos de derechos, tanto de carácter colectivo como sujetos no humanos, llegando incluso a establecer responsabilidades colectivas del ser humano ante la naturaleza y las otras especies.

Las juridicidades insurgentes representan entonces la presencia potencial de otras formas de construir sistemas normativos que trascienden las normatividades del sistema legal del Estado. Conforman, según de la Torre Rangel, "un derecho que nace del pueblo", que se construye en la disputa política, en contra del derecho estatal, así como del derecho económico transnacional, al que aquel suele servir en contra de los intereses populares³.

Ahora bien, con el marco de análisis expuesto, ¿no se estará forzando la realidad social para imponer sobre los movimientos sociales una supuesta conciencia o intuición jurídica, que estaría presente solo en la mente y en el deseo del investigador?

Al respecto, de la Torre Rangel sostiene que "el pueblo puede manejar también conceptos jurídicos basados en un sentimiento de justicia que deviene como consecuencia del conocimiento que adquiere por su experiencia e historia de pueblo explotado" (2004: 20), por tanto, los reclamos de los sectores populares y los movimientos sociales expresan el

fatalidad y comparándose al dominante, siente que la diferencia entre ellos se llama injusticia".

³ Para Wolkmer y Machado (2021:548) "la raíz del derecho insurgente, [...] está en la nueva conciencia de los derechos del hombre (sic) que no considera más la miseria como una

tránsito hacia una “intuición” de que tienen derecho a no seguir siendo explotados.

Se despliega así una concepción histórica y materialista de la justicia que cuestiona a la noción de justicia implícita en las normas legales estatales cuando estas atentan contra las condiciones de reproducción de la vida digna de determinados grupos sociales.

Estrategias de movilización del derecho

La insurgencia jurídica, además de generar conceptos y criterios de legitimación, es sobre todo un conjunto de prácticas jurídicas. En cuanto tales, al confrontar al poder, estructuran las estrategias, tácticas, métodos y tiempos que consideren necesarios para alcanzar sus fines. Por tanto, las prácticas jurídicas insurgentes deben ser comprendidas también dentro del conjunto de estrategias de “movilización del derecho” a las que se refiere Mariana Anahí Manzo. De acuerdo a la autora, el uso político que hacen del derecho los movimientos sociales, constituye una movilización del derecho puesto que permite transgredir las fronteras entre lo jurídicamente posible y pensable; y lo jurídicamente no posible y no pensable, ya que los movimientos sociales son compelidos por el derecho hegemónico a expresar sus demandas en el marco de las leyes vigentes, pero estos trascienden sus luchas hacia “lo excluido, lo no nombrado, no imaginable, ni pensable, constituyendo lo no legal y/o lo extra-legal tanto en el derecho como en la sociedad” (Manzo 2018: 682).

Cabe aclarar que en las luchas sociales todas estas estrategias pueden estar presentes- de manera sucesiva o simultánea- haciendo imposible separarlas en la materialidad de los procesos sociales. Solo con fines analíticos podemos separar las juridicidades insurgentes de las otras estrategias jurídicas populares.

De manera que, consideramos importante, esbozar al menos brevemente algunas de estas otras

estrategias que interactúan con las prácticas jurídicas insurgentes.

Manzo clasifica las estrategias político-jurídicas de los movimientos sociales en tres tipos (Manzo 2014a, pp. 42-43):

a) Estrategias de resistencia, que son aquellas en las que los movimientos sociales utilizan las herramientas y mecanismos reconocidos por el derecho positivo para prevenir y resistir a las reacciones del poder punitivo estatal a las luchas sociales contra las injusticias históricas. Como ejemplo menciona, entre otras, las acciones judiciales contra detenciones arbitrarias.

b) Estrategias de reconocimiento, de carácter excepcional, que consiste en presentar acciones ante los tribunales para que se pronuncien sobre cuestionamientos a la legitimidad del derecho positivo. Se plantea aquí la posibilidad de forzar al poder judicial a realizar interpretaciones novedosas de la ley, más amplias en la protección de los sujetos vulnerabilizados; o que excluyan del sistema a la norma atacada por vulnerar principios fundamentales de justicia.

c) Estrategias de ampliación, que suponen trascender lo jurídicamente pensable incorporando en los procesos judiciales elementos extra-legales o no-legales, como peritajes antropológicos y sociológicos, que no suelen ser reconocidos como válidos por los marcos mentales de los funcionarios judiciales.

Cabe señalar que las estrategias descritas por la autora se sitúan o bien bajo el positivismo de combate, que consiste en utilizar las herramientas que el derecho concede a cualquier ciudadano, o en el uso alternativo del derecho, que busca aprovechar las contradicciones y lagunas del derecho hegemónico para lograr interpretaciones y soluciones favorables a las necesidades de los sectores subalternizados.

En cambio, la modalidad estratégica que abordamos en este trabajo constituye una

juridicidad alternativa emergente, con potencial -en función de la capacidad de los actores que la impulsan- de generar un derecho alternativo futuro. Se trata de "un proceso de construcción comunitaria de otras formas jurídicas compartidas" (Wolmer, 2017: 215), que sin embargo apoya y se ve reforzado por el despliegue de las otras estrategias jurídico-políticas.

Límites y posibilidades del derecho y la juridicidad insurgente

Ahora bien, es importante reconocer que presentar las demandas sociales como reivindicaciones jurídicas conlleva siempre el riesgo de redireccionarlas dentro de los marcos hegemónicos, corriendo apenas un poco dicha frontera. El capitalismo y su instrumento jurídico han demostrado una sorprendente ductilidad para incorporar demandas sociales a las que termina recortando sus aristas emancipadoras. Por ello, es necesario conceptualizar el discurso jurídico alternativo y las prácticas jurídicas insurgentes como herramientas que apoyan a las emancipaciones sociales, cuyos objetivos, procedimientos, etapas y mecanismos son definidos previamente y de manera externa al derecho. El derecho es funcional a las luchas sociales y no su marco restrictivo de desenvolvimiento.

Ello no significa que se deba subestimar la importancia que tiene el derecho y las prácticas jurídicas como espacio en disputa, como indican los resultados de las investigaciones que refiere Manzo y que recalcan "la fuerza articuladora del discurso del derecho dentro de las organizaciones sociales que tiende a impulsar la conformación de una identidad representativa y colectiva; la resistencia contra las violaciones de condiciones mínimas de humanidad por parte de los poderes del estado u otros agentes dominantes y como impulsor de justicia a partir de la transformación de situaciones que se presentan como desiguales para la mayoría de la población (McCann y Hirschl en Manzo, 2018: 681).

Los derechos humanos como juridicidad insurgente

Como se ha descrito inicialmente, las juridicidades insurgentes surgen en las luchas llevadas a cabo por pueblos, comunidades y movimientos sociales, en confrontación con las clases y grupos que los explotan, oprimen, discriminan y reprimen, así como contra la legalidad que protege, permite o facilita la dominación.

La principal característica de la producción normativa popular es elabora como criterio de legitimación del derecho alternativo la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano, dentro de las cuales se encuentran necesidades materiales, culturales y simbólicas: salud, acceso a fuentes de agua potable, vivienda digna, acceso a tierras para el cultivo, respeto a las tierras colectivas, a los sitios rituales y de memoria, derecho a no ser discriminado por razones culturales, reconocimiento igualitario de los mismos derechos para heterosexuales, gais y lesbianas, derecho a la consulta previa, libre e informada, entre otras.

La carencia de bienes materiales o simbólicos por debajo de condiciones aceptables de vida genera un estado de insatisfacción en los actores colectivos, que lentamente va comprendiéndose como la privación de un derecho fundamental por cuyo reconocimiento, reparación o restitución se disputa en el escenario público. El conflicto social, inevitablemente, deviene expresión de un conflicto jurídico.

"Esta visión más amplia del conflicto nos permite definir áreas de conflicto que coinciden con áreas de insatisfacción de necesidades básicas, o si se prefiere, de violación de Derechos Humanos" (de la Torre Rangel 2004: 230).

De manera paulatina se construye un discurso normativo popular de los derechos humanos de carácter histórico puesto que se establece "el reconocimiento de las necesidades humanas y su justa satisfacción como criterio para idear nuevas formas de legitimación en el ámbito del pluralismo

jurídico centrado en la alteridad y la emancipación [...] [y que] las necesidades humanas están en permanente redefinición y creación” (Wolkmer 2006:121)⁴.

Con ello, las prácticas jurídicas insurgentes operan un proceso de revelación del fetichismo del discurso burgués de los derechos humanos que, en su vertiente formalista sostiene que el derecho es el conjunto de normas jurídicas que promulga el Estado, con la característica de tener un contenido moral neutro; mientras que en su expresión iusnaturalista argumenta que el derecho contiene principios éticos de justicia de validez universal. Ambos ocultan, como ya se ha señalado que el derecho siempre responde a los valores, intereses y necesidades de clases y grupos sociales, y del sistema que garantiza su reproducción.

La práctica jurídica de los derechos humanos como producto histórico, en confrontación con los paradigmas iusnaturalista y positivista es descrita por Enrique Dussel:

“Los movimientos de los ‘sin-derecho-todavía’ (con respecto al ‘derecho vigente’) comienzan una lucha por la inclusión de los ‘nuevos’ derechos en la ‘lista’ histórica de los derechos ya aceptados, institucionalizados, vigentes. La dialéctica no se establece entonces entre: ‘derecho natural a priori versus derecho positivo a posteriori’, siendo el derecho natural la instancia crítica a priori del derecho positivo, reformable, cambiante, sino entre: ‘derecho vigente a priori versus nuevo derecho a posteriori’, siendo el nuevo derecho la instancia crítica a posteriori (es decir: histórica) y el derecho vigente en el momento positivo, reformable, cambiante” (Dussel en Wolkmer y Machado 2021: 564).

La posibilidad de lograr la emancipación en el marco de los derechos humanos ha sido cuestionada desde sus formulaciones originales por los autores críticos, precisamente por haber surgido con el desarrollo del capitalismo y -se

alega- estar necesariamente condicionados a expresar los intereses de la burguesía.

Incluso los principales teóricos de la sociología jurídica crítica y de la crítica jurídica latinoamericana advierten que la concepción moderna de los derechos humanos presenta limitaciones innegables.

Para superar esta posibilidad, Santos plantea la necesidad de reconstruir interculturalmente los derechos humanos a partir del diálogo entre culturas y organizaciones sociales que proponga una conceptualización de los derechos humanos desde abajo, democrática, cosmopolita e insurgente sobre los contenidos amplios, profundos y variados que tiene la dignidad humana, así como la discusión sobre los mejores instrumentos y procedimientos para protegerla.

Estrategias e insurgencia jurídicas en Panamá

Que los actores sociales generen prácticas jurídicas alternativas al derecho positivo hegemónico en los procesos de reivindicación social dependerá de la capacidad organizativa y de la acumulación de poder con que cuenten. El grado de articulación de principios jurídicos emergentes permite obtener una radiografía de los movimientos sociales en un espacio sociopolítico determinado.

En el caso panameño, los niveles de incidencia de la sociedad civil y de los movimientos sociales en la transformación de las estructuras legales del Estado es aún muy bajo.

En Panamá los movimientos, las comunidades y los pueblos originarios han articulado las luchas sociales con demandas jurídicas tanto reformistas como contrahegemónicas; sin embargo se observa que las prácticas y conceptos jurídicos insurgentes aparecen menos desarrollados y estructurados que en los conflictos sociales en los que están involucrados los movimientos sociales que suelen presentarse como ejemplos tanto del uso

⁴ Traducción del autor.

alternativo del derecho como de elaboración emergente de un derecho alternativo.⁵

Aun así, en algunos conflictos sociales panameños se identifican expresiones incipientes de contradicción con los fundamentos ideológicos del sistema legal hegemónico; por ello consideramos que las prácticas desarrolladas en estos conflictos deben ser estudiadas desde el enfoque de la sociología de las emergencias que propone Boaventura de Sousa Santos. Para el sociólogo portugués, las iniciativas de los movimientos sociales deben interpretarse y describirse de una manera que permita visibilizar el potencial contrahegemónico implícito en las acciones concretas.

“La extensión simbólica realizada por la sociología de las emergencias se dirige a analizar las tendencias o posibilidades inscritas en una determinada práctica, experiencia o forma de conocimiento. Actúa al mismo tiempo sobre las posibilidades y las capacidades. Identifica señales, pistas, o rastros de posibilidades futuras en todo lo que existe. Este enfoque nos permite identificar cualidades y entidades emergentes en un momento y en un contexto en el que pueden ser fácilmente rechazadas como si no tuvieran ninguna cualidad de existencia futura, como si fueran insignificantes o, efectivamente, como si estuvieran orientadas para el pasado” (Santos, 2009: 499).

Ya hemos establecido que en la confrontación contra el poder político y económico, los movimientos sociales despliegan distintas estrategias de movilización del derecho: exigir el respeto a los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas reconocidos por el Estado, utilizar las acciones y recursos judiciales que permite el derecho positivo, usar alternativamente sistemas legales de las diferentes escalas territoriales, proponer criterios de justicia para la interpretación

judicial de las normas, crear principios y prácticas jurídicas ad hoc en medio del conflicto.

De manera que el análisis de las prácticas jurídicas insurgentes debe identificar cómo se articula con otras modalidades de estrategia jurídico-política.

A continuación, presentamos el análisis de tres casos de movilización del derecho desde las organizaciones sociales panameñas:

a) Lucha del pueblo Ngäbe-Buglé contra el proyecto hidroeléctrico de Barro Blanco

Este conflicto, que lleva varios años, enfrentó a la población indígena de las comunidades de Kiad, Quebrada Caña y Nuevo Palomar dentro de la Comarca Ngäbe- Buglé, en contra de la empresa encargada de la construcción de la represa que inundó sus tierras.

Los pueblos originarios defienden el derecho a mantener su hábitat en las condiciones que les permite reproducir la vida de la comunidad y sus tradiciones culturales.

La comunidad ha seguido diversas estrategias de movilización del derecho: han realizado protestas públicas, que en 2012 fueron reprimidas con tal violencia que dejaron un saldo de cinco indígenas muertos y varios heridos.

Han utilizado en su discurso de resistencia al derecho internacional, exigiendo el cumplimiento de procesos de consulta previa, libre e informada establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que el país no ha ratificado aún.

Así mismo, en la escala internacional, acudieron a un proceso de quejas ante el banco alemán que financia el proyecto, disputando, con resultados adversos, su causa ante la jurisdicción global neoliberal.

Por último, la lucha también ocupó como espacio de disputa a la Asamblea Nacional, promoviendo la

⁵ En la literatura académica sobre el tema se mencionan con regularidad a los gobiernos autónomos zapatistas y las experiencias de lucha y organización de Cherán,

ambas en México; el movimiento LGBT en Argentina; las luchas del Movimiento de Trabajadores Sin Tierra en Brasil, entre otras experiencias político-jurídicas.

expedición de una ley que protegiera los territorios comarcales y su zona adyacente de las actividades extractivas.

Este caso ejemplifica la advertencia de Dos Santos, en el sentido de que las juridicciones insurgentes - o la legalidad cosmopolita en acción, como la denomina- para lograr sus objetivos debe actuar en las diferentes escalas geográficas

b) Resistencia a los desalojos de familias en Tierra Prometida

Desde hace más de un lustro el Movimiento Comunal Nacional está promoviendo la garantía material del derecho a la vivienda mediante ocupaciones y asentamientos informales en terrenos de propiedad pública y privada.

Como respuesta las autoridades han realizado desalojos violentos de las familias residentes y detenido a algunos de los dirigentes comunitarios por considerarlos invasores y atentar contra la propiedad privada. El conflicto más reciente se produjo en Tierra Prometida, distrito de la Chorrera.

Además de promover acciones judiciales para la liberación de los detenidos (estrategias de resistencia), el movimiento comunal moviliza el derecho tratando de "ocupar" el sistema legal estatal desde la juridicidad popular alternativa: en julio de este año, el movimiento presentó un anteproyecto de ley que prohíbe desalojos forzosos sin que se les brinde previamente a las familias alguna alternativa habitacional. El documento también establece procesos de conciliación entre los dueños del terreno y las comunidades asentadas, antes de llevar el caso a la esfera judicial, así como sanciones penales para los funcionarios que realicen o permitan los desalojos forzosos sin cumplir los procedimientos establecidos.

Aunque es poco probable que el Anteproyecto sea aprobado por la Asamblea Nacional, este proceso muestra la importancia de abordar diversas

modalidades de estrategia jurídica en los conflictos sociales con el poder político y económico.

c) Acción de inconstitucionalidad contra la prohibición del matrimonio igualitario

El movimiento LGTBIQ ha experimentado un desarrollo organizativo y presencia mediática en el país poco previsible hace apenas unos pocos años. Sin embargo, no había apostado por exigir a las autoridades el reconocimiento del matrimonio igualitario.

En este caso, el impulso para la movilización del derecho se produjo desde el uso estratégico del derecho positivo en las escalas nacional y regional.

Desde 2016 se han interpuesto ante la Corte Suprema de Justicia acciones para que se declare la inconstitucionalidad del no reconocimiento o la prohibición del matrimonio entre personas del mismo sexo establecidas en el Código de Familia y en el Código de Derecho Internacional Privado (estrategias de reconocimiento). Cabe señalar que, a pesar de contar con las opiniones del Procurador de la Administración y de la Procuradora General de la Nación, la Corte no se ha pronunciado aún sobre estas acciones.

En cuanto a la escala internacional, el 24 de noviembre de 2017 la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la opinión consultiva solicitada por Costa Rica en el sentido de reconocer el derecho al matrimonio para las parejas del mismo sexo, y que el Estado costarricense "debe reconocer y garantizar todos los derechos que se derivan de un vínculo familiar entre personas del mismo sexo" (Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017).

La opinión consultiva contribuyó a consolidar en el movimiento LGTBIQ la lucha unificada por demandar, tanto en las marchas anuales como en redes sociales y otras actividades colectivas, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia favorable al matrimonio igualitario.

Conclusión

Este trabajo ha puesto énfasis en una forma de producción normativa colectiva y plural que trasciende a la legalidad del Estado nacional y a la normatividad informal -pero hegemónica- del mercado transnacional.

La juridicidad insurgente es alternativa en la medida que no reproduce el derecho dominante, ni sus categorías y fundamentos; al contrario, su criterio de legitimidad está sustentado en el grado de eficacia que tiene el derecho en la garantía de la reproducción de la vida de los sectores que pugnan por convertir sus carencias y necesidades en derechos humanos materialmente vigentes en el espacio cultural propio y en el tiempo histórico que están viviendo.

Es un nuevo derecho que siempre es una posibilidad, una utopía, puesto que no termina de ser nunca, a la vez activa intersticios en donde la nueva sociedad está aquí en el presente, pero a pequeña escala. No puede ser un producto acabado porque acompaña a las luchas sociales, en sus avances, retrocesos, en sus cambios de estrategia, en sus redefiniciones tácticas. Es un derecho en movimiento.

Es también un derecho impuro, porque no existe una sola juridicidad insurgente, sino una pluralidad de criterios normativos y de justicia que elaboran los pueblos indígenas, los colectivos feministas, las organizaciones afrodescendientes, las sexo diversidades, las comunidades rurales, los barrios populares urbanos; y todos ellos son permeados por -y a veces logran influir en- el derecho estatal moderno.

La propuesta de abordar la juridicidad insurgente, apenas insinuada, en Panamá apunta a poder apoyar desde el enfoque de la sociología de las emergencias aquellas manifestaciones normativas incipientes, ayudarlas a ser comprendidas por un espectro social amplio, a través de la traducción y el diálogo entre culturas y legalidades diversas.

Aportar, apenas, un esfuerzo modesto, desde la retaguardia, a la siempre elusiva emancipación social.

Bibliografía

- Aragón Andrade, Orlando 2019 El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México. (Ciudad de México: UNAM).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2017. Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017 en <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf>
- De la Torre Rangel, Jesús Antonio 1986 (2004) El derecho que nace del pueblo. (Bogotá: Fundación para la Investigación y la Cultura).
- Manzo, Mariana Anahí 2018 "La movilización del derecho por Movimientos Sociales: dinámicas de la política radical de transformación y el espacio de lo jurídicamente pensable" en Oñati Socio-legal Series, v. 8, N° 5, en <from: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-0964>>
- Santos, Boaventura de Sousa 2009 Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho (Bogotá: Ilsa).
- Wolkmer, Antonio Carlos 2006 "Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade" en Revista Sequência (Santa Catarina), N° 53, en <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15095>>
- Wolkmer, Antonio Carlos 2017 Teoría crítica del Derecho desde América Latina (Ciudad de México: Akal).
- Wolkmer, Antonio Carlos y Machado Fagundes, Lucas 2021 "El sistema del derecho y la nueva legalidad" en prensa.

Eje temático 4

Migraciones y derechos humanos

Presentación del estudio exploratorio sobre percepciones y experiencia de estigmas y discriminación hacia la población clave y personas con VIH en la universidad de Panamá.2019

Ana Lemos

Resumen

En medio de un entorno económico y social impregnado de constantes e importantes transformaciones, se hace necesario realizar intervenciones efectivas que tengan un impacto real en la disminución del Estigma y Discriminación. (E&D)

A pesar de que el país ha realizado grandes esfuerzos para generar información estadística que permita conocer de manera científica la realidad de la situación, siguen existiendo brechas relacionadas a una contextualización real del estigma y la discriminación de las poblaciones claves en escenarios específicos.

De este modo, desde una perspectiva integral, el fenómeno del E&D no sólo se explicaría por los riesgos asociados a contextos estructurales y factores macrosociales, sino que se necesita analizar conjuntamente tanto los factores de riesgo o exposición como las oportunidades y capacidades de protección frente a situaciones adversas.

En Panamá, se puede observar que existen organizaciones de la sociedad civil que están implementando iniciativas en la promoción de los derechos humanos para disminuir el estigma y la discriminación hacia la población en riesgo y personas que viven con VIH (PVVIH). Sin embargo, la habilidad y el impacto de estas acciones están limitadas por múltiples factores. Entre los que podemos mencionar la carencia de estudios científicos que permitan fundamentar los planteamientos que se realizan en distintos ámbitos sobre la situación del estigma y discriminación que viven las personas.

Introducción

Según datos del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/ Sida (ONUSIDA), la mayor parte de los países de América Latina muestran epidemias concentradas. Es decir que, si bien la prevalencia de VIH/Sida en la población general es menor a 1, existen algunos grupos, como los hombres que tienen sexo con hombres (HSH), las mujeres trans y trabajadoras sexuales independientes en los que esta prevalencia es igual o mayor al 5% (MSN, 2017). En Panamá, la epidemia también es de tipo concentrada; si bien se estima que en el país existen 25 mil personas que viven con el virus, esa proporción trepa a porcentajes mayores en grupos como hombres que tienen sexo con otros hombres, mujeres trans y trabajadoras/es sexuales.

Las directrices internacionales vigentes para el abordaje de la epidemia de VIH incluyen metas ambiciosas y de largo alcance, que incluyen lograr metas de cero discriminaciones.

La Asamblea Nacional de las Naciones Unidas de 2016 refrendó los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que para 2030 han trazado la meta de lograr detener la epidemia a nivel mundial. Esta meta exige poner en práctica el enfoque de Acción Acelerada, que en dirección a las metas planteadas para 2020 y 2030, acentúa fuertemente la necesidad de implementar en forma acelerada prevención combinada de alto impacto y tratamiento del VIH en forma conjunta, enfocándose en lugares y poblaciones específicos, y con compromiso, coordinación y financiación sostenibles

Existe evidencia documentada, a través de encuestas, que indican lo generalizado del estigma y la discriminación hacia estas poblaciones clave, incluso dentro de los centros de salud y por la policía. Como resultado, hombres que tienen sexo con hombres, personas que usan drogas, trabajadoras sexuales, persona transgénero, migrantes y privados de libertad a menudo no acceden a los servicios de prevención y tratamiento de VIH por la discriminación que experimentan en los servicios de salud o por la violencia perpetrada por la policía. La falta de apoyo público y político para proteger los derechos humanos de estas poblaciones en alto riesgo también impide dar una respuesta efectiva.

El miedo y la falta de información de la población en general con respecto al VIH, puede traer como consecuencias actitudes de rechazo hacia PVIH en todos los aspectos de sus vidas (individual, social, familia, trabajo y comunidad). Las PVIH se sienten avergonzadas de ellas mismas, se mantienen aisladas y frecuentemente no buscan el apoyo necesario. Las estadísticas en Panamá reflejan que solo 14% de las mujeres y 18% de los hombres que viven con VIH han tomado acciones legales para ser compensadas por discriminación en base a su estatus de VIH. Esto demuestra lo reducido del nivel de alfabetización y conocimientos en términos legales en Panamá.

El Plan Estratégico Nacional Multisectorial VIH-SIDA 2014-2019 (PEM) expone la necesidad de mejorar el ambiente social en Panamá, enfocándose en la eliminación del estigma y la discriminación hacia las PVIH/SIDA, personas vulnerables y población en riesgo, a través de acciones dirigidas al fortalecimiento de leyes relacionadas a la discriminación y promoción y protección de los derechos humanos.

En Panamá, se puede observar que existen organizaciones de la sociedad civil que están implementando iniciativas en la promoción de los derechos humanos para disminuir el estigma y la discriminación hacia la población en riesgo y personas que viven con VIH. Sin embargo, la

habilidad y el impacto de estas acciones están limitadas por múltiples factores. Entre los que podemos mencionar la carencia de estudios científicos que permitan fundamentar los planteamientos que se realizan en distintos ámbitos sobre la situación del estigma y discriminación que viven las personas.

Esta situación impulso la iniciativa de la Red de AICV de VIH de Panamá Centro, DOCERE Consultores e INDICASAT, a presentar al PNUD, una propuesta de proyecto de investigación denominado "Estudio exploratorio sobre percepciones y experiencias de estigma y discriminación hacia población clave y personas con VIH en la Universidad de Panamá", en el marco de la estrategia de pequeñas subvenciones del Proyecto del Fondo Mundial.

Es un estudio exploratorio de corte cuantitativo por medio de encuestas en tres facultades, complementado con un eje cualitativo con la metodología de grupos de discusión, focalizando en la población de hombres que tienen sexo con otros hombres, las personas trans, trabajadoras sexuales autónomas, personas con VIH.

Si bien los enfoques cuantitativo y cualitativo se diferencian en cuanto a los objetivos de investigación, el objeto de estudio y los métodos empleados; no son antagónicos entre sí, sino que pueden funcionar de manera complementaria. Cada enfoque contribuye a una explicación más integral de los fenómenos analizados, mediante la construcción de indicadores que permiten abordarlo en su complejidad y desde distintas perspectivas.

La discriminación así definida consistiría en acciones u omisiones dirigidas a personas estigmatizadas. Así, cuando se habla de discriminación por VIH, se hace referencia al trato diferente, generalmente desventajoso, que recibe una persona debido a que se sabe - o se supone - que vive con VIH. Este tipo de discriminación no sólo la experimentan directamente las personas en cuestión, sino también sus parejas y familiares. La

discriminación relacionada con el VIH puede ser vivida a diferentes niveles: familiar, comunitario, institucional y/o nacional/ jurídico.

Entre los principales datos que podemos presentar recabados en el estudio, en donde se encuestaron a un total de 150 personas, en su mayoría jóvenes (55% entre 18 a 24 años) en donde el 65% fueron mujeres y el 35% hombres, de los cuales el 85% eran estudiantes, lo que comprueba los datos que brinda la Universidad de Panamá en cuanto a la mayor cantidad de mujeres matriculadas en comparación con los hombres. El 72% indico ser soltero, el 93% indicaron que perciben que el VIH es muy frecuente en Panamá. Un aspecto que y también llama la atención es que el 77% de los entrevistados indicaba que sabía la diferencia entre VIH y Sida. El 49% de los encuestados indicó que utilizaba el condón como método de protección, siendo la farmacia el lugar que más se utiliza para conseguirlos con 77%. El 50% de los participantes indico haberse realizado la prueba.

Se ha observado que, a pesar de pertenecer a los distintos grupos estigmatizados y sufrir las mismas condiciones de vulnerabilidad, las respuestas de los individuos y las consecuencias psicosociales del E&D no son para todos igual. Esta variación se ha explicado por distintos factores entre los que se encuentran por ejemplo la contención y apoyo familiar y el conocimiento de los Derechos Humanos.

De este modo, desde una perspectiva integral, el fenómeno del E&D no sólo se explicaría por los riesgos asociados a contextos estructurales y factores macrosociales, sino que se necesita analizar conjuntamente tanto los factores de riesgo o exposición como las oportunidades y capacidades de protección frente a situaciones adversas.

Marco contextual

A nivel mundial, la infección por el VIH continúa siendo un problema de salud pública importante que ha llevado a los gobiernos locales y organismos internacionales a establecer metas

conjuntas para afrontar esta problemática. Tal es el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible de Río de Janeiro (2012) (PNUD, 2016). El ODS 3 (Salud y Bienestar), específicamente propone poner fin a las epidemias de sida, tuberculosis, malaria y enfermedades tropicales desatendidas y combatir las hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles para el año 2030.

Organismos como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa Conjunto de Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) han establecido a nivel mundial la meta 90-90-90 para el año 2020, la cual busca diagnosticar al 90% de las personas que viven con VIH (PVVIH), que el 90% de las PVVIH reciban un tratamiento adecuado y que el 90% de las personas tratadas tengan niveles de carga viral indetectables (ONUSIDA, 2014).

En Panamá, a través de proyectos de la cooperación internacional y organismos financiadores se ha generado evidencia científica sobre los tamaños de la población clave, sobre la situación del VIH en Panamá y otros temas relevantes, sin embargo, estudios dirigidos a conocer las percepciones y experiencias de estigma y discriminación en el sector universitario son escasos.

Anualmente en Panamá se registran aproximadamente 1,000 nuevos casos del VIH, donde tanto hombres, mujeres y personas de todas las orientaciones sexuales y de todas las edades se encuentran vulnerables ante este virus.

Por tal razón, desde el MINSA se realizan actualizaciones de normas de vigilancia epidemiológica, recolección de datos de Hepatitis Virales, planes de actividades colaborativas y actividades de promoción, sensibilización y cambios de actitudes para disminuir el estigma y discriminación del personal de salud.

Metodología del estudio

La investigación constituye como un estudio que complementa los hallazgos encontrados en el Índice de estigma y discriminación, y busca como objetivo principal describir y analizar las percepciones y experiencias vinculadas al estigma y la discriminación en grupos de personas trans, HSH, y trabajadoras sexuales y personas con VIH identificando el lugar que ocupa del diagnóstico de VIH en este proceso.

Si bien los enfoques cuantitativo y cualitativo se diferencian en cuanto a los objetivos de investigación, el objeto de estudio y los métodos empleados; no son antagónicos entre sí, sino que pueden funcionar de manera complementaria.

Cada enfoque contribuye a una explicación más integral de los fenómenos analizados, mediante la construcción de indicadores que permiten abordarlo en su complejidad y desde distintas perspectivas.

En este caso se aplicó el método cualitativo a fin de profundizar en la comprensión de los datos obtenidos en la encuesta aplicada, ya que este enfoque permite capturar las representaciones sociales de los diferentes grupos involucrados en el fenómeno, en tanto "la articulación entre los modos de percibir, categorizar, y significar que portan los sujetos pertenecientes a una sociedad determinada.

Conociendo la vulneración de derechos humanos que se han presentado en casos particulares en la Universidad de Panamá y aprovechando la experiencia de trabajo conjunto de la Red AICV de Panamá Centro y otras alianzas con el programa del servicio social obligatorio de la Facultad de Administración Pública de la Universidad de Panamá, se propuso hacer el estudio que tiene los siguientes objetivos:

General

Describir y analizar las percepciones y las experiencias en 150 Estudiantes y Administrativos de las Facultades de Administración Pública, Educación y Humanidades, vinculadas al Estigma y

la Discriminación (E&D) hacia las personas con VIH pertenecientes a las poblaciones de HSH, TSF, Trans en la Universidad de Panamá, 2019

Específicos

1. Describir y realizar un análisis cualitativo y cuantitativo de las experiencias sobre estigma y discriminación.
2. Contribuir al desarrollo de políticas sobre disminución del E&D hacia las poblaciones claves (PC) (HSH, TSF, Personas Trans), mediante el análisis de los resultados de los instrumentos de recolección de dato
3. Contribuir con la Respuesta al VIH y la disminución del estigma y discriminación hacia la población clave en Panamá, que permita sentar las bases para futuras investigaciones más completas e incidir en que se conforme una unidad de Estigma y Discriminación en el Observatorio de los Derechos Humanos de la facultad de Administración Pública o en el Sindicato de la Universidad de Panamá.

Resultados

La muestra del estudio estuvo dividida en 3 grupos de la Universidad de Panamá, estudiantes, docentes y administrativos, la selección de las facultades fue definida por los investigadores, por ser áreas vinculadas a carreras de índole social. (Humanidades, Administración Pública y Ciencias de la Educación)

Como requisitos de inclusión, los participantes debían ser de la Universidad de Panamá y reconocerse como alguno de los grupos en estudio, el único criterio excluyente para la encuesta era no pertenecer a la comunidad universitaria.

Entre los principales hallazgos, al analizar la información, es que en general los participantes, más allá de su grupo de pertenencia (estudiante, administrativo o docente), les asignan un significado similar a los procesos de estigma y discriminación.

En todos los casos la participación de las personas encuestadas o de los grupos focales fue voluntaria y se han mantenido los criterios de privacidad y confidencialidad de la información. Para garantizarla se elaboró un documento de consentimiento informado especificando los objetivos del proyecto.

El estudio aporta importantes conocimientos acerca de las actitudes de la población general en la Universidad de Panamá hacia personas que han sido y son sujetos de estigma y discriminación por su orientación sexual, identidad de género o condición de VIH.

La encuesta se dividió en cuatro grandes secciones, las cuales al momento de presentar las gráficas siguen el mismo orden, a saber: Información sociodemográfica o datos generales; Conocimientos Generales del VIH e infecciones de transmisión sexual (ITS); Actitudes; Percepciones de estigma y discriminación; actitudes y prácticas; medidas de prevención.

Un aspecto importante al analizar los datos recabados en el estudio permite reforzar el hecho de que los derechos no se crean, sino que se deben reconocer de manera explícita. Aunque la población encuestada percibe la existencia de discriminación hacia grupos específicos, colocando en los dos primeros lugares a hombres que tienen sexo con hombres (HSH) y personas trans en sus respuestas se evidencia claramente la necesidad de seguir reforzando información sobre los derechos humanos.

Se encuestaron a un total de 150 personas, en su mayoría jóvenes (55% entre 18 a 24 años) en donde el 65% fueron mujeres y el 35% hombres, de los cuales el 85% eran estudiantes. El 72% indicó estar solteros, el 93% indicó que perciben que el VIH es muy frecuente en Panamá. Un aspecto que y también llama la atención es que el 77% de los entrevistados y entrevistadas indicaba que sabía la diferencia entre VIH y Sida. El 49% de las personas encuestadas indicó que utilizaba el condón como método de protección, siendo la

farmacia el lugar que más se utiliza para conseguirlos con 77% y al mismo tiempo indicaron que en menos de una hora puede conseguir un condón, cuando lo requería, lo que evidencia que el acceso a este método es favorable; El 50% de los participantes indicó haberse realizado la prueba del VIH. El 81% de los entrevistados indicó que le gustaría hacerse la prueba, lo que evidencia la disminución significativa del temor a saber su estatus serológico.

En cuanto a la percepción del estigma y discriminación, el 42% de los encuestados indicó que a las personas con VIH se les trata de manera diferente y el 38% señaló a las personas HSH reciben un trato diferente, siendo estas las categorías más mencionadas; por lo que se evidencia que efectivamente en la Universidad de Panamá, la población trans que asiste, o que trabaja es mínima. Por lo que no perciben la discriminación, pero este hecho evidencia un porcentaje alto, porque ni siquiera está en la mira de los análisis.

El 55% de la población señala que, sí hay discriminación en la Universidad de Panamá, el 32% de los encuestados señalan que en algún momento han sentido que se les ha discriminado, un 30% de los encuestados no saben que significa las siglas GLBTI.

El 74% señaló que las personas homosexuales y promiscuas tienen mayor riesgo de contraer VIH, el 43% señaló que el riesgo es mayor en los hombres que en las mujeres, el 86% señaló que las personas con VIH pueden continuar con sus actividades de manera normal, a pesar de que las personas indicaron conocer la diferencia entre VIH y Sida, llama la atención que el 20% de los entrevistados indicó que las personas se pueden infectar a través de besar, abrazar o tocar a una persona con VIH. El 92% indicó que se deben realizar campañas de prevención.

El 87% de los encuestadas y encuestados señaló, que no tendría problemas de vivir con una persona con VIH y el 90% indicó que un profesor con VIH

puede dar clases, sin embargo, al preguntar por la población clave el porcentaje disminuyó, un 33% dijo que una persona Trans no podía ser docente, se reforzó esta pregunta para conocer el estigma existente con las personas trans, pues el 38% señaló que no permitiría que a su hijo una persona trans le diera clase.

El 47% señaló que las personas no deben asistir a la universidad vestidas de acuerdo con su identidad, un 11% señaló que conocía a alguien que había abandonado estudios por su orientación sexual, 21% indicó que conocen a personas que se le ha negado entrar a una carrera universitaria.

El 96% de los encuestados señaló no conocer denuncias sobre estigma y discriminación, este dato se puede analizar tomando de referencia que en la Universidad no existe un espacio en donde se puedan presentar las denuncias, se preguntó sobre las oficinas dentro de la universidad dirigidas para este fin, y se indicó que el espacio no es efectivo, es como una pérdida de tiempo, porque no se maneja la información sobre los temas de sexualidad y población clave.

Un 96% de las personas encuestadas indican que deben realizarse actividades de prevención de VIH e ITS.

El 48% indicó que, si se sintiese cómodo de estudiar con una persona trans, un 76% no tiene problema en compartir baño, fuente de agua, etc.

Al preguntar si está de acuerdo con el matrimonio entre personas del mismo sexo, el 66% indicó no estar de acuerdo, este dato va relacionado, con el distanciamiento que existe de las organizaciones de derechos humanos de las poblaciones GLBTI, porque un 74% de los encuestados señaló no conocer a organizaciones GLBTI, en Panamá no se puede esperar que sea parte del desarrollo curricular los temas de Derechos Humanos de las poblaciones claves, por lo que es una recomendación que las organizaciones se acerquen a los espacios universitarios.

El 88% de las personas señala que las personas trans, deben hacer su diploma de acuerdo con el nombre que aparece en su partida de nacimiento, evidencia de la falta de información sobre derechos humanos.

En cuanto a las medidas de prevención un 72% de los participantes indicó que se debe hacer inversiones en programas de prevención, el 56% señaló que debe haber condones disponibles, 38% señaló que las personas trans, debían tener carné universitario con su identidad de género.

El 95% de las personas señalaron, que era muy importante que los seres humanos tuvieran respeto y tolerancia hacia las demás personas, que trabajaran y perseveraran para alcanzar sus metas, se les respetara la libre expresión, tuviesen solidaridad y ayuda mutua, que se les haga críticas constructivas y que tuvieran el hábito del ahorro.

Se realizaron tres grupos focales se aplicó la misma metodología: se realizó una convocatoria general en las tres facultades participantes: Administración Pública, Ciencias de la Educación y Humanidades, donde se les informo sobre el tema. Se da inicio con una pregunta introductoria, seguidamente se hacen 5 preguntas de contenido y finalmente se hace una pregunta de cierre.

Todos los participantes respondieron en el orden que deseaban intervenir, levantando la mano para esperar su turno para expresar sus respuestas y opiniones libremente.

En cada grupo focal había 2 relatores, tomando nota de todo lo que expresaban los participantes.

Los grupos focales tuvieron un tiempo de duración de 1.5 horas por cada facultad.

Según la percepción sobre la situación general de VIH en Panamá, los participantes respondieron:

- Existe un desconocimiento general sobre el tema
- Hay confusión e ideas erróneas de cómo se transmite el virus

- Lo definen como una pandemia mundial
- Es catalogada como una "enfermedad" de transmisión sexual
- Existe desconocimiento sobre quienes son las poblaciones vulnerables ante esta situación y quienes tienen el riesgo de adquirirla ante ciertas situaciones.
- Por otro parte, la mayoría de los participantes manifestaron que las personas que viven con esa condición que se "contagia" mayormente por la actividad sexual desordenada y sin protección.

Referente a que, si la información sobre VIH en Panamá está disponible, los participantes muestran grandes afirmaciones positivas, relatando que en todos lados hay información (redes sociales, fundaciones y asociaciones, folletos, libros) pero la disyuntiva está en que la mayoría de las personas no la busca porque piensan no necesitarla o que piensan que esa información es para otras personas, solo les interesa a las que tienen esta "enfermedad" y sus familiares. Otros opinan que no conocen de programas que informan a la población en general sobre el tema de VIH y que consecuencia de ello es que la ciudadanía en general, tienen muchas lagunas, confusiones y desinformación; trayendo como consecuencia estigma y discriminación para las personas que viven con la condición.

También es importante rescatar de las opiniones dadas es que la poca información que han "escuchado" llena de estereotipos.

Entre las poblaciones que consideran más afectadas, los participantes consideran que son los adolescente y jóvenes, a la población LGTBI, aunque algunos señalan que la orientación sexual no tiene que ser un factor determinante; por otro lado, señalan que dentro de los grupos poblacionales los indígenas tienen mucha más prevalencia de contraer la infección. Muy pocos

participantes mencionaron a los niños dentro del grupo poblacional más riesgos.

Referentes a las consideraciones si existe o no estigma y discriminación en la comunidad universitaria para las personas que viven con la condición de VIH y los que pertenecen a la población LGTBI, hubo opiniones encontradas, ya que se mencionó que no hay discriminación para las personas que viven con la condición de VIH; es importante recalcar estos puntos:

- No existe discriminación entre los estudiantes
- Si existe discriminación entre compañeros de trabajo en la Universidad, ya que relatan que conocen de casos que compañeros que trabajan en la Universidad son apartados por otros compañeros que se enteran de que tiene el virus, ya no quieren, ni trabajar, ni compartir con ellos. Se demostró que se les ha violado el derecho de confidencialidad a esas personas.

Por otro lado, mencionaron que las personas de la comunidad LGTBI no se dan a respetar a sí mismos porque no tienen una conducta decorosa, los que opinaron de esta forma aseguraron que si las personas quieren ser gay, o lesbianas que lo sean, pero deben esconder esas orientaciones y no mostrarlas a la luz pública. La mayoría de los estudiantes jóvenes mencionaron que no les dan importancia a las orientaciones sexuales de sus compañeros.

Los estudiantes que participaron del grupo focal se mostraron más receptivos porque piensan que todos tiene derecho de estudiar y superar, sin importar condición de salud, ni orientación, ser gay no determina la clase de profesional que vas a ser; pero hay que destacar que opinaron diferentes de las personas trans, todos tienen derecho a la misma educación....aunque algunos mencionan que las personas trans deberían ir vestidas "normal" (con el sexo que nacieron) a recibir sus

clases, para que no se vea "raro" y que no sean sujetos de burlas por los demás.

Los estudiantes mencionan que todos somos iguales y que las personas de la comunidad LGBTI y las personas con VIH tiene derecho a estudiar lo que deseen y que entre ellos no existe discriminación ni estigmas, pero si pueden notar que algunos profesores si tienen hacen algún tipo de diferencia entre estudiantes que son de la comunidad LGTBI, hacen énfasis en profesores masculinos.

Se puede mencionar que los pocos estudiantes de mayor edad hicieron observaciones muy fuertes... donde decían que no permitirían que un profesor que fuera de la comunidad LGTBI les diera clases.

Entre las opiniones de identificación de barreras para personas que viven con la condición de VIH, piensan que socialmente es el desconocimiento general sobre el virus, administrativamente la ley nos les permite ninguna, ya que no se hace diferenciación para los estudiantes en matrículas, ni piden pruebas de VIH, si hay alguna persona que trabaje o imparta clases no hay ninguna discriminación administrativa.... Todo es social, pero cree q es por el desconocimiento e ignorancia sobre la trasmisión del virus.

La contribución para la comunidad universitaria, los participantes dieron todas estas opiniones:

- Prestar más atención a las necesidades de la comunidad LGTBI
- Información general sobre estos temas, de manera clara y sencilla
- Las aulas de clases deben formar parte académicamente de la temática sobre estigma y discriminación para las personas que viven con VIH.
- Hacer trabajos de tesis, prácticas profesionales, trabajos de grados etc., sobre estos temas
- Que toda la comunidad universitaria participe (profesores - administrativos -estudiantes)
- Campañas sobre información del VIH
- Resaltar el tema de los Derechos Humanos
- Sacar el tema religioso de todo esto
- Foros, charlas conversatorios, investigaciones

Recomendaciones

- Diseñar un Estudio ampliado y detallado, sobre percepciones y experiencias de E&D hacia PC y PVIH en estudiantes, administrativos y docentes en toda la Universidad de Panamá, campus central.
- Promover la conformación de una Unidad de Estigma y Discriminación, hacia la PC y PVIH, en el Observatorio de los Derechos Humanos
- Incorporar el servicio de realización de pruebas rápidas del VIH en la Clínica Universitaria para toda la comunidad Universitaria
- Promover la creación de un Diplomado en Derechos Humanos y competencias para sostenibilidad en VIH, que pueda dar paso a este tema en el área académica
- Promover la realización de talleres de capacitación en la temática de VIH, de sensibilización, para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos hacia las poblaciones en mayor riesgo dirigidas a los grupos y/o asociaciones estudiantiles organizados e interesados.

Reflexiones finales

- El análisis exhaustivo de la encuesta muestra claramente la relación existente entre actitudes discriminatorias y condiciones socioeconómicas, educativas e ideológicas que han contribuido a la construcción del modelo hegemónico

heterosexista que domina en nuestra sociedad.

- Aunque el reconocimiento de derechos es una condición indispensable para luchar contra la discriminación, no es suficiente en tanto no se traduzcan en cambios culturales profundos, por lo que aún queda un largo camino por recorrer.
- El estigma y la discriminación hacia las personas con VIH y las población clave, es el principal obstáculo para lograr garantizar los derechos humanos. La promoción y la protección de los Derechos Humanos configuran el contexto indispensable para reducir los efectos de la discriminación, en tanto promueven el bienestar y la dignidad de toda la población y enfáticamente en las poblaciones más vulnerables por su condición de exclusión social.
- El estigma es una forma de control social, que define las normas sociales y castiga a quienes se apartan de éstas. El estigma radica fundamentalmente (pero no en forma exclusiva) en la ignorancia y se caracteriza por ser un proceso dinámico de devaluación que desacredita a un individuo ante los ojos de los demás. La discriminación hace referencia a cualquier forma de distinción, exclusión o restricción arbitraria que afecte a una persona; normalmente, aunque no siempre, se ve motivada por una característica propia o por su pertenencia a un grupo determinado.
- Se hace necesario hacer evaluaciones de las estrategias educativas en la Universidad de Panamá para que la discriminación deje de ser una barrera para lograr el derecho humano a la educación.
- La discriminación puede reflejar el estigma aprobado o legitimado por medio de normativas existentes, pero también puede producirse por omisión,

como en el caso de la ausencia -o la falta de aplicación reglamentaciones que ofrezcan reparación y protejan los derechos de las personas que son objeto de este.

- La discriminación hacia HSH, personas Trans y personas que viven con VIH, además de vulnerar el principio de no discriminación, supone también la violación de otros derechos humanos tales como el derecho a la salud, a la dignidad, a la intimidad, a la igualdad ante la ley o a no ser objeto de castigos o tratos inhumanos y degradantes.
- Puede concluirse que existe en la población encuestada un reconocimiento muy alto de la problemática de la discriminación. El 95% reconoce la existencia de grupos que sufren un trato desigual por sus características físicas, económicas, culturales u orientación sexual
- En términos generales, en el caso de las personas Trans y HSH, la mayor parte de las personas encuestadas se posiciona en un nivel de aceptación media mientras que, en el caso de las personas que viven con VIH, la mayor parte de las personas encuestadas se posiciona en un nivel de aceptación alto, lo que evidencia la necesidad de reforzar actividades de promoción de los derechos humanos de las poblaciones GLBTIQ.
- En el caso de las personas Trans y HSH, llama la atención cómo cuestiones ligadas a lo privado y a lo afectivo despiertan una aceptación más alta: "yo tendría amistad con una persona Trans", "un amigo HSH o Trans podría vivir en mi casa", "un profesor con VIH lo aceptaría". Sin embargo, aquellas situaciones que trascienden lo privado y visualizan los derechos fundamentales de las personas Trans y HSH en el ámbito público tienen menor aceptación en relación con el resto: como por ejemplo

el matrimonio entre personas del mismo sexo, la certificación con el nombre de la identidad y no el de nacimiento.

- La invisibilización de las desiguales oportunidades que tienen las personas Trans para estudiar, atender su salud y acceder a un empleo de calidad, debe también ser un factor para considerar a partir del análisis de esta encuesta. La incapacidad de la población para ver estas diferencias es una limitante a la hora de reconocer las inequidades y de

comprometerse en la reducción de brechas.

- Para finalizar consideramos importante cerrar estas reflexiones finales indicando que no es lo mismo aceptar o tolerar que incluir. Incluir a estas poblaciones significa que tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural

“Migración y derechos humanos: una mirada desde el tapón del Darién”

(Avance de investigación)

Iris Reyes Lindo

Resumen

Lo que convierte a Panamá en un país para analizar el fenómeno migratorio es su posición geográfica la cual une al Norte con el Sur. Históricamente podemos situar la migración desde el inicio de las primeras civilizaciones siendo el continente americano el último en recibir la expansión de forma temporal, transitoria y de destino. Al iniciar la era del milenio, el tema en cuestión exterioriza otros ciclos, por ende, cabe realizar una reflexión explícita desde un enfoque integral basado en derechos humanos que permita comprender las causas, los peligros inherentes y las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad quienes atraviesan el tapón del Darién, por ejemplo: mujeres, niños, niñas y adolescentes no acompañados, personas mayores, etc.

El propósito de este escrito es analizar si la crisis migratoria en Panamá es una realidad que expresamente está relacionado al flujo irregular por el tapón del Darién y sus implicaciones en el marco de la COVID-19. Entre los aspectos metodológicos utilizados están: los datos estadísticos institucionales sobre el tema como, el Servicio Nacional de Migración, Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados, el Servicio Nacional de Frontera, etc.

Estos son puntos importantes para abordar el fenómeno migratorio, que nos sitúan en un tema que por años se ha abordado, sin resultados concretos por ser una población fluctuante que requiere el abordaje integral por los Estados.

Introducción

El fenómeno migratorio es un tema de vieja data; sin embargo, es el tema en cuestión que ha sacudido a los estados. Esto alarga la mirada de plantear el análisis con enfoque en derechos humanos.

Las personas migrantes que salen de países de América del Sur hacia Norteamérica tienen como país de tránsito a Panamá, aunque no podemos obviar que esta franja Istmeña es también origen y destino. De acuerdo con los registros estadísticos del Servicio Nacional de Migración el tránsito irregular de extranjeros por la frontera con Colombia del año 2019 fue de 22,102, para el año 2020 fue de 8,594 y hasta el mes de octubre de 2021 esta cifra alcanzó las 121,737 personas migrantes, de los cuales 26,650 eran niños, niñas y adolescentes y 46,232 mujeres.

Podemos observar un aumento exponencial en la cantidad de personas migrantes que, durante este último año, a pesar de la situación de emergencia sanitaria han decidido migrar, lo cual impone un reto para los países de tránsito y destino, principalmente Panamá, donde las poblaciones de acogida son comunidades de zonas de difícil acceso y la selva del Darién por ser un área geográfica inhóspita es compleja. De igual manera, las estaciones de recepción migratorias no cuentan con la capacidad para la atención y alojamiento de esta población en virtud de su incremento.

Durante su tránsito por la selva del Darién las personas migrantes han denunciado ser víctimas de la delincuencia, desde hurto, robos hasta delitos sexuales. Las comunidades de acogida ubicadas en la Comarca Embera Wounaan no se contaba con

acceso a la justicia para que las mujeres y niñas víctimas de abusos sexuales pusieran denuncias.

Otro aspecto aflorado en pandemia es la atención de salud, no solamente al tema de la asistencia médica a personas migrantes, sino a las comunidades como: Canaán Membrillo y Bajo Chiquito, problemáticas que los pueblos indígenas demandaban y siguen demandando. Las personas migrantes al momento de su llegada a las Estaciones de Recepción Migratorias o/a las comunidades de acogida, presentan afecciones, desde laceraciones en la piel hasta enfermedades cardiorrespiratorias, situación que obligó al Estado panameño a buscar apoyo internacional, a la Fundación Médicos Sin Fronteras.

Planteamiento del problema

Cuando se habla del tema de migración irregular, lo podemos examinar como consecuencia del modelo neoliberal, el flujo de personas provenientes del continente africano, asiático y americano, principalmente de la zona caribeña dan cuenta de esa realidad. Los conflictos bélicos, la discriminación y las condiciones socioeconómicas son causas de los flujos migratorios mixtos⁶.

El análisis centra la mirada en lo transversal e interseccional y rompe con el etnocentrismo, el patriarcado, la discriminación, la xenofobia, homofobia y el racismo estructural y sistémico que mucho de todo lo que debemos romper esta empotrado en esta sociedad.

La migración es un "proceso que da lugar a cambios en la vida no sólo de quienes emigran, sino también de quienes reciben a los/as migrantes y de los familiares que se quedan en el país de

origen. Es como mover una pieza en un tablero de ajedrez: todas las demás piezas quedan afectadas, la partida ha cambiado. La migración es un hecho social y, como todo hecho social, tiene repercusiones sobre el conjunto de la sociedad" (Achotegui, 2009).

Existe un período de experiencias para las personas que emigran produciendo una reubicación, reorganización y reestructuración entre lo que dejan atrás y la nueva vida en el país de recepción. Habrá más dificultad de superar la distancia el proyecto migratorio del proceso migratorio, y será más fácil superarlo cuando la nostalgia y el significado de lo anterior se contrarresten con la consecución de las metas en el nuevo lugar.

Cuando se habla de migración se "trata de procesos que tienen carácter global, no sólo desde la perspectiva espacial (afecta a casi todos los países del planeta, por ser puntos de partida o de llegada) sino también desde una dimensión profesional o cultural" (Tizón García, 1993 citado en León, 2005). Y que "La globalización se refiere a una dinámica de movimiento y tránsito permanente de recursos materiales y simbólicos en que la relación espacio-tiempo tiende a desaparecer (Giddens, 1991, citado en Pizarro, 2008)". Un concepto que nos permite mirar la migración como lo indica la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) como ese "movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o

⁶ "Movimientos de población complejos, que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes. Esencialmente, los flujos mixtos están relacionados con movimientos irregulares, en los que con frecuencia hay migración de tránsito, con personas que viajan sin la documentación necesaria, atraviesan fronteras y llegan a su destino sin autorización. Dichos movimientos tienen lugar en todas partes del mundo y también despiertan mucho interés en el público en comprendiéndolo como general, especialmente cuando ocurren tragedias, debido a las peligrosas condiciones a las que se enfrentan los migrantes en situación de tránsito, en el mar o en regiones fronterizas. Los

flujos migratorios mixtos irregulares son un reto considerable para los que participan en esos movimientos son más propensas a sufrir Estados, no sólo porque violan su prerrogativa soberana de determinar qué ciudadanos no nacionales pueden entrar en su territorio y bajo qué condiciones, sino también porque las personas privaciones, violaciones de derechos humanos y discriminación, y requieren por ello asistencia individualizada y especial" [En línea] Disponible en: <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion> [Acceso el 9 de diciembre de 2021]

dentro de un país⁷". Esa situación en cuestión muchas veces es visualizada como amenazas para el Estado, independientemente de los motivos que producen ese flujo constante de personas por considerarse desafiantes de las normas migratorias, al atravesar las fronteras.

Partiendo de este concepto, podemos indicar que el tema de migración en los últimos años ha tomado auge y desde hace más de un quinquenio en momentos coyunturales específicos se habla de crisis migratoria. Cuando hablamos de crisis migratoria nos referimos a "un término que describe los flujos migratorios complejos y, generalmente, a gran escala, así como los patrones de movilidad que suelen traer consigo considerables vulnerabilidades para las personas y comunidades afectadas y plantear serios retos de gestión de la migración a largo plazo. Una crisis migratoria puede ser repentina o paulatina, puede ser por causas naturales u ocasionada por el hombre, y puede llevarse a cabo internamente o a través de las fronteras" (OIM, 2012).

"En los últimos 25 años se ha registrado una ola migratoria hacia Panamá por diferentes razones de países como México, Colombia y Venezuela. Desde la década de los 90, Panamá ha recibido a más de 3.000 mexicanos. Se trata de empresarios, profesionales, empleados, prestadores de servicios, etc. atraídos por grupos empresarios mexicanos que decidieron instalarse en Panamá para desarrollar sus negocios e inversiones" (El Capital Financiero, 2015).

Precisamente vemos que esta migración está relacionada a lo económico, pasando por un análisis de clase, esto lo podemos contrastar con otros tipos de migraciones en el último quinquenio cuando en el año 2016, a raíz de los terremotos y por la difícil situación económica que atravesaba Suramérica, masivos ciudadanos haitianos procedentes de Brasil atravesaron Colombia con destino a Centroamérica. Panamá decidió cerrar su

frontera con Colombia, alegando combatir el tráfico de drogas y el ingreso de migrantes irregulares. Declarándose en crisis migratoria, afirmación que avala el actualmente gobierno. Identificamos la crisis, por el flujo de migrantes que entraron y siguen entrando de manera irregular al país, específicamente por Darién, hazaña donde se ven envueltos en muchos riesgos, entre ellos la afectación familiar, abandono de los hijos e hijas. También existen riesgos para las propias personas, los cuales son la estafa, secuestros, robo, asesinato, extorsión, violencia sexual, trata de personas, accidentes, arresto y deportación.

Desde que Panamá se declaró en crisis en el año 2016, otros países presentaban grandes dificultades de crisis migratoria como, por ejemplos: Venezuela, Haití y Siria tres países representativos, con distintas causas y sus implicaciones en países de acogidas. La República Bolivariana de Venezuela reportó la caída de los precios del petróleo en el año 2013, esto produjo malestar social nacional e internacional. Cabe destacar las medidas restrictivas de Estados Unidos a Venezuela como principal actor en la crisis.

La crisis migratoria venezolana se agravó por las sanciones económicas. En virtud de esto, los países de América Latina y el Caribe indicaban que es necesario el esfuerzo de cooperación internacional para afrontar esta crisis y contribuir con una migración ordenada y regulada regionales y multilaterales para lograr una solución inmediata, democrática, pacífica y humanitaria luego de propiciar la crisis que atraviesa el pueblo venezolano y busca una solución negociada de forma política, social y económica que vive actualmente.

La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de la Resolución sobre "La Situación de Venezuela y la crisis de migrantes venezolano", aprobado el 28 de junio de 2019, en su parte Resolutiva reconoce la

⁷ [En línea] Disponible en: <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion> [Acceso el 9 de diciembre de 2021]

crisis política económica y humanitaria en Reconocimiento de Crisis por Organismos Internacionales Venezuela. El Grupo de Lima compuesta por 14 países fue creado con la finalidad de buscar una solución a la crisis política que confronta Venezuela y la Unión Europea, reconoce la crisis venezolana y aboga por una salida pacífica.

Con relación a la República de Haití, el éxodo masivo de los haitianos surge durante el mandato de la familia Duvalier y se recrudece a raíz del terremoto que sacudió ese país el 12 de enero de 2010, resultando 20,000 muertos aproximadamente, más de dos millones que quedaron a la intemperie y más de medio millón desplazados internos.

La crisis haitiana profundiza más a finales del mes de enero de 2015, con la publicación de un informe que señala el desvío de fondo UB\$. 200 millones de Petrocaribe, fondo que es financiado por Venezuela para el desarrollo de Haití. Esta nueva crisis económica obligó a las personas a emigrar y con la aplicación de la Política de Tercer País Seguro, muchos de los haitianos quedaron varado en Panamá y en Centroamérica ocasionando inconformidad en los países de tránsito y destino. La República de Panamá implementó la operación "Flujo Controlado" en coordinación con la República de Costa Rica, la cual permitió el manejo de la crisis haitiana en el pasado, de manera responsable, segura y ordenada con carácter humanitario, aunque esto desató con mayor ímpetu la xenofobia, el racismo y restringió derechos humanos, como el derecho a migrar y solicitar refugio.

La Organización de las Naciones Unidas a través de sus agencias reconoce la crisis humanitaria, política y económica que atraviesa Haití y, el Banco Mundial en su informe resalta la inestabilidad política, económica y social que enfrenta la población haitiana.

Cabe señalar que, cuando hablamos de extracontinentales el Servicio Nacional de Migración ha

reportado personas procedentes de Siria indicando que la principal causa de crisis migratoria surge por el conflicto armado interno entre el gobierno y los diversos grupos rebeldes de la oposición que buscan derrotar al presidente Bashar Al-Asad, acentuándose con el ingreso a la guerra del grupo yihadista Estado Islámico. El desplazamiento masivo de sirios obedece al constante bombardeo, por la crueldad de la guerra civil, el acceso limitado a los servicios básicos, obligaron a buscar en países vecinos como Jordania, Líbano, Turquía, etc., hasta llegar a Europa.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su Resolución 2165 (2014), aprobada en su 7216a sesión, celebrada el 14 de julio de 2014, reconoce el éxodo masivo sirio a raíz de conflictos armados y la Agencia Noticiosa de las Naciones Unidas en su editorial "Siria", informa sobre el desplazamiento de millones sirios que abandonan sus hogares para solicitar refugio en otros países. La determinación de los estados receptores se orienta a evitar o restringir este desplazamiento para defender su soberanía.

La distancia entre proyecto y proceso migratorio, en el caso de las mujeres en muchas ocasiones aumenta por cuestiones vinculadas a las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres. Las mujeres pueden encontrar una serie de dificultades que hacen peligrar y/o fracasar la expectativa de su proyecto: dificultad de acceso a la homologación de sus estudios ni al desarrollo de trabajos adecuados a su cualificación profesional, los cambios en la estructura familiar al dejar a toda o parte de su familia en el país de origen, "las dificultades normativas para acceder y mantener la situación administrativa y con ella las posibilidades de estar al día en derechos, ejercicio de la ciudadanía, discriminación real y/o autopercebida. Se plantea un gran porcentaje de mujeres están en los movimientos migratorios, a la vez que ha dificultado la creación de políticas públicas para atender y evaluar la situación diferenciada que viven mujeres y hombres en su condición de migrantes" (Palacios).

Para el mes de junio de 2021, se reportaron que las nacionalidades que más estaban migrando eran haitianos, cubanos, venezolanos. En ese mismo mes, hubo un aumento exponencial de casos de violencia sexual. En solo 15 días atendieron 12 casos de abuso recientes, es decir, cometidos en los últimos tres días” reportado por Médico Sin Fronteras.

Según el Servicio Nacional de Migración en agosto de 2021 se reportó que unas 55.000 personas que viajan hacia el Norte han ingresado a su territorio, lo que representa un 33 % de la migración que ha entrado a Panamá desde 2013. Encontrándose con menores de edad y mujeres embarazadas.

En el mes de agosto el Servicio Nacional de Migración reportaba, 1,500 migrantes por día y en una semana podían llegar a 10,000 personas. Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Panamá, indicó en el mes de octubre de 2021, un aproximado de 90,000 migrantes intentaron cruzar el tapón del Darién y de esa cantidad, 50 cuerpos aproximadamente fueron encontrados. En su gran mayoría son haitianos por la situación política y social que atraviesan en su país.

La Organización Internacional para las Migraciones indicó que alrededor del 60 por ciento de los migrantes que llegan a Panamá a través del Darién son haitianos, de los que el 20 por ciento son niños, la mitad menores de cinco años.

En estos flujos migratorios también han sido identificadas personas migrantes de Asia y África. Al escuchar la voz de la migración, planteamos el siguiente testimonio:

"Me duele, pero en este camino, nadie puede ayudar a nadie. Solo puedes ayudar con un vaso de agua, con un caramelo, compartiendo un poco de comida, pero si se rompieran la mano o alguna otra parte de su cuerpo, puedes ayudarlos durante 5 o 10 minutos. Nadie te esperará", dice Ricardo Renero, un migrante haitiano⁸". Quizás el sentir de

los panameños guarda relación con el hecho que las normas actuales no responden a los intereses sociales, económicos y demográficos del país y requieren de una mayor discusión y estructuración.

Conclusión

El reconocimiento de la población migrante como sujeto de derecho es importante, tomando en consideración el principio de migración segura. Las personas que atraviesan el Darién su único deseo es llegar a Estados Unidos, pero al pisar esta selva las vicisitudes que deben enfrentar muchas veces les borra el sueño y las ganas de seguir. Por eso es importante crear políticas públicas que respondan a las necesidades de la población, se requiere la codificación de las normas en materia migratoria para que a través de un texto único se pueda conocer la política pública del Estado evitando tener textos dispersos y contradictorios o en desuso. Las implicaciones de la crisis migratoria actual, trae consigo preocupación, las personas nacionales alimentadas por los discursos de odio, la xenofobia, el racismo, la homofobia, entre otros, expresan que existe desplazamiento de la mano de obra panameña, competencia desleal, sector seguridad, alza en el costo de la vida, sector salud, pérdida de identidad nacional, sector educación y sector transporte.

A raíz de todas las situaciones registradas en Panamá, la iniciativa (MICIC siglas en inglés) que significa Iniciativa Migrantes en Países en Crisis debería implementarse para responder a las crisis. Además, es una herramienta que puede facilitar la incorporación de acciones dirigidas a las personas migrantes dentro de los Planes nacional de gestión de riesgo, atención a crisis, desastres, según sea país de origen o destino.

La iniciativa se centra no sólo en la fase de emergencia de una crisis, sino también en las fases previas y posteriores a la crisis para abordar de manera exhaustiva las situaciones en las que los migrantes se encuentran atrapados en países en

⁸ <https://www.france24.com/es/am%C3%Agricola-latina/20210811-colombia-panama-migracion-irregular-darien>

crisis. En este sentido emplean directrices propias según cada etapa (pre crisis, durante la crisis y post crisis).

Bibliografía

- Achotegui, J. (2009). Migración y salud mental. El síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple (síndrome de Ulises). Abendua .
- Agencia Noticiosa de las Naciones Unidas . (27 de julio de 2018). SIRIA. Obtenido de <https://news.un.org/es/focus/siria>
- Banco Mundial. (15 de octubre de 2019). The World Bank In Haiti. Obtenido de <https://www.worldbank.org/en/country/haiti/overview>
- El Capital Financiero. (9 de marzo de 2015). El Capital Financiero. Obtenido de <https://elcapitalfinanciero.com/las-olas-migratorias-en-panama/>
- La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). (28 de junio de 2019). La situación de Venezuela y la crisis de migrantes venezolano. Obtenido de https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-013/19
- La Organización de las Naciones Unidas UNICEF. (2015). Haití – País en crisis. Obtenido de https://www.unicef.org/spanish/emergencias/haiti/19564_19718.html
- León, A. M. (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales. Trabajo Social No. 7, 60.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (17 de Diciembre de 2018). PRESIDENTE DE PANAMÁ, JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ PARTICIPA DE LA REUNIÓN DE JEFES DE ESTADO EN SICA-BELICE. Obtenido de <https://www.mire.gob.pa/index.php/es/noticias-de-belice/14144-presidente-de-panama-juan-carlos-varela-rodriguez-participa-de-la-reunion-de-jefes-de-estado-en-sica-belice>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (11 de septiembre de 2019). Panamá Promueve Una Solución Inmediata y Pacífica en Venezuela. Obtenido de <https://mire.gob.pa/noticias/>
- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. (14 de julio de 2014). Resolución 2165 (2014). Obtenido de [https://undocs.org/sp/S/RES/2165\(2014\)](https://undocs.org/sp/S/RES/2165(2014))
- OIM . (15 de noviembre de 2012). Marco Operacional de la OIM en Situaciones de Crisis Migratoria. Obtenido de <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/MC2355-SP-Marco-Operacional-de-la-OIM-en-Situaciones-de-Crisis-Migratoria.pdf>
- Paiewonsky, D. (2007). Feminización de la migración. El Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW).
- Palacios, A. C. (s.f.). Migraciones y género. La feminización de la migración transnacional. Formación en Interculturalidad y Migraciones 2.
- Pizarro, J. M. (2008). América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo . Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Servicio Nacional de Migración. (13 de agosto de 2019). Una Política Migratoria bien llevada, es un compromiso del Gobierno Nacional. Obtenido de <https://www.migracion.gob.pa/inicio/noticias/548-una-politica-migratoria-bien-llevada-es-un-compromiso-del-gobierno-nacional>

“Diagnóstico sobre casos de discriminación y mala praxis en la atención en servicios de salud a poblaciones claves y vulnerables a las ITS y VIH en Panamá”

Elzebir Montenegro

Resumen

El objetivo de este proyecto de investigación es identificar las variables de violencia, discriminación y malas praxis que impiden el acceso igualitario a poblaciones claves de VIH, ITS y TB a los servicios de salud en Panamá.

Se desarrolló en 5 áreas donde existen las redes de prevención de VIH del programa de VIH: En Colón, San Miguelito, Panamá Metro, Panamá Oeste y Chiriquí.

La herramienta investigativa aplicada se basó en una metodología de educación popular de investigación participativa; que por motivos de la pandemia del COVID-19, se realizó de manera virtual con pacientes de las poblaciones claves. a través de entrevistas vía zoom.

Como principales resultados encontramos que los pacientes afectados por algún tipo de violencia, discriminación y/o mala praxis, en su mayoría conocen sus derechos, pero no se atreven a interponer quejas y mucho menos denuncias, por miedo a represalias y pasar de recibir una mala atención a ninguna clase de atención.

Durante el desarrollo de esta investigación también observamos como la pandemia agravó aún más el cumplimiento de los protocolos y normas existentes, dado las condiciones de aislamiento y de bioseguridad que impedían el acceso de familiares a sus enfermos y de los pacientes a la atención de otras enfermedades que no estuvieran directamente relacionadas con la pandemia. Es obvio que se requerirá de otros esfuerzos por recuperar la verdadera dimensión de los impactos en la calidad, respeto de los derechos de pacientes y acceso de los servicios de salud de las poblaciones en estudio y de la población en general.

Introducción

La iniciativa presentada por la Cinta Chocolate parte del enfoque que la deshumanización en los servicios de salud pública es el caldo de cultivo para la mala praxis, permitiendo que la privatización de la salud sea un retroceso en el cumplimiento de los marcos institucionales de los derechos humanos y convirtiendo el derecho a la salud en una mercancía más, en los negocios de sectores nacionales e internacionales. A grandes rasgos la iniciativa se planteó el objetivo de elaborar un informe diagnóstico, para la

identificación y análisis de 10 casos de estigma y discriminación en los servicios de salud por ser de la población clave, afectada por VIH, Infecciones de Transmisión sexual o afectada por tuberculosis. La metodología utilizada, fue la de análisis de casos.

El análisis de casos de aprendizajes, nos permite identificar con mayor precisión las limitaciones que en la cotidianidad de los servicios enfrentan los usuarios de dichos servicios. Durante toda la ejecución del proyecto se tomó de referencia las normas vigentes nacionales e internacionales sobre

los derechos humanos y su cumplimiento en específico en las poblaciones involucradas en la intervención.

Marco contextual

La salud es un derecho fundamental del ser humano, por lo que es una obligación del Estado garantizar su goce y ejercicio. El derecho a la salud entraña el derecho a controlar su salud y su cuerpo. En nuestra sociedad convivimos con la deshumanización, la cual es caldo de cultivo para la mala praxis y una estrategia para privatizar la salud.

La poca asignación presupuestaria que se refleja en la falta de recursos, la insuficiencia de personal, la falta de modernización de las estructuras y los obstáculos burocráticos, se han identificado como factores que excluyen o discriminan lo que debe ser parte del bien común de la salud.

En la mala praxis en los servicios de salud, hay variables culturales y económicas que elevan el riesgo de ser víctima, tales como la discriminación por sexo, edad, origen étnico, clase social, orientación sexual, entre otras; siempre existe una población en más alto riesgo de ser vulnerada, entre éstos/as, nuestra atención a pacientes con la condición de VIH/ITS y pacientes de Tuberculosis (TB).

Según el Departamento de Epidemiología del Ministerio de Salud (MINSAL), entre 1984 y 2018 han muerto 11,394 personas por esta enfermedad, y se han contagiado en ese periodo 17,084 personas. Las cifras a marzo de 2019, reportaron más de mil nuevos casos de VIH en Panamá. En cuanto a TB, el MINSAL muestra que en 2019 se dieron mil 450 casos en el país, y en el 2018 la cifra ascendía a 2 mil 23, con una tasa de 48.3 por 100 mil habitantes.

La seguridad del paciente es un principio primordial de la atención sanitaria. A pesar de todos los esfuerzos de educación, sensibilización a la comunidad y a servidores de la salud en especial, la estigmatización, discriminación y violencia contra poblaciones LGTBI y Trabajadoras del sexo, representan un obstáculo cotidiano para

el acceso igualitario, cálido y respetuoso de esta población a servicios y tratamientos adecuados.

En Panamá contamos con leyes y decretos que expresan normas encaminadas a la atención a estas poblaciones, sin embargo, asumir estas normas es un proceso cultural y aún persiste personal que atiende dentro del sistema de salud y genera situaciones de estigma y discriminación que incide en la calidad y calidez de los servicios de salud prestados a la población en estudio. A la vez, dado que este tipo de daño, no está tipificado como delito, y en condiciones de pandemia, se ha normalizado y/o banalizado su existencia, por ello urge establecer el marco jurídico, político e institucional que garantice el derecho a la salud mediante el respeto a la autonomía de usuarios/as de los servicios de salud por parte de los profesionales, técnicos y personal administrativo, que labora en las instituciones públicas que ofertan y ofrecen la atención, incluyendo las medidas preventivas.

La complejidad del problema hace urgente visibilizar con casos concretos la persistencia de discriminaciones y mala praxis hacia este sector de la población que acude en búsqueda de servicios de salud en especial a las ITS y el VIH.

La salud es uno de los derechos fundamentales que tiene el ser humano, por lo que es una obligación del Estado garantizar su goce y ejercicio. Sin embargo, la realidad demuestra que la cultura de violencias, la poca asignación presupuestaria que se refleja en la falta de recursos, la insuficiencia de personal, la falta de modernización de las estructuras y los obstáculos burocráticos, son factores que excluyen o discriminan lo que debe ser parte del bien común como lo es la salud.

El ejercicio de los derechos humanos en un contexto cultural machista y patriarcal, trae sus complejidades. Entre los informantes claves se logró contactar hombres que tienen sexo con hombres, trabajadoras sexuales y personas con condiciones de pobreza y desempleo. Esta

población sufre de distintos estigmas sociales que adicionales a su condición de salud, multiplican los riesgos para la mala praxis, discriminación y violación de sus derechos humanos.

Las enfermedades analizadas, tienen una pesada carga de clase, de prejuicio moralista, que hace que las poblaciones que las padecen tengan que superar múltiples barreras y miedos para su sanación. Es en este contexto donde se hace propicia la aparición de diversas formas de mala praxis, para diferenciarlas compartimos las siguientes definiciones:

Negligencia: Es entendida como la falta de cuidado y abandono de las pautas de tratamiento, seguimiento del paciente y prevención de las enfermedades. Así como las medidas administrativas para el abastecimiento seguro y permanente que están indicados y forman parte de los estudios de los profesionales de la salud.

En 2018, se reportaron más de mil nuevos casos de VIH en Panamá, según estadísticas a marzo 2019 del Departamento de Epidemiología del Ministerio de Salud (MINSa). Entre 1984 y 2018 han muerto 11,394 personas por esta enfermedad y se han contagiado en ese periodo 17,084 personas.

Reiteramos, pese a que contamos con leyes y decretos que expresan normas encaminadas a estas poblaciones, hay prácticas en el sistema de salud que genera violencia y privatización del derecho a la salud, creando condiciones para la Mala Clínica y una cultura de abusos de poder y corrupción. Lo que es aún peor, es que la mala praxis en salud no está tipificada como delito, ante daños fatales, aparece como homicidio culposo o lesiones personales, no hay igualdad de condiciones de denuncia y de investigación objetiva para la víctima y el posible victimario, por ello urge establecer el marco jurídico, político e institucional que garantice el derecho a la salud mediante el respeto a la autonomía de usuarios y usuarias de los servicios de salud que merecen por parte de los profesionales, técnicos y personal administrativo. Así como reforzar los mecanismos

de acompañamiento, sensibilización y evaluación de los servidores de salud.

Para efectos de enmarcar el informe, se toma de referencia lo que señala el proyecto de Ley 148 que contempla las interseccionalidades de las variables transversales que son la violencia, discriminación y mala praxis en cualquiera de sus 4 modalidades que definimos a continuación:

Impericia: Es la falta de conocimientos y habilidades necesarias para el ejercicio adecuado de las profesiones u ocupaciones de salud en cualquiera de sus diversas especialidades o especificidades como la falta total o parcial de conocimientos técnicos, administrativos, preparación, capacitación o entrenamiento insuficiente o desactualizado, inexperiencia o ineptitud profesional o del puesto administrativo que ocupa.

Imprudencia: Consiste en una conducta temeraria o excesiva, con insuficiente ponderación de los riesgos, realizada sin las debidas precauciones, con precipitación, de forma prematura o de la cual había que abstenerse; incurriendo de esta manera en una grave falta que supone poca consideración por la vida y la salud ajena.

Inobservancia o incumplimiento de normas de gestión, administración o atención en salud: Consiste en el incumplimiento de estas normas vigentes en nuestro país. Incluye el incumplimiento del horario de atención, ausencia o abandono del lugar de trabajo sin justificación.

Objetivo general del estudio

Identificar limitaciones y malas praxis en el acceso igualitario a servicios de salud y elaborar propuestas de mejora de los protocolos y normas existentes para la atención a poblaciones claves de ITS y VIH, de manera que se puedan ubicar nuevas líneas de investigación y validación para el fortalecimiento de las normas existentes y focalizar las acciones de las redes integradas por el programa nacional de VIH.

Objetivos específicos

- Identificar 10 casos de violencia, malas praxis y/o discriminación, en pacientes de ITS/VIH y TB, elaborando un perfil que permita reflejar sus condiciones de riesgo.
- Analizar las limitaciones y situaciones que se están vulnerando, considerando los protocolos y normas que protegen nacional e internacionalmente los derechos de estas personas.
- Hacer recomendaciones en función de la mejora de los servicios y la prevención de discriminación.

Metodología

Se establecieron durante el proceso de investigación los siguientes momentos que constituyen la ruta metodológica.

Conformación del equipo investigador

Se conformó el equipo de investigación bajo una característica muy particular de Investigación de Acción Participativa; 1 coordinadora de equipo, 2 sobrevivientes resilientes de malas praxis e investigadoras sociales y 1 asesora técnica. Se abordó la lógica del informe diagnóstico, desarrollando las intervenciones correspondientes para el objetivo señalado.

El equipo de trabajo procedió a la elaboración de los formatos a utilizar, donde la investigadora principal detalló el Perfil de los Pacientes y el Formato de Entrevista/Encuesta como primer paso. Adicional se elaboró un documento ABC informativo, el cual fue utilizado para comunicar quienes somos, las implicaciones del proyecto y definir las 4 modalidades de mala praxis como variables transversales dentro de la investigación, para evitar imprecisiones informativas.

La primera limitación claramente identificada al inicio de este proyecto fue la pandemia y con ella la Cuarentena Total declarada por las autoridades, en la llegada del Covid-19 a nuestro país; pero apoyándonos en la tecnología nos adaptamos rápidamente y logramos migrar todos nuestros

formatos y herramientas de investigación a un formato digital y amigable para todas las partes, tanto para el equipo técnico de investigación como para los informantes claves.

Al modificar los formatos se busca que cada informante clave pueda responder las preguntas del formato, sin salir de casa y al alcance de su dispositivo móvil. Al final del formulario, la persona podía expresar con sus palabras la experiencia para captar esa historia, esa negligencia esa discriminación, esa experiencia vivida y que se buscaba evidenciar para realizar las recomendaciones necesarias para lograr la erradicación y subsanar esas brechas del sistema de salud con este proyecto.

Esta adaptación que hemos realizado en la metodología de ejecución nos ha permitido compartir de manera eficaz ya sea por correo o Whatsapp con un solo click, la información del formato de captación de casos. De esta manera respetamos la cuarentena establecida y así evitamos el contacto persona a persona protegiendo a los informantes claves.

Principales hallazgos del estudio

La salud pública en nuestro país, ya se encontraba deteriorada, pero con la llegada de la Covid-19 ha quedado evidenciado de manera tangible las debilidades, fallas y brechas que presenta la misma y sobre todo la necesidad de establecer una política de salud actualizada y coherente con las necesidades de la población.

En la mala praxis, siempre existe una población en más alto riesgo de ser vulnerada, entre éstos/as, nuestra atención a pacientes de VIH/ITS y pacientes de Tuberculosis (TB). La realidad que enfrentaron en la pandemia los y las pacientes de VIH es grave y muy crítica debido al cierre de Clínicas Amigables y Clínicas de Tratamiento Anti Retroviral, mejor conocidas como Clínicas TARV, durante la crisis de la pandemia de COVID-19, la escases de medicamentos y por supuesto el no contar con un Centro de Atención especializado agravó la atención a estas poblaciones.

En relación a la tuberculosis, aún en el 2021 persisten impactos negativos de la pandemia en cuanto a la detección tardía de casos al desalentar la asistencia a los centros de salud, un ejemplo de esto es que las autoridades de la Caja del seguro social, hablan de un incremento de casos en el distrito de Arraiján y una disminución en la captación de pacientes con sintomatología respiratoria en proceso de tuberculosis, como efecto de la pandemia. (Alertan sobre incremento de la tuberculosis en Panamá oeste. Panamá América, 24/3/2021)

Casos nuevos por regiones

Según las estadísticas en casos de VIH publicadas por el MINSA en el 2020, para el primer semestre, el departamento de epidemiología del Ministerio de Salud registró 287 nuevos casos del Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), de los cuales, 237 son del sexo masculino y 74 femenino.

Por otro lado, las estadísticas sobre casos de Tuberculosis durante el primer semestre de 2020 se confirmaron en el país 565 personas con tuberculosis, de las cuales 36 tenían una doble infección pues las personas fueron diagnosticadas con tuberculosis y la enfermedad Covid-19, que transmite el nuevo coronavirus SARS-CoV-2, y tres padecían triple infección: Tuberculosis, VIH y Covid-19.

Retomando las estadísticas de casos de VIH, la Comarca Guna Yala registró cero casos y se consolidó como una de las regiones con cifras bajas, seguido de las provincias de Herrera con uno, Darién con dos y Los Santos con cuatro. Contrario a este panorama, las regiones que mostraron un mayor número de nuevos casos de VIH, estuvo Panamá Metro con 83, la Comarca Ngäbe Buglé con 50, la Provincia de Chiriquí con 31, Panamá Oeste con 25 y Colón con 22.

En el caso de las estadísticas de tuberculosis las regiones del país que se han visto afectada a nivel nacional, están las de Panamá Metro con 142, Colón con 62 y Panamá Oeste con 61 casos hasta

el primer semestre del 2020. Siguen las regiones de San Miguelito, con 57 casos, Panamá Este con 38 casos, Comarca Ngäbe Buglé con 31 casos y la Provincia de Los Santos, con 2 casos, es la región con menor número de incidencias, hasta el primer semestre 2020.

Afectación por rangos de edades

En el 2020 durante el primer semestre en el reporte sobre los casos de VIH publicado por el MINSA, los rangos de edad entre 0 a 19 años están entre los que menos casos registran con un total de 42, mientras que las edades entre 20 y 39 años encabezan las cifras con 196.

Para el 2019 a nivel nacional las estadísticas de VIH finalizaron con un total de 1, 460 nuevos casos, de los cuales 1,163 correspondían al sexo masculino y 297 al femenino. El rango de edad con mayor número fue el de 20 a 39 años con 1,055 personas positivas con VIH.

Entre los informantes claves se logró contactar hombres que tienen sexo con hombres, trabajadoras sexuales, heterosexuales indígena y mestizo, personas profesionales en diversas ramas y activistas defensores de los derechos humanos en edad reproductiva.

Se realizaron reuniones virtuales con coordinadores regionales y promotores tanto del programa de VIH, como del programa de Tuberculosis, de esta manera logramos captar los casos para esta investigación.

Se observó que dentro de la población objetivo aún persiste mucho tabú, desconfianza y miedo al rechazo social e incluso de familiares. Varios de los entrevistados señalaron que sus familiares no conocen sobre sus diagnósticos de VIH. Se conoció que la mayoría de los casos que implican algún tipo de discriminación o de mala praxis, los entrevistados indicaron no haber interpuesto queja o denuncia por temor a perder el trabajo o que su identidad fuera revelada.

En cuanto al conocimiento de los marcos legales en Panamá encaminados a la atención de esta

población sujeto de estudio, la mayoría de los informantes claves que entrevistamos conocían sus derechos y deberes, incluso hubo casos donde eran expertos en el tema, tanto como profesionales, como por ser pacientes y usuarios de los programas; pero aun así conociendo sus derechos fueron blanco de discriminación y de mala praxis en la atención en los servicios de salud en algún momento. La mayoría no interpuso denuncia alguna, por lo que sus casos pasaron desapercibidos, 2 al menos interpusieron denuncias internas, aunque en ninguno de los dos casos se resolvieron satisfactoriamente las quejas.

Principales recomendaciones y propuestas para los actores involucrados

La crisis del COVID-19 profundizó las falencias y debilidades históricas del sistema de salud. Incrementando la desconfianza ante la calidad del servicio y la seguridad de pacientes.

Otras falencias identificadas

Falta de medicamentos

A partir de la experiencia de compra de emergencia de las vacunas por el mecanismo multilateral COVAX; retomar esta estrategia para la compra y acceso a la población en tiempo adecuado, usar vital el tiempo y este tipo de mecanismos para la compra de los retrovirales y demás tratamientos para este tipo de enfermedades puede ser la diferencia entre la vida y la muerte.

El desabastecimiento de medicamentos provoca que el paciente no reciba su tratamiento hasta por 6 meses y de esta manera se afecta la adherencia del paciente.

Es urgente cambiar la forma actual de compras, tanto en el MINSA y como en la CSS, de manera tal que se tenga acceso a medicamentos a mejor precio, ya que en la actualidad, Panamá compra medicamentos a precios muy elevados en comparación con otros países latinoamericanos. Por esta razón no hay suficiente presupuesto para abastecer todos los medicamentos requeridos.

Capacitación, sensibilización y humanización

Dado que gran parte de las faltas tienen que ver con la inobservancia y el no cumplimiento de los protocolos de atención a la población en estudio se recomienda:

- Fortalecer y “refrescar” en el personal de salud, todas las normas relativas al proceso de detección, atención y seguimiento de la población afectada por estas enfermedades.
- Hacer una campaña relativa a diferenciar los síntomas de la Tuberculosis de los del COVID-19
- Establecer un programa de capacitación permanente para el personal que atiende en las Clínicas Amigables, Clínicas TARV y Hospitales a nivel nacional.
- Auditorias de los servicios (enviando pacientes incógnitos para evaluar la calidad de atención que ofrecen en cada una de las instituciones).
- Realizar reconocimientos especiales al personal que brinda su atención de forma esmerada.

Divulgación de las leyes y protocolos de atención

Se conoció que existen personas que conocen sus derechos y deberes en cuanto a las leyes de VIH, TB y sus protocolos de atención. Por otro lado existe una población que no sabe nada y no conoce esta información, incluso personal médico, por ende, muchos pacientes son víctimas de mala praxis.

El 4% de los entrevistados informó que no están recibiendo consejería o apoyo psicológico, solo reciben sus diagnósticos, sin ningún tipo de orientación, folleto o algo que los guíe para saber que hacer luego de recibir su diagnóstico.

Se solicitó al equipo de salud tanto del Programa Nacional de VIH como del Programa Nacional de

Tuberculosis, algún tipo de material visual, tanto impreso como digital y no logramos obtener de ningún tipo.

- Recomendamos se elabore un plan de divulgación a nivel nacional en especial en las Clínicas Amigables, Clínicas TARV y Hospitales del país.
- Utilizar las redes sociales para promover las leyes y protocolos de atención, de manera que pueda llegar a la mayor población posible.

Falta de transporte para la entrega de medicamentos

En las áreas de Colón y Chiriquí nos compartieron las dificultades que pasa el personal a la hora de hacer visitas o entregas de medicamentos, y más aún en estos momentos de crisis sanitaria por la llegada del Covid-19 a nuestro país. Muchos pacientes quedan sin acceso a sus tratamientos porque no cuentan con el factor económico para transportarse a un centro para recibir su tratamiento y muchos viven en áreas de difícil acceso, por lo que les imposibilita el acceso a sus tratamientos. He aquí la importancia que estos Centros de Tratamiento cuenten con un transporte exclusivo, ya que de esta manera se garantiza que pacientes que viven en áreas de difícil acceso y que no cuentan con recursos puedan recibir de manera oportuna sus tratamientos.

- Recomendamos la asignación de un transporte especial para el transporte de medicamentos hacia las Clínicas TAR u hospitales
- Otra recomendación es dotar a los pacientes de un subsidio para el transporte diario para poder trasladarse al centro más cercano para poder recibir el tratamiento necesario.

Falta de recursos

Recomendamos que el estado proporcione más recursos para realizar las capacitaciones, compras

oportunas de medicamentos, transporte y otras mejoras a los programas que garanticen la seguridad y una atención en salud de calidad para los pacientes de VIH y TB en Panamá.

Falta de campaña de prevención y concienciación

Las autoridades están enfocadas más en la atención de los pacientes, que en la prevención.

- Se recomienda la elaboración de una campaña de prevención y concientización a nivel nacional

Falta de apoyo psicológico a los pacientes

Los pacientes de VIH requieren de una atención psicológica puesto que desde el momento de recibir su diagnóstico pasan por diferentes etapas de duelo a no aceptar su condición, tabú y rechazo social y familiar, depresión de saber que es una enfermedad que no tiene cura conocida a la fecha, que su vida debe cambiar, sus hábitos deben cambiar, muchas veces la suma de todas estas dificultades y preocupaciones llevan a las personas a abandonar sus tratamientos por la presión que sienten al ser blanco de malos tratos, discriminaciones y violaciones de derechos humanos y de mala praxis en la atención de su salud.

La atención de la salud mental de esta población es indispensable para llevar una mejor calidad de vida.

- Se recomienda incluir en los programas de atención de VIH y TB la atención psicológica.

Pruebas de VIH gratuitas

Tres de los entrevistados nos realizaron esta recomendación ya que muchos de los pacientes no cuentan con los recursos para costear la prueba. La ley de VIH indica que ésta debe ser gratuita, pero en la mayoría de los Centros de Salud se cobra con la excusa de que es una donación.

Se debe garantizar la gratuidad de la prueba y del tratamiento que requiera cada paciente.

- Recomendamos que las pruebas de VIH que se realicen en las Clínicas Amigables sean gratuitas.

No cuentan con un sistema de reclamos o quejas efectivo

- Recomendamos la implementación de un sistema de recepción de quejas, denuncias o sugerencias, donde se pueda denunciar la discriminación, mala praxis en alguna de sus modalidades.

No brindar un control continuo a la población no asegurada

En una entrevista con personal de salud logramos evidenciar que no se cuenta con un sistema efectivo de denuncias y quejas para pacientes de los programas de VIH Y TB, el personal no tiene claro como es el proceso para realizar una queja formal o una denuncia, ya sea por discriminación, por violación de los derechos humanos o por mala praxis en alguna de sus cuatro modalidades. Esto contribuye aún más a que las personas no interpongan sus denuncias pertinentes por la falta de conocimiento. Aunque en esta investigación otro de los motivos fundamentales para no interponer las denuncias resultó ser la falta de confianza en las autoridades. Los pacientes sienten que sus casos quedan sin solución, sintiendo éstos como un desperdicio de esfuerzo y tiempo realizando las denuncias y terminando frustrados por el proceso donde se revictimiza constantemente a las víctimas en estas claras violaciones a los derechos del paciente.

Varios informantes claves nos revelaron que en el sistema se les da prioridad a los pacientes asegurados, que les ofrecen la atención continua, en cambio a la población paciente no asegurada le prolongan por varios meses las citas de control, y cualquier atención especializada que requiera.

- Recomendamos a las instituciones se realicen todos los ajustes pertinentes para brindar las atenciones igualitarias para

personas aseguradas como no aseguradas.

Recomendaciones para ONGs y organismos de Sociedad Civil

Falta de capacitación y sensibilización

La mayoría de los informantes claves indicaron que hay muchas personas que trabajan en ONGs y organismos de sociedad civil pero que no están capacitados ni sensibilizados y muchas veces por falta de estas capacitaciones, terminan agrediendo a los pacientes de alguna manera, ya sea con discriminación o por alguna modalidad de la mala praxis.

- Recomendamos capaciten a su personal continuamente.

Falta de respeto a la confidencialidad

En la búsqueda de contactos con organizaciones que trabajan con población de VIH y TB nos encontramos con un caso de un paciente el cual pertenece a una ONG. Este paciente fue contactado directamente por una de las investigadoras del proyecto, ya que el coordinador regional de una ONG de renombre nacional compartió el contacto indicando que el paciente podría compartirnos su caso para aportar en esta investigación. Este al ser abordado el paciente reaccionó de manera muy agresiva ya que la organización a la que pertenece indicó le violó su derecho de confidencialidad.

Esta persona nunca fue notificada, ni mucho menos se le solicitó el consentimiento por parte de la ONG para participar de este Informe Diagnóstico.

Inmediatamente se nos puso en conocimiento de la situación por parte del paciente, se procedió a eliminar de nuestra base de datos todo contacto del mismo para así garantizar su identidad y confidencialidad.

Esta persona tenía más de 2 años de vivir con VIH pero indicó que su familia desconoce su condición, por eso su reacción agresiva al inicio.

Esta experiencia dejó evidenciada que no importa los años que tenga una ONG o lo reconocida que sea, todas requieren de capacitaciones institucionales permanentes para garantizar así una atención de calidad y respeto hacia los pacientes.

- Recomendamos se capacite al personal de ONGs y organismos de sociedad civil fuertemente en el tema de garantizar la confidencialidad de los pacientes.

Interés real de colaboración por el bien común

La pandemia a demostrado que la única manera de garantizar la salud pública es mediante la creación de sinergias y la cultura de colaboraciones múltiples.

- Recomendamos la realización de eventos, campañas que integren aún más a las ONGs y organizaciones de sociedad civil en pro del bien común.
- Recomendamos la realización de convenios entre organizaciones que mejore la colaboración entre las diferentes organizaciones.
- Recomendamos además se integre un programa de apoyo y seguimiento a las denuncias de los pacientes.

Falta de campañas de prevención y concientización

- Fortalecer las campañas de prevención y concientización mediante las redes sociales, llega a mayor población y es más económica
- Mantener en los lugares públicos material impreso de fácil lectura con información de prevención y concientización.

Para la población usuaria

No acceso a medicación continua

- Exigir el cumplimiento de la ley 1 de medicamentos para garantizar un abastecimiento continuo de los mismos
- Conformar un comité de pacientes por región para monitorear el abastecimiento de medicamentos en todas las farmacias de las instituciones que brindan el servicio a los pacientes VIH/TB en toda la república.

No acceso a la atención continua y un seguimiento real

- A la población usuaria se le recomienda interponer la denuncia pertinente ante la dirección médica para exigir su derecho de atención continua para llevar un adecuado control de su enfermedad.

Actualmente solo se atienden de manera continua a los pacientes asegurados y los no asegurados pasan meses sin control médico, lo cual representa un alto riesgo de recaída y del control del virus u otros padecimientos.

No acceso a cirugías necesarias oportunas

- Desarrollar campañas de sensibilización y concientización dirigidos a médicos especialista en las distintas áreas médicas.

No acceso a atención odontológica

- Desarrollar más campañas de sensibilización y concientización enfocadas a médicos especialista en odontología.

Desempleo

- Desarrollar distintos seminarios de capacitación laboral a dirigido a los pacientes con el objetivo de tener mayor oportunidad de empleos.
- Desarrollar proyecto de ley que cree incentivo a las empresas que empleen a población con VIH, TS o TB

Tabú

- Seminarios continuos enfocados a la población general con el objetivo de eliminar los tabú establecidos por la sociedad.

Rechazo y Discriminación

- Seminarios continuos enfocados a la población en general con el objetivo de eliminar los casos de rechazos y discriminación establecidos por una parte importante de la sociedad.

Recomendaciones generales y de líneas de investigación

Recomendaciones para fortalecer el Programa Nacional de VIH.

Mencionar aspectos que se deben de seguir investigando a nivel nacional para profundizar este primer diagnóstico.

Vigilar el cumplimiento de los protocolos de atención

Capacitación permanente al personal en los hospitales y clínicas

Respetar la confidencialidad del paciente

Apoyo por parte de ONG al programa de TB a nivel nacional

Apoyar a los pacientes con transporte para que puedan llegar al hospital y recibir su tratamiento

Apoyar a los pacientes en su alimentación mediante subsidios o bonos para mejorar su nutrición, que es clave para superar esta condición y garantizar una buena adherencia a los tratamientos.

Apertura inmediata de las CLAM en San Miguelito

Gratuidad en las pruebas de VIH en los centros de salud

Crear una unidad administrativa, puede ser una oficina, en las instituciones de salud del Estado,

MINSA, CSS, Patronatos con la función en la estructura funcional (estructura orgánica y funcional) de vigilar y darle seguimiento a la percepción de la calidad, que pueda darle registro, seguimiento y lograr identificar los resultados de todos los casos de reporte por sospecha de la tipificación de mala Praxis, esta unidad se crea por ley y se les proporciona su función y luego las instituciones crean los procedimientos de aplicación para su funcionamiento pero que no dependa de los servicios médicos, que sea externa una especie de auditor de calidad para temas de seguridad del paciente.

Incorporar en la estrategia de Contratación Social, un plan anual de Capacitación y sensibilización a los prestadores del servicio de salud de las Clínicas amigables y clínicas TARV del país.

Compendiar las Normas, leyes, decretos relacionados con la atención a poblaciones claves con relación a las ITS y el VIH para conocimiento de las poblaciones y los mismos prestadores del servicio de salud.

Amonestaciones ejemplares para hacer cumplir las normas y sientan la responsabilidad y tengan más cuidado a la hora de atender a los pacientes.

Humanización del personal, se les olvida que atienden personas y no animales.

Que sean más atentos con los pacientes a la hora de entrevistarlos o que cuenten con el personal adecuado como de trabajo social o un psicólogo, y pregunte a los pacientes si han tenido algún tipo de acoso, rechazo o discriminación por parte del personal médico que atiende en esos centros.

Como recomendación y lo más importante es que se facilite el acercamiento del tratamiento a los pacientes de áreas lejanas.

Más apoyo para llevar los medicamentos hacia las áreas de difícil acceso. Que de hecho en algunas áreas se han estado haciendo con el apoyo de organizaciones, pero es una ayuda por tiempo limitado no es de manera permanente.

Las recomendaciones son que todo el personal involucrado dentro de las clínicas, incluidos los promotores deben darle seguimiento a los pacientes no dejarlos solos, no apartarlos, mostrarles interés. Muchas personas abandonan el tratamiento y cuando se sienten mal, vienen donde

el promotor porque saben que el doctor les va a llamar la atención. Pero se trata de que vuelvan al programa y reciban su tratamiento, no se les rechaza, se le brinda atención.

“Rigidez en las reglas del juego: Respuesta con enfoque de género ante el COVID-19 en América Latina”⁹

Javier Domingo Stanziola Valenzuela y Nelva Marissa Araúz Reyes

Introducción

Las grandes perturbaciones sociales y económicas causadas por el virus del covid-19 representaron una crisis en varios sentidos. Por tanto, nuestro estudio partió de la hipótesis de que la pandemia representaría una crisis en la formulación e implementación de políticas públicas. Entendemos crisis como un cambio profundo y de consecuencias importantes en un proceso.

En la literatura, las crisis son vistas como choques exógenos que vienen a interrumpir las dependencias de los caminos existentes (Hogan y Feeney, 2012; Greener, 2001). En este caso, la amenaza para la salud, la reasignación de recursos, la interrupción masiva de las actividades económicas y las reglas de confinamiento del gobierno que afectaron dramáticamente las interacciones cotidianas de los miembros del hogar serían lo suficientemente fuertes como para desestabilizar las prácticas de formulación de políticas. En particular, asumimos que podrían 1) ayudar a los responsables políticos a notar o priorizar dinámicas sociales preexistentes que no eran aparentes o urgentes antes de la pandemia, forzando nuevos procesos de creación de sentido (o creación de significado para crear conciencia sobre una agenda en particular) (Christianson y Barton, 2020), 2) cambiar los objetivos o prioridades de las políticas y las herramientas, y 3) alterar los entornos reales donde se llevan a cabo estas acciones.

Esto supone que los comportamientos de los agentes involucrados en la formulación de políticas están moldeados y limitados por un proceso de aprendizaje social que tiene lugar dentro de una red de reglas de juego explícitas e implícitas (o

instituciones) sobre cómo interactuar con otros agentes (Greener, 2001). Este aprendizaje requiere señales claras que sirvan tanto como incentivos como guías sobre qué tipo de resultados de política se esperan (Johnson y Greenwood, 2007).

En tiempos de crisis, esto implicaría la aparición de nuevas reglas del juego, que probablemente sean ambiguas y disputadas. Cuanto más ambiguas son estas reglas, más fácil es desarrollar nuevos significados, y para diferentes agentes con diferentes objetivos interpretar y apropiarse de las nuevas narrativas como propias. Esta ambigüedad se utiliza entonces como una herramienta para facilitar la entrada de nuevos agentes e ideas en el campo de las políticas (Matland, 1995).

En efecto, los gobiernos de todo el mundo respondieron a la pandemia anunciando una amplia gama de medidas fiscales, monetarias y sanitarias. En el caso de América Latina y el Caribe, este proceso de formulación de políticas se ha llevado a cabo en un contexto de bajo crecimiento y un sistema de protección social relativamente débil. Como resultado, la mayoría de los gobiernos de la región reconocieron la necesidad de formular, o al menos anunciar, el diseño de políticas públicas que reconocieran las necesidades diferenciadas de los grupos vulnerables.

El caso de las mujeres en América Latina y el Caribe es relevante debido a su mayor probabilidad de enfrentar la violencia de género, las débiles redes económicas, la limitada participación política y el escaso acceso a la salud sexual y reproductiva.

De 2010 a 2020, el crecimiento económico en la región (en términos de PIB per cápita) fue de 0.31%

⁹ Esta ponencia forma parte de una investigación amplia, que está en proceso de evaluación de una revista académica.

en promedio, en comparación con 1.21% para todo el mundo (Banco Mundial, 2021). En 2019, 6 de los 10 países más desiguales del mundo formaban parte de esta región (UNU-Wider, 2021). La pandemia solo vino a exacerbar los efectos de esta combinación de bajo crecimiento y alta desigualdad. 6 de los 10 países con peor desempeño en 2020 se dieron en América Latina y el Caribe, con caídas en la actividad económica de entre 17 y 26%. En todo el mundo, las mujeres tienden a verse más afectadas que los hombres durante las pandemias (Wenham et al, 2020; UNFPA, 2020).

La literatura señala que el riesgo de aumentar la violencia de género, especialmente la violencia doméstica, la explotación y el abuso sexual aumenta durante las pandemias y las situaciones de confinamiento (CIM-OEA, 2020). De hecho, las mujeres se enfrentan a un mayor impacto socioemocional y económico debido al alto porcentaje de ellas que realizan labores de cuidado de niños y ancianos sin compensación monetaria. Además, las mujeres constituyen el 70% del personal sanitario y social (OMS, 2019). En América Latina, las mujeres enfrentan un alto nivel de desigualdad de ingresos, con un Índice de Gini de 0,40 en comparación con 0,34 para todo el mundo (PNUD, 2020).

La tasa de participación laboral de las mujeres en América Latina durante la pandemia se mantuvo en promedio 22 puntos porcentuales más baja que la de los hombres, mientras que la tasa de desempleo femenino fue en promedio 4,4 puntos porcentuales más alta que la de los hombres (OIT, 2021).

Por lo anterior, con este estudio, queríamos entender si las reglas del juego para formular las políticas públicas habían evolucionado enfocándonos en la labor de los agentes centrales y periféricos en este proceso.

Suponíamos que los cambios económicos, sociales y de salud experimentados por las personas para las que se diseñan políticas públicas durante la

pandemia permitirían que los agentes centrales aceptaran de parte de agentes periféricos la inclusión de nuevas alternativas y/o perspectivas sobre las causas de las dinámicas socioeconómicas que las personas enfrentan y de posibles combinaciones de soluciones.

En su lugar, nuestro estudio indica que, pese a la pandemia, no ha habido cambios en las reglas del juego de la formulación de políticas públicas ni en su implementación. Esta rigidez lo ilustraremos en los casos de políticas públicas de violencia de género y medidas económicas enfocadas en las mujeres.

En el caso de la violencia de género, encontramos evidencia de una gran variedad de medidas anunciadas, siguiendo parámetros ya establecidos y que en muchos casos solo cumplían una función performática.

En el caso de las medidas económicas se anunciaron medidas limitadas y limitantes, siguiendo, perspectivas existentes sobre las causas de las dinámicas económicas que enfrentan las mujeres.

1. Metodología

Nuestra investigación usó una metodología exploratoria. Exploramos de manera sistemática en Latinoamérica:

- Si los gobiernos respondieron con enfoque de género a las necesidades de las mujeres por medio de políticas públicas, y
- Los factores institucionales (o de reglas de juego) que han afectado estas respuestas.

Para ello, en una primera ronda, hicimos la revisión de políticas públicas, normas jurídicas y de anuncios o medidas dictadas por los gobiernos de 21 países de América Latina, para lo cual creamos un índice con las medidas identificadas, atendiendo a cuatro grandes tipos de medidas (Medidas económicas, de violencia de género, salud sexual y reproductiva, otras medidas (participación, corresponsabilidad, asuntos legales de familia, mujeres vulnerables, etc).

Con el objetivo de incluir una diversidad de voces en nuestro entendimiento sobre las respuestas gubernamentales, en el proceso de investigación, en una segunda ronda, establecimos un diálogo con el sector público, privado y actores clave de la sociedad civil (representantes de organizaciones de mujeres, sindicales o sociales) sobre las necesidades diferenciadas atendiendo al género durante la pandemia. Realizamos 27 entrevistas: 8 de Argentina, 4 de Chile. El resto de las entrevistas, 15 fueron de personas en 11 países del resto de América Latina como Panamá, El Salvador y Venezuela. Toda esta información fue triangulada con la literatura académica sobre el tema y nuestra investigación de escritorio.

Luego de realizar las 27 entrevistas, utilizamos Dedoose para codificarlas bajo una serie de sujetos y adjetivos. Utilizamos 28 sujetos como medidas económicas, reglas del juego y agentes centrales y 11 adjetivos como evaluación: positiva y evaluación: negativa, donde calificamos si el extracto hablaba de manera positiva o negativa del sujeto, por ejemplo. Los 4 códigos más frecuentes fueron: Violencia de género (268 extractos) Reglas del juego (261) Situación antes y después de la pandemia (259) y Medidas económicas (250). La menos común fue Recepción de medidas (22), que refleja la limitada información que recibimos de las personas que entrevistamos sobre la opinión pública de las medidas anunciadas.

2. Hallazgos de la primera ronda: Índice de respuesta con enfoque de género en América Latina¹⁰

Al identificar las medidas anunciadas por los 21 países, observamos que hay una mayor proporción en temas vinculados a la violencia de género, en particular la prevención de la violencia en el ámbito doméstico (como campañas, difusión de información, y guías de qué hacer en caso de sufrir violencia en el ámbito doméstico). Y luego medidas de atención (lugares disponibles para denunciar

situaciones de violencia basada en género) y de protección de víctimas de violencia (como disponibilidad de albergues y medidas de seguridad).

Seguido a ese grupo de políticas, están aquellas que fomentan formas más equitativas de relacionarse en el trabajo no remunerado en el hogar, tales como campañas de distribución de quehaceres domésticos y trabajos de cuidado en personas dependientes. La mayoría de ellas, fueron dictadas o generadas mediante las redes sociales.

Luego de estas medias, se anunciaron aquellas que buscaron la participación de las mujeres en espacios de toma de decisión.

Se encontraron muy pocas medidas vinculadas a apoyos de mujeres trabajadoras, servicios de salud sexual y reproductiva, transferencias en efectivo enfocadas en mujeres, préstamos y créditos enfocados en mujeres y reconocimiento económico en cuanto al trabajo no remunerado de las mujeres.

También identificamos tres grupos de países con alto, medio y bajo nivel de respuesta con enfoque de género. Argentina, Ecuador, Perú y México se encuentran en los países con alta responsividad de género. Uruguay, Panamá y Paraguay con responsividad media, y Honduras y Haití están entre los países con baja responsividad. Esto guió nuestro proceso de selección de entrevistas en la siguiente ronda de investigación.

Es importante señalar, que tanto para verificar como para actualizar nuestros resultados, utilizamos la información que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publicó a nivel mundial. Estos resultados nos muestran que el 55.9% de las políticas anunciadas en América Latina durante la pandemia mostraron sensibilidad a necesidades de género, la más alta de todas las regiones. Similar a nuestro índice, las políticas de violencia de género fueron las más anunciadas. En

¹⁰ Se puede encontrar el índice completo que constituyó la primera ronda e esta investigación en Araúz, N. and Stanziola, J. (2020). Respuesta con enfoque de género ante el

covid-19 en América Latina: Avance de investigación. Retrieved from: https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2020/09/genero_covid-2.pdf

contraste, medidas relacionadas al cuidado fueron las menos comunes.

3. Hallazgos de la segunda ronda

A continuación, se plantea una síntesis de los hallazgos que encontramos en la investigación respecto de las medidas sobre violencia basada en género y de las medidas de tipo económico.

3.1. Medidas sobre violencia basada en género

El término violencia de género captura la violencia que se produce como resultado de las expectativas normativas sobre los roles asociados a cada género. También incluye las relaciones de poder desiguales entre esos géneros en la sociedad (Poggi, 2019).

Para este estudio, exploramos las medidas relacionadas con la violencia dirigida principalmente hacia las mujeres, debido a su género y producto de estas condiciones desiguales de poder. Esto incluye cualquier acción, omisión o práctica discriminatoria, llevada a cabo por individuos o por el Estado, en el espacio privado o público, que coloca a las mujeres en condiciones de desigualdad y desventaja en las esferas familiar, económica, laboral, política, educativa, de salud u otras (Bodelón, 2014; Rodríguez, 1996; Convención de Belem Do Pará, 1994).

Del análisis realizado estas medidas anunciadas se enfocaron en la violencia que ocurre en el ámbito doméstico, fundamentalmente en manos de la pareja. Es decir, desde una concepción restringida del término. Y según la expresión de personas entrevistadas, se concentraron en la creación de guías o protocolos sobre qué hacer en caso de ser víctima de violencia y en la promoción de un número de teléfono o correo para recibir orientación o atención de la violencia doméstica.

Si bien hubo otras medidas anunciadas y destacables, de la conversación con actores clave estas eran poco o nada conocidas, teniendo un carácter más performático, para los medios de comunicación, que real. Al mismo tiempo, es importante señalar que las medidas más implementadas en América Latina se hicieron sobre

la base de instrumentos preexistentes. Hubo pocos o nulos esfuerzos nuevos, a raíz de la pandemia para atender la violencia hacia las mujeres.

¿Por qué la violencia doméstica prevalece dentro de las medidas anunciadas por los gobiernos sobre otras formas de violencia hacia las mujeres?

Nos cuestionamos a qué se debe que otros temas, que a la par de la violencia profundizan condiciones de desigualdad de género y que constituyen otras formas de violencia, no estén tan presentes para actores clave ni para los Estados, como sí lo está la violencia doméstica. Algunas razones, que sugerimos sirven de explicación son:

- La violencia doméstica es una acción de reconocimiento.
- Los organismos internacionales han dado primacía a las acciones de reconocimiento sobre las de distribución.

La violencia doméstica es una acción de reconocimiento (Rico, 1996). Los esfuerzos del movimiento feminista en aras de cuestionar y posicionar estas desigualdades, que han encontrado eco y respuesta han sido aquellos vinculados al reconocimiento y no así a la distribución. Erradicar la violencia doméstica entra dentro de las acciones vinculadas al reconocimiento de derechos individuales como la vida, la integridad y el acceso a la justicia (formal) y no tanto a la distribución de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales o de justicia social para las mujeres. Lo cual ha generado que el Estado, desde antes de la pandemia, haya aceptado, validado, cedido y actuado, mediante el reconocimiento jurídico y político de la inserción de esta problemática dentro de sus acciones, porque colisiona “menos”, con el sistema capitalista.

Los organismos internacionales han dado primacía a las acciones de reconocimiento sobre las de distribución. De hecho, las organizaciones internacionales que son aliadas importantes del movimiento feminista, mediante el financiamiento, acompañamiento y desarrollo de informes, días conmemorativos, observatorios de violencia hacia

las mujeres, etcétera, que sirvieron para que las feministas pudieran fomentar leyes de igualdad de género y de erradicación a la violencia de género “han dado primacía a [las acciones de] reconocimiento sobre las de distribución.” (Fraser, 2008).

La ausencia de acciones vinculadas a la economía, cuidados, derechos de salud sexual y reproductiva, derechos familiares, todas, temas de distribución, han encontrado antes y durante la pandemia más resistencias, y no se han internalizado con la misma fuerza que la violencia doméstica, por los diferentes actores.

3.2. Medidas económicas y de subsistencia

El sistema de protección social en América Latina tiene mucho camino por recorrer, pero en los últimos treinta años se ha venido reforzando.

Antes de la pandemia ya existían subsidios y transferencias condicionadas enfocadas directamente a las mujeres o se entendían, implícita o explícitamente, que tendrían un mayor impacto en ellas, al existir una tendencia a ser más vulnerables económica y socialmente que los hombres.

Lo que llama la atención en muchas de las entrevistas es la perspectiva de que, a pesar de estar más expuestas a la pobreza y a la exclusión, no es necesario diseñar e implementar medidas económicas diferenciadas.

Esto refleja una percepción de que el problema económico tiene un fuerte elemento privado. Por ejemplo, encontramos muy pocas medidas de inserción laboral y emprendimiento enfocadas en mujeres. Y las que encontramos, las entrevistadas no habían escuchado de ellas. Esto a pesar de tener evidencia de que el desempleo, por ejemplo, ha afectado más a las mujeres que a los hombres en toda América Latina durante la pandemia, con excepción de México. Las entrevistas indican que la autonomía económica, como los organismos internacionales tienden a llamar a la organización y cooperación necesaria para resolver problemas económicos, tiene un fuerte elemento privado: de

actitud o comportamiento. Esta narrativa también se reflejó en representantes de movimientos sociales que nos hablaron de un gobierno que ya hizo lo suficiente, no puede hacer más porque no hay recursos, y el resto depende de ellas.

Un par de entrevistadas nos dieron una justificación tecnocrática. Si hubiésemos internalizado esta necesidad, nos dicen, no sabríamos cómo hacerlo. Esto a pesar de que ya hay una gran variedad de programas de empresarias en muchos países de América Latina que hubiesen podido dar sus experiencias sobre cómo crear programas de emprendimientos diferenciados.

3.3. ¿Qué hay detrás de la rigidez institucional?

A diferencia de lo que esperábamos, la pandemia no ha representado una crisis en el diseño de políticas públicas para las mujeres para las mujeres. En cambio, hay signos de rigidez institucional, que se muestran claramente en las políticas centradas en la violencia de género y el bienestar económico. Identificamos tres elementos claves detrás de los hallazgos de esta rigidez institucional, estos son:

- No se han internalizado las dinámicas que afectan a las mujeres
- Falta de transversalidad
- Capitalismo desorganizado

Respecto del primer elemento, acerca de que no se han internalizado las dinámicas que afectan a las mujeres, es preciso señalar que la pandemia agudizó las desigualdades de género preexistentes a ella. Pese a ello, observamos que estas no se han internalizado y que la crisis sobre la crisis de tales desigualdades no fue suficientes para mover las fuertes estructuras institucionales y para cambiar las reglas del juego.

Los esfuerzos políticos que observamos en los países con más medidas se deben en gran parte, a que previo a la pandemia tenían plataformas existentes que atendieran ciertas necesidades de las mujeres, y eso les permitió dar una respuesta, porque tenían una capacidad instalada previa.

Sobre el segundo elemento, acerca de la falta de transversalidad, en parte consideramos que si bien

se ha posicionado un discurso de transversalidad de género, en las normas y políticas públicas de los países, este no ha pasado del discurso a la materialización, pues no se ha producido un cambio estructural ni institucional. Los países estudiados cuentan con un instituto o un ministerio de la mujer, que en principio tendría la función de transversalizar la perspectiva de género en las diferentes dependencias del aparato estatal, pero a su vez, estos entes corren el peligro del cuarto propio, como lo dijo una experta de Argentina. Es decir, han corrido la suerte de trabajar aisladamente y no de forma interconectada entre las distintas dependencias del Estado para dar respuesta integral a las necesidades de las mujeres.

Sobre el tercer elemento, sobre el capitalismo desorganizado, seguimos el planteamiento de la autora Nancy Fraser, al indicar que “el capitalismo desorganizado saca peras del olmo elaborando una nueva narrativa del avance femenino y la justicia de género”, incluyendo a todas las mujeres, usando las narrativas del movimiento feminista, manteniéndose en el reconocimiento, mediante discursos morales y éticos de la justicia social, y convirtiendo la distribución en explotación femenina. Por ende, “el sueño de la emancipación de las mujeres va atado al motor de la acumulación capitalista”.

Por su parte, los Estados analizados no suelen considerar como parte de la violencia hacia las mujeres, la profundización de la desigualdad económica, laboral, en materia de salud y la no corresponsabilidad en el hogar en el trabajo doméstico o de cuidados, como tampoco, la violencia institucional que ocurre ante la omisión o la no realización de acciones afirmativas que permitan sino minimizar o erradicar tales desigualdades, al menos mitigarlas.

4. Conclusión

Los hallazgos de esta investigación exploratoria parecen sugerir que la pandemia no ha presentado políticas para erradicar las desigualdades de género que existían antes de ella. Las dos rondas de recopilación de datos apuntan a una falta de

sentido sobre las necesidades de las mujeres que van más allá del reconocimiento. En ese sentido, no parece que el primer año de la pandemia haya representado una crisis. Es decir, las grandes disrupciones económicas, sociales y culturales en toda la región no fueron suficientes para romper las estructuras institucionales existentes y cambiar las reglas del juego.

Los esfuerzos políticos observados en los países con más medidas se deben en gran parte a sus plataformas existentes que satisficieron ciertas necesidades de las mujeres. Esto permitió a los agentes centrales anunciar medidas, aunque no está claro qué tan efectivas han sido. Parece que, si bien se ha posicionado un discurso de transversalidad de género en las normas y políticas públicas de los países, ha sido principalmente performativo.

Consideramos que el capitalismo desorganizado y los que se benefician de tal desorganización crean barreras de entrada a nuevas ideas o perspectivas más integrales. Y, de darse tal inyección de nuevas ideas, la ideología de que el capitalismo funciona mejor de manera desorganizada (específicamente menos planificación entre el gobierno, el sector privado y las personas, representa más eficiencias), esta desorganización incrementa los costos de coordinación e implementación de nuevas medidas.

Tanto en el caso de políticas con enfoque de género y en políticas en otros campos, como la política monetaria, hemos visto cómo esta ideología y los agentes que se benefician de esta han contribuido a que esta pandemia no haya representado una oportunidad para mejorar las condiciones de vida de las personas más vulnerables. Nuestro estudio indica que pese a la pandemia no ha habido cambios en las reglas del juego de la formulación de políticas públicas.

La investigación también sugiere la necesidad de seguir profundizando en los temas de género, y de manera particular, en indagar acerca de los indicios que esta investigación apunta sobre una limitada

capacidad de respuesta de los gobiernos frente a los temas de desigualdad de género de una forma integral. Al mismo tiempo, se requiere investigación adicional para explorar la implementación y la efectividad de las políticas que se han anunciado por los gobiernos de la región.

Bibliografía

- Alvarez, A. (2003). El movimiento feminista y la construcción de marcos de interpretación: El caso de la violencia contra las mujeres. *Revista Internacional de Sociología*, 35 (Mayo-Agosto), 127-150.
- Araúz, N. and Stanziola, J. (2020). Respuesta con enfoque de género ante el covid-19 en América Latina: Avance de investigación. Retrieved from: https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2020/09/genero_covid-2.pdf
- Bodelón, E. (2014). Violencia institucional y violencia de género. *Anales de la cátedra Francisco Suárez, revista de filosofía jurídica y política*, vol 48, 131-155. doi: <https://doi.org/10.30827/acfs.v48i0.2783>
- Casalí, P., Cetrángolo, O. y Pino, A. (2020). Protección social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_759164.pdf
- CEPAL (2021). Panorama Social de América Latina. Recuperado de: <https://www.cepal.org/en/publications/46688-social-panorama-latin-america-2020>
- ECLAC (2020) Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) <https://oig.cepal.org/es/documents/date/2020/language/es>
- ECLAC (2016) Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda del desarrollo sostenible. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago.
- CIM - OEA (2020). Covid-19 en la vida de las mujeres. Retrieved from <https://www.oas.org/es/CIM/COVID-19.asp>
- Christianson, M y Barton, M. (2020). Sensemaking en tiempos de covid-19. *Revista de Estudios de Gestión*, 58 (2), 572-576. <https://doi.org/10.1111/joms.12658>.
- Fraser, N. (2009). El feminismo, el capitalismo y la astucia de la historia. *New Left Review No. 56*, 87-104.
- Fraser, N. (2000). Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento. *New Left Review No. 4*, 55-68.
- Greener, I. (2001). Aprendizaje social y política macroeconómica en Gran Bretaña. *Revista de Políticas Públicas*, 21 (2), 133-152.
- Hogan, J y Feeney, S. (2012). Crisis y cambio de política: el papel de la política Empresario. *Riesgo, peligros y crisis en las políticas públicas*, 3 (2), 1-24. <https://doi.org/10.1515/1944-4079.1108>.
- OIT (2021). ILOSTAT. Recuperado de <https://ilostat.ilo.org/data/>
- Johnson, G., & Greenwood, R. (2007). Perspectiva de la teoría institucional. En M. Jenkins, V. Ambrosini, & N. Collier (Eds.), *Advanced strategic management* (pp. 11-29). Basingstoke, Reino Unido: Palgrave.
- Poggi, F. (2019). Sobre el concepto de violencia de género y su relevancia para el derecho. *Doxa, cuadernos de Filosofía del Derecho*, 42, 285-307. doi: <https://doi.org/10.14198/DOXA2019.42.12>
- Rico, N. (1996). Violencia de género: un problema de derechos humanos. ECLAC. Retrieved from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/1/S9600674_es.pdf
- Rodríguez, M. (1996). Sobre la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 107-114.

UNFPA (2020). Informe Técnico covid-19: Un enfoque de Género. Nueva York: Fondo de Población de las Naciones Unidas.

UNU-Wider (2021). Base de datos mundial sobre la desigualdad de ingresos. Recuperado de <https://www.wider.unu.edu/data>

PNUD (2021). Rastreador Global de Respuesta de Género Covid-19. Recuperado de: <http://shorturl.at/wBMU5>

PNUD (2020). Índice de Desigualdad de Género.

Recuperado de: <http://shorturl.at/gnFIK>

OMS (2019). Equidad de género en el personal de salud: Análisis de 104 países. Ginebra:

Organización Mundial de la Salud.

Banco Mundial (2021). Datos abiertos del Banco Mundial. Recuperado de

<https://data.worldbank.org/>

Eje temático 5

Género, cuidados y criminalidad

“Las condenadas de Llano Marín: Estudio de casos de mujeres privadas de libertad, recluidas en el Centro Femenino de Llano Marín en la provincia de Coclé”

Corina Luna y Nery Salazar

Resumen

Esta investigación expone la cruda realidad de un grupo 30 mujeres condenadas en el centro femenino de Llano Marín, provincia de Coclé. El trabajo pretende focalizarse en el análisis de las situaciones de violencia y opresión estructural (género, física, psicológica, económica, institucional) vividas por ellas como consecuencia de sus experiencias familiares y de pareja. La nuestra pretende ser una investigación de carácter exploratorio/descriptivo que busca utilizar, tanto el análisis cuantitativo como el cualitativo (sobre todo), en el entendimiento de qué, más allá de las estadísticas lo realmente importante, enriquecedor e interesante es el poder profundizar en los testimonios y datos que nos den las privadas de libertad y que esto nos permita comprender y analizar de viva voz de la población objeto de estudio, las situaciones a las que se han visto sometidas estas mujeres.

Para ello hemos aplicado un instrumento de recolección de datos (entrevistas) referentes a estas características, con una duración aproximada de entre 20 y 30 minutos o más en algunos casos, que nos han proporcionado información directa y verídica sobre temas de interés como las características sociodemográficas, económicas, acceso a servicios de salud, proyectos de vida, etc. Para tal efecto se realizaron 30 entrevistas a mujeres condenadas recluidas en el centro penitenciario femenino de Llano Marín, ubicado en Penonomé, en la provincia de Coclé, en algunos casos en más de una ocasión.

El perfil de las entrevistadas las ubica mayoritariamente como panameñas, entre 20 y 40 años, solteras, con niveles de educación de secundaria incompleta, (generalmente hasta 3 año de secundaria). Dedicadas a labores domésticas y comercio informal en su mayoría. En cuanto al número de hijos tenemos que las 30 entrevistadas en total tienen 45 hijos en edades entre 3 y 28 años, en algunos casos producto de embarazos adolescentes. Siendo ellas usualmente la cabeza de familias monoparentales. Procedentes en algunos casos de hogares incompletos, con situaciones de abuso físico, psicológico y sexual. Provenientes de lugares como; Chitré, Penonomé, Valle de Antón, Aguadulce, Santiago, Bocas del Toro.¹¹ Se destaca igualmente la participación de la figura masculina ya sea como pareja, amigo o familiar en la comisión del delito, sobre todo en el caso de drogas.

Introducción

Cada vez son más las mujeres que se insertan en el mundo de las drogas ya sea como consumidoras, vendedoras o transportistas de ésta (mulas).

Una mirada desde este enfoque nos lleva a analizar la situación desde una perspectiva de

género, drogas y prisiones. Y sobre todo a cuestionarnos lo siguiente;

¿Cómo las relaciones de género y la precaria situación socioeconómica que ellas viven van moldeando la inserción de estas mujeres al mundo de las drogas?

¹¹Información obtenida en la administración del centro femenino de Llano Marín, Coclé.

En ese sentido, nos planteamos realizar el estudio recabando la información necesaria por medio de entrevistas estructuradas, de ahí que decidiéramos insertarnos en el penal con una dinámica propia, pero sobre todo respetando las particularidades del escenario y a las protagonistas objeto del estudio, dando voz a estas mujeres y los testimonios de vida que ilustraban su propia realidad.

Planteamiento general

Si tomamos en cuenta que nuestro país cuenta con uno de los más altos índices de desigualdad social y económica en América Latina y el mundo. Que la pobreza en nuestros países generalmente tiene cara de mujer (feminización de la pobreza), entenderemos el porqué de estas conductas delictivas. Las mujeres cuando se insertan a este submundo de las drogas ocupan los escalones más bajos dentro de las estructuras criminales que la manejan; suelen ser vendedoras al menudeo en las calles, cuidadoras de la mercancía en sus casas, transportistas, e incluso correos humanos, (mula) introduciendo drogas a centros penales o al extranjero dentro de sus propios cuerpos, con el consiguiente riesgo que ello pueda implicar.

Son en pocas palabras "las obreras baratas y perfectamente reemplazables" dentro de la organización criminal. Donde la principal motivación de las mujeres para entrar a este mundo delictivo son las circunstancias socioeconómicas en las que viven ellas y sus familias. A eso debemos agregar el gran número de hogares monoparentales regentados por ellas, siendo prácticamente las únicas responsables de sus hijos e hijas, e incluso otros familiares.

Por otro lado, los centros penitenciarios femeninos son establecimientos oficiales donde las mujeres privadas de libertad permanecen en razón ya sea de detención preventiva o por cumplimiento de penas privativas de libertad y cuyo principal

Igualmente es sabido que el peso de los cuidados de niñas, niños y personas de la tercera edad recae entera y exclusivamente sobre las mujeres, llevándolas en muchos casos a buscar un dinero extra que les permita estar en casa y a la vez poder cumplir con sus múltiples obligaciones, sobre todo, las labores de cuidado de niñ@s pequeños, niet@s, discapacitados y adultos mayores. Lo que se refleja en el perfil de las privadas de libertad que en su mayoría son madres solteras que deciden entrar al negocio de las drogas por no tener entradas fijas para mantener a su prole y otros miembros del cuadro familiar.

Algunos estudios sobre mujeres en prisiones (Carmen Antony "Mujeres Invisibles. Las cárceles femeninas en América Latina")¹² abonan la idea que los delitos de drogas se han convertido de forma creciente en "delitos de género", ya que algunas de sus modalidades permiten a las mujeres el acceso a mayores y mejores ingresos al tiempo que cumplen con su rol de cuidadoras tradicionales sin tener que trasladarse de su hogar, convirtiéndose esto en parte de las "estrategias de supervivencia" no sólo de la mujer, sino de todo el núcleo familiar y hasta comunitario.

El sistema penitenciario panameño es el conjunto organizado funcional y estructurado de elementos normativos, técnicos y científicos que definen la naturaleza de los centros penitenciarios. Los objetivos del sistema son lograr la resocialización del privado o las privadas de libertad sobre la base de un adecuado tratamiento penitenciario, la capacitación, la educación, el trabajo y la práctica de valores morales, garantizándoles el respeto a sus derechos humanos.

objetivo debe ser la resocialización, de modo que puedan reincorporarse útilmente a la sociedad. Cabe destacar que, aunque su sanción penal sólo las priva de su libertad lo cierto es, que al estar recluidas se les limitan sensiblemente una serie de

¹² Carmen Antony. Mujeres Invisibles. Las cárceles femeninas en América Latina Nueva Sociedad, 2007.

derechos humanos en términos de salud, higiene, alimentación, entre otras. En este sentido, los derechos humanos de las privadas de libertad constituyen el conjunto de facultades y privilegios inherentes a todo ser humano por su condición de hombre o de mujer, que no le hayan sido suspendidos en la sentencia por la autoridad competente. A manera de ejemplo y de acuerdo con las Reglas Mandela, son merecedoras de un trato digno y respetuoso, con derecho a; no ser discriminadas (por sexo, edad, orientación sexual, origen étnico), a la libertad de culto, actividades de trabajo remunerado, acceso a salud (sexual y reproductiva), alimentación adecuada, educación y otros servicios. Igualmente, las reglas prohíben cualquier forma de tortura o maltrato y el uso de medios coercitivos que resulten denigrantes o dolorosos (cadenas, grilletes).

Las reglas Mandela restringen el uso del aislamiento, el que debe ser sólo utilizado en situaciones excepcionales. Igualmente, éstas ponen de manifiesto la necesidad de la prestación de servicios médicos como responsabilidad del Estado, enfatizando la atención de salud mental y física de las privadas, incluidas aquellas con necesidades especiales. Por otro lado, señalan la necesidad de asesoramiento en materia jurídica a los Estados y a las reclusas por igual. Sin embargo, es evidente el trato que reciben mujeres y hombres en condiciones de encierro, bastante alejado del cumplimiento de dichas reglas, ya que el mismo independientemente de la condición de privación de libertad para unas y otros, no es igualitario ni equitativo para ambos sexos. Todo parece indicar que las mujeres no son vistas ni tratadas en plano de igualdad con los varones. Se evidencia entonces, como la condición de género permea todo el sistema carcelario, invisibilizando a la mujer dentro del mismo, viéndola como parte de un grupo minoritario estadísticamente hablando, en

relación con los hombres, lo que a la larga se visibiliza en un enfoque sexista en relación a programas y actividades penitenciarias desarrolladas por estas y consideradas tradicionales de género, donde el varón nuevamente parece ser la medida de todas las cosas (androcentrismo), dentro del sistema, sin considerar a éstas en su especificidad. Así, por ejemplo, la capacitación laboral que reciben las privadas dentro del penal para el caso del centro femenino de Llano Marín no incluye capacitación en los talleres de albañilería, plomería, construcción o soldadura dictados por el Inadeh (tal vez por ser considerados oficios masculinos)¹³.

A las mujeres se les imparten talleres relacionados con sus roles de género tradicionales, recibiendo cursos de manualidades, administración del hogar, artesanías, bordado, confección de almohadones, costura, fabricación de peluches, cocina, hortalizas y belleza. Lo que evidentemente no permite que las privadas de libertad al cumplir sus condenas puedan hacer frente de manera decorosa a las necesidades económicas de una familia de las que ellas son responsables. Donde lo aprendido suele ser poco funcional, impráctico e inoperante dentro de las economías formales, obligándolas nuevamente a insertarse en el mercado informal de la economía y muy probablemente a recaer en conductas delictivas.

Con respecto a esto el artículo 28 de la Constitución Política de la República de Panamá nos indica " se establecerá la capacitación de los y las detenidas en oficios que les permitan reincorporarse útilmente a la sociedad ". Igualmente, el artículo 54 de la ley 55/2003 declara: "los oficios que se enseñen deberán ser concordantes con el interés de las y los privados de libertad y las necesidades del mercado laboral nacional".

¹³ Esto último, es opinión de las investigadoras. Ya que, al consultar sobre esto, no se nos dio una respuesta oficial sobre este tema. Solo que no se les capacitaba en esos talleres.

Resultados generales de la muestra estudiada

Con base en los resultados parciales obtenidos en la investigación llevada a cabo a 30 mujeres privadas de libertad en el centro femenino de Llano Marín se obtuvieron los siguientes datos relevantes en relación con el perfil y condiciones de vida de las entrevistadas:

Los resultados nos permiten observar que de las 30 entrevistadas 27 son panameñas conformando el 90% de la población estudiada y 3 son de otras nacionalidades, (10%) (2 colombianas, 1 venezolana).

Nacionalidad	Nº	%
Panameña	27	90
Extranjera	3	10
<u>TOTAL</u>	<u>30</u>	<u>100</u>

En cuanto a la provincia de origen, 15 privadas de libertad provienen de Herrera, (Chitré) constituyendo el 50% de la población entrevistada, 6 son originarias de Veraguas, (Santiago), con un 21%, 7 mujeres provienen de Coclé, (4 de Aguadulce, 3 de Penonomé) conformando el 23% de las estudiadas, 1 de Panamá (San Miguelito) con el 3% y 1 de Bocas del Toro, con el 3% restante.

Provincia de Origen	Nº	%
Herrera (Las Tablas)	15	50
Coclé	7	23
Santiago	6	21
Bocas del Toro	1	3
Panamá	1	3
<u>TOTAL</u>	<u>30</u>	<u>100</u>

Con respecto a la edad tenemos que 27 de las privadas se encuentra en edades entre 20 y 29 años representando un 27% de las entrevistadas, de 30 a 39 años se cuentan 14 con el 47%, siendo el mayor porcentaje. De 40 a 49 años tenemos 7 reclusas con el 23% y finalmente las de más de 50 (1 reclusa) representando el 3% del total de la muestra.

EDAD	Nº	%
20 - 29 Años	8	27
30 - 39 Años	14	47
40 - 49 años	7	23
+ de 50 años	1	3
<u>TOTAL</u>	<u>30</u>	<u>100</u>

En cuanto al estado civil 22 de las 30 indican encontrarse solteras, representando el 73% de la muestra, 5 unidas, con el 17%, 2 casadas 7% y 1 viuda 3%.

ESTADO CIVIL	Nº	%
Soltera	22	73
Unidas	5	17
Casadas	2	7
Viuda	1	3
<u>TOTAL</u>	<u>30</u>	<u>100</u>

Sobre el nivel educativo tenemos que 4 privadas de libertad indicaron que tenían secundaria completa representando un 13% del total, 23 de las 30 poseían secundaria incompleta con un 77%, y 3 indicaron poseer Universidad completa con 1 licenciatura en turismo, 1 maestría en Administración de negocios y 1 técnica en sistemas representando el 10% de la población estudiada. Esto nos indica que un 90% de las entrevistadas no posee mayor preparación académica, para desempeñarse en ocupaciones bien remuneradas de modo tal que logren satisfacer sus necesidades familiares. Sin embargo, encontramos que sólo un 10% tiene nivel de universidad completa.

NIVEL EDUCATIVO	Nº	%
Secundaria Completa	4	13
Secundaria Incompleta	23	77
Universitaria Completa	3	10
<u>TOTAL</u>	<u>30</u>	<u>100</u>

Con respecto a las ocupaciones antes de ingresar al centro femenino tenemos los siguientes datos: 11 de ellas realizaban tareas dentro del hogar(amas de casa) representando un 37% del total, 3 eran vendedoras de almacén, 10%, 3 se desempeñaban en bares, representando otro 10%, 2 eran estilistas con un 7%, 2 en trabajos de construcción (7%), 2 en buhonería, (7%), 2 eran estudiantes, (7%), 1 mesera, (3%), 1 cajera(3%), 1 trabajadora manual (3%), 1 funcionaria de Junta comunal (3%), y 1 gerente(3%).

OCUPACIÓN	N°	%
Ama de casa	11	37
Vendedora en almacén	3	10
Bartender	3	10
Estilista	2	7
Ayudante en la construcción	2	7
Buhonería	2	7
Estudiante	2	7
Trabajadora manual	1	3
Gerente de tesorería	1	3
Mesera	1	3
Cajera de supermercado	1	3
Funcionaria Pública	1	3
TOTAL	30	100

En cuanto a los salarios mensuales devengados por las privadas de libertad entrevistadas tenemos lo siguiente; 5 de ellas indicaron no recibir ningún salario puesto que no tenían trabajo remunerado, estas conforman el 17% de las estudiadas, 9 dijeron estar entre 100 y 300 balboas mensuales, ocupando el 30% de las entrevistadas, 14 indicaron estar entre 301 y 600 representando un 47% del total, una sola devengaba de 601 a 900 con un 3% 1 privada de libertad tenía por salario 5000 con el 3% restante.

SALARIO MENSUAL	N°	%
B/. 100 – 300 dólares	9	30
B/. 301 – 600 dólares	14	47
B/. 601 – 900 dólares	1	3
B/. 5,000	1	3
No trabajan	5	17
Total	30	100

Los datos recabados nos confirman que el nivel de ingreso de las privadas de libertad a excepción del último caso impide que las mismas puedan hacerse cargo de las necesidades económicas de sus familias sobre todo en hogares monoparentales, de allí que ellas traten de ubicar, (independientemente de que esto sea lícito o ilícito), una fuente de ingresos que logre satisfacer las necesidades familiares como estrategia de supervivencia.

Al combinar el nivel educativo y la ocupación antes de ingresar al centro femenino veremos que existe una relación directa entre bajo nivel educativo y baja remuneración, la misma relación se refleja en los salarios mensuales devengados por esta población, donde el 77% de ellas recibía un salario entre 100 y 600 balboas para satisfacer las necesidades de un cuadro familiar de entre 3 y 5 personas.

La familia como institución transmisora de valores, normas, costumbres y comportamientos entre sus miembros es fundamental para la labor socializadora, en ese sentido una mirada desde el análisis de género nos indica que históricamente las mujeres han sido las responsables de los cuidados familiares sobre todo si son madres

solteras o cabezas de familia, a este respecto el cuadro familiar de las privadas de libertad nos indica lo siguiente: 8 mujeres (27% de la muestra) indicaron que su núcleo familiar estaba integrado sólo por su pareja e hijos.

El 20% (6 mujeres) indicó vivir con su madre, hijos, hermana, sobrinos, cuñados y suegra correspondiendo esto a un tipo de familia extensa o extendida. Un 13% (4 mujeres) manifestó convivir solo con su pareja sentimental, otro 13% se caracterizó como familia incompleta, es decir, sólo la madre con sus hijos e hijas, un 7% de las entrevistadas/ 2 mujeres) mencionó vivir sola, el siguiente 7% indicó vivir con amigas y pastores evangélicos.

Con respecto a la maternidad 28 de las privadas de libertad indicaron tener hijos conformando el 93% de la población muestral, mientras que 2 mujeres manifestaron no ser madres con el 7% restante.

PRIVADAS DE LIBERTAD CON HIJOS	N°	%
SÍ	28	93
NO	2	7
<u>TOTAL</u>	<u>30</u>	<u>100</u>

En cuanto a la cantidad de hijos/as, tenemos que 24 mujeres de las 30 constituyendo el 86% de la muestra indicaron tener de 1 a 3 hijos e hijas respectivamente, mientras que 4 mujeres dijeron tener de 4 a 6 hij@s, representando el 14% de esta población. Sobre la edad de los hijos e hijas de las entrevistadas tenemos que; 8 mujeres mencionaron tener hijos entre 3 y 10 años, conformando un 27% de la población, 15 mujeres del penal (50%) manifestaron tener hijos en el rango de 11 a 18 años y 7 de las recluidas (23%) mencionaron tenerlos entre los 19 y 28 años de edad. Lo anterior nos indica que el 77% de los hijos e hijas están en edades donde la presencia de la madre es fundamental para su formación. Es decir, aquellas edades donde el afecto amoroso de la madre y la adecuada interacción dentro del seno familiar garanticen un proceso de crecimiento y desarrollo integrales para estos niños, niñas y adolescentes, alejándolos de posibles conductas delictivas a futuro.

EDADES DE LOS HIJOS (AS)	N°	%
3 a 10 años	8	27
11 a 18 años	15	50
19 a 28 años	7	23
<u>Total</u>	<u>30</u>	<u>100</u>

En torno al rol que jugaban dentro de su familia tenemos que de las investigadas 12 indicaron ser cabeza de familia (40% de la muestra), mientras que otras 12, (40%) manifestaron desempeñar sólo su papel como madres.

Rol que jugaban dentro de su su familia	N°	%
Cabeza de familia	12	40
Madre	12	40
Hija, Hermanas, otras.	6	20
<u>Total</u>	<u>30</u>	<u>100</u>

Al preguntar a las privadad de libertad si en algún momento se habían sentido víctimas de problemas sociales o maltrato dentro de su entorno familiar 13 de las 30 indicaron que sí habían sido objeto de situaciones violentas, constituyendo un 45% de la población investigada, mientras que 17 manifestaron no haber sido objeto de algún tipo de violencia (55%).

Lo anterior puede estar significando una falta de reconocimiento sobre las formas de violencia psicológica y verbal, en vista de que éstas al ser las más comunes se han interiorizado como algo normal dentro del entorno familiar. Sobre los tipos de maltratos se dan los datos siguientes: de parte de la madre, padre o padrastro, 3 casos insultos y agresión física). 6 mujeres más indicaron haber sufrido maltrato físico, psicológico y verbal por parte de sus parejas (insultos, amenazas, humillaciones, maltrato

físico) de parte de familiares (hermanos, cuñadas) se mencionaron 3 casos de humillaciones, amenazas y finalmente la agresión física. Por último, se mencionó 1 caso de violación carnal por parte de un vecino.

Con respecto a los delitos cometidos antes de ingresar al centro femenino de Llano Marín tenemos que: 12 de las condenadas (40%), manifestaron tener delitos anteriores (1 por delitos administrativos, 10 por posesión y venta de droga, 1 por robo agravado), las 8 mujeres restantes indicaron no haber sido ingresadas por delitos anteriores, esto significa que el 60% de las mujeres recluidas son consideradas delinquentes primarias con la posibilidad de ser reinsertadas nuevamente a la sociedad. Sobre los tipos de delitos cometidos anteriormente tenemos los siguientes: 11 casos de posesión y venta de drogas con billetes marcados, conformando un 92%, 1 caso de robo agravado (8%).

CAUSAS O MOTIVOS DE LOS DELITOS	Nº	%
POSESIÓN Y VENTA AGRAVADA DE DROGA Por la necesidad económica, no trabajaba, para lograr más dinero y cubrir los gastos.	12	40
VENTA DE DROGA POR LA INFLUENCIA DE SU PAREJA Le encontraron droga a su esposo en la casa, tenía desconocimiento que pareja trasladaba droga en el carro y los dos los capturaron. En su cuarto encontraron droga de su cuñado, acompañaba a un amigo que se dedicaba a la venta de droga, venta de droga por la influencia de un amigo, le pagaron con billete marcado.	10	33

OTRAS CAUSAS DE DELITO Hurto, transferencia de la cuenta de la empresa a su cuenta personal, robo con amigos en una boutique, por videos de pornografía infantil y se declaró inocente de un homicidio que no cometió.	8	27
<u>TOTAL</u>	<u>30</u>	<u>100</u>

Con respecto a los motivos que llevaron a estas mujeres a cometer los delitos el primer lugar es ocupado por las necesidades económicas ya sea por falta de trabajo o por ser madre soltera sin el apoyo del padre. En ese sentido, de las 30 entrevistadas 28 indicaron la precaria situación económica como motivación para cometer el delito, representando el 93% del total de la muestra. Sobre este tema una de las entrevistadas comentó. "yo tenía más de un año de estar buscando trabajo de lo que fuera... planchar, limpiar casas...por mis hijos para llevar algo...pero pagan poco y no es siempre, porque soy madre soltera de 4 y los papás de los peaos ni se asoman, la última vez la más chica (8 años) vio al papá y le pidió plata para comprarse algo... ¡sabe cuánto le dio! Un

pinche dólar. Que se puede hacer con eso... hay que resolver licen... yo no voy a dejar que ellos pasen hambre..."¹⁴. Las 2 mujeres restantes representando el 7% de la muestra indicaron su relación de pareja como motivo para involucrarse en el delito.

Sobre el tiempo actual cumplido en relación con la pena privativa dentro del centro femenino de Llano Marín tenemos los siguientes datos: con menos de un año 3 condenadas representando el 10%, de 1 a 5 años 27 mujeres representando el 90% de la muestra. Esto significa que la mayor parte de las condenadas han cumplido entre 17 y 45 meses de reclusión, con condenas que van de 48 a 92 meses de prisión, la mayor parte por drogas.

Tiempo actual de ingreso al centro femenino	Nº	%
Menos de 1 año	3	10
De 1 a 5 años	27	90
<u>TOTAL</u>	<u>30</u>	<u>100</u>

Como ya hemos mencionado con anterioridad la causa principal para la comisión del delito es la necesidad económica, seguida por la relación de pareja, amistades o familiares que vendían drogas o las guardaban en su casa, representando un 77% del total (23 mujeres) de la muestra. El resto (7mujeres) de los delitos está relacionado con robo agravado, transferencia de dinero (estafa), posesión ilegal de armas, relación íntima con menores, tentativa de homicidio y homicidio, representando el 23% de la muestra.

¹⁴ Testimonio de una privada de libertad.

Tipos de delitos	N°	%
Posesión y venta agravada de droga	22	73
Posesión de billetes marcados	2	7
Posesión ilegal de arma de fuego	2	7
Robo agravado	1	3
Hurto agravado	1	3
Homicidio agravado	1	3
Corrupción de menores	1	3
<u>TOTAL</u>	<u>30</u>	<u>100</u>

La pérdida de la libertad conlleva una serie de consecuencias que en el caso de las mujeres afecta a todo su entorno familiar. Cuando se preguntó a las entrevistadas qué consecuencias eran las más graves, 28 mujeres indicaron que la separación de los hijos e hijas era lo peor, no verlos crecer y apoyarlos en sus necesidades, ya que muchas estaban alejadas de sus residencias habituales y no podían compartir con sus hijos, igualmente mencionaron que la separación de los padres y la familia en general las había afectado bastante, representando el 93% del total de la muestra. En relación con esto una de ellas comentó lo siguiente; mi papa murió y no lo pude ir a ver ni al hospital, mis hijos más chicos no pueden venir porque viven muy lejos y no hay quien los traiga, solo veo a mi mamá y una hermana cuando pueden venir, todo cuesta plata, esto es muy duro.” En este punto vale la pena recordar la regla Mandela #59 que indica que las reclusas deben ser alojadas en establecimientos penitenciarios cercanos a su hogar o los lugares de posible inserción social.

Las 2 privadas restantes (7%) indicaron sentirse afectadas por la falta de libertad para hacer lo que deseaban y compartir con la familia, no tener tiempo para trabajar y resolver sus necesidades, además de no poder continuar sus estudios. Con respecto a las consecuencias sociales más sentidas por su reclusión indicaron lo siguiente: “la sociedad nos juzga y piensan que todo el que está preso es mala persona, no puedo trabajar, no puedo estudiar, he perdido mi libertad, siento que lo he perdido todo... el tiempo, la familia, los hijos, la pareja... cuando uno está preso es que se conoce realmente con quién cuentas, esto no se lo deseo ni al peor de mis enemigos, cuando salga de aquí quiero cambiar de vida,¹⁵ porque no quiero regresar nunca”.

¹⁵ Testimonio de mujer recluida en la cárcel de Llano Marín.

CONSECUENCIAS QUE MÁS AFECTAN EN SU VIDA FAMILIAR Y SOCIAL	Nº	%
FAMILIAR <ul style="list-style-type: none"> • Separación y distanciamiento con sus hijos, padres y toda la familia • Rechazo por su familia • Sin libertad para atender y ayudar a sus hijos • Perdida de sus hijos • No ha vuelto a ver a sus hijos • La familia no la visita • Sufrimiento por la muerte de su padre 	30	100
SOCIAL <ul style="list-style-type: none"> • La sociedad la juzga • No puede trabajar y estudiar • Perdida de libertad • Siente que ha perdido todo • Perdida del tiempo • Limitación para terminar sus estudios 	20	67

Otro aspecto que llama la atención es como su condición de género las mediatiza frente a la comisión del delito, ya que las mismas se involucran en el acto ilícito en la mayoría de las ocasiones a partir de sus relaciones de pareja o familiares, ya sea como novias, amigas, esposas, madres o hijas, a solicitud del varón que puede ser su pareja sentimental, esposo, novio, hermano, hijo, etc. dándose incluso situaciones donde la mujer cuando ambos son arrestados, decide asumir voluntariamente toda la culpa, para que su pareja quede libre y asuma las obligaciones económicas

En este caso el involucramiento puede ser voluntario (pagado) o involuntario (engaño), producto de los lazos sentimentales, la extrema confianza, amistad o familiaridad con el varón.

Lo cierto es, que la mayoría de estas mujeres proviene de estratos sociales marginales y socialmente excluidos y no cuentan con los medios necesarios ni el conocimiento legal para su defensa, de modo tal que una vez que son aprendidas quedan en un estado de indefensión.

del hogar y los hijos, lo que usualmente no ocurre, ya que el varón en muchos casos la deja a su propia suerte. En este sentido el hombre aparece como la figura clave que conecta a la mujer con otras estructuras criminales, reclutándola y ejerciendo sobre ella el liderazgo masculino.

Para el caso que nos ocupa, algunas de las entrevistadas mencionaron que la pareja las involucró al principio y luego ellas continuaron la venta por decisión propia.

Con respecto a lo anterior una de las entrevistadas nos indicó...“yo al principio no quería... pero él me convenció de que era plata fácil y no nos iba a pasar nada porque él tenía muchos contactos...y la cosa me fue gustando...y cuando él se fue lo seguí haciendo yo sola...hasta que me agarraron

con lo de los billetes marcados...¹⁶ A este respecto tenemos que de las 30 mujeres objeto de estudio 21 indicaron que sí se había dado la comisión del delito en compañía de un varón representando esto el 70% de la muestra. Mientras

que 9 indicaron que el delito había ocurrido sin presencia de varones (30%). Estas cifras confirman la participación e influencia de los varones en la comisión de los delitos.

PARTICIPACIÓN DEL GÉNERO MASCULINO EN EL DELITO	Nº	%
SÍ	21	70
NO	9	30
<u>TOTAL</u>	<u>30</u>	<u>100</u>

Igualmente, cuando ubicamos la relación con el varón mencionado, se dan los siguientes datos; 13 casos que involucran a la pareja sentimental, representando el 45% de los casos. 10 casos donde un amigo, hermano u otro familiar se vio involucrado, 35%.

Se hace significativo el hecho de que en 23 casos de 30 estén involucrados varones junto con las mujeres en el hecho delictivo. Los 7 casos restantes indicaron que no había varones involucrados en sus casos.

RELACIÓN DE PARENTESCO CON EL GÉNERO MASCULINO QUE INFLUYÓ O LA VINCULO EN EL DELITO	Nº	%
Pareja actual	9	30
Novio	3	10
Amigo	6	20
Amistad conocida	3	10
Compañero de trabajo	1	3
Expareja	1	3
Pareja difunta	1	3
Hermano de su pareja	1	3
Decisión Propia o sola.	5	17
<u>TOTAL</u>	<u>30</u>	<u>100</u>

Lo anterior hace obligante el cuestionarnos sobre el grado de influencia o manipulación de las que estas mujeres fueron objeto para cometer el delito, al preguntar sí se habían sentido influenciada por el varón al momento de cometer el delito 13 de ellas indicaron que sí, con una representación del 45%, mientras que 17 indicaron que no se sintieron influenciadas o manipuladas a cometer el delito,

que lo hicieron solas, lo anterior podría estar significando en el caso de las que dijeron no sentirse influenciadas que las mismas no logren visibilizar la manipulación de que fueron objeto haciéndoles creer que había sido una decisión propia. Sin embargo, como acotáramos anteriormente, el involucramiento de las mujeres en el mundo delictivo sobre todo en el de las

¹⁶ Testimonio de privada de libertad del centro femenino de Llano Marín.

drogas, usualmente está a cargo de un varón cercano a la mujer.

Se sentía influenciada por el varón al momento de cometer el delito	N°	%
Sí	13	45
No	17	55
Total	30	100

Conclusiones (parciales)

Un perfil de las mujeres privadas de libertad en el centro femenino de Llano Marín las ubica como: jefas de hogares monoparentales, con bajo nivel de escolaridad (secundaria incompleta), embarazos adolescentes, servicios de salud ineficientes, procedente de hogares incompletos, con falta de seguridad económica, dedicadas a labores domésticas y trabajos informales, madre de 2 a 6 hijos, víctima de violencia física, psicológica, sexual y patrimonial, comisión de delitos no violentos, ignorante de sus procesos legales y mecanismos de defensa.

El sistema penitenciario panameño adolece de un enfoque con perspectiva de género que le permita tratar a las privadas de libertad de acuerdo con sus necesidades particulares de género. En este sentido la igualdad de trato, para mujeres y hombres, más que beneficiarlas las limita en cuanto a sus oportunidades de rehabilitación e inserción social.

Las condiciones de prisión plagadas de irregularidades y deficiencias, llevan a estas mujeres privadas de libertad a una revictimización estructural y sistemática que incide de manera negativa en su posterior inserción a la sociedad.

La vulnerabilidad económica, la poca escolaridad, la violencia, entre otros, son factores desencadenantes que se combinan en un caldo de cultivo que terminan llevando a la mujer a la comisión de delitos que algunas autoras han dado en llamar "delitos de género", por sus particularidades.

La ceguera de género que permea el sistema penitenciario revictimiza a las mujeres al aplicarles penas y sanciones diseñadas para varones sin tomar en cuenta sus necesidades específicas como mujeres, madres y jefas de familia.

La separación de los hijos e hijas es la consecuencia más sentida por las mujeres, con repercusiones severas para la salud mental tanto de la privada de libertad como de sus hijos, contribuyendo a la desintegración familiar e incluso a la institucionalización de los menores.

Existe una clara desvinculación entre causa y tratamiento del delito, al no procurar conocer los motivos que influyeron en las conductas delincuenciales de las privadas de libertad, lo que impide un real proceso de reinserción social.

Recomendaciones

El sistema penitenciario panameño tradicionalmente a juzgado a las mujeres de igual manera que a los hombres. En este sentido se hace necesario repensar el sistema desde una óptica de género que permita desde la institucionalidad lograr más que la igualdad, la equidad para las mujeres privadas de libertad. Desde ese enfoque consideramos importante:

- Integrar la perspectiva de género a las políticas, programas y actividades de reinserción social, de forma más integral y sistemática.
- Los programas relacionados con capacitación laboral, deben responder a las necesidades del mercado, ser actualizados, alejándose de los oficios tradicionales de las mujeres.

- Fortalecer el seguimiento extramuros después de pagadas las condenas para evaluar el verdadero sentido de la reinserción de forma adecuada.
- Estimular la igualdad de oportunidades en la formación profesional que ofrece el Inadeh, para mujeres y hombres, evitando los sesgos de género.
- Permitir el acceso de las privadas de libertad a información sensitiva sobre sus procesos y ayudas legales.

Bibliografía

- Antony, Carmen (2007). Mujeres invisibles. Las cárceles femeninas en América Latina. Revista Nueva Sociedad. # 208.
- Antony, Carmen (2006) Estudio sobre violencia de género: las mujeres transgresoras. Editorial Universitaria., Panamá
- Belbey, José. (2018). La sociedad y el delito. Buenos Aires. Editorial Claridad,
- Berkowitz, L. (1996). Agresión: causas, consecuencias y control. Bilbao.
- Defensoría del Pueblo de Panamá. (2011) Una mirada al sistema penitenciario panameño. Oficina de supervisión de los D.H. de las personas privadas de rescate
- Defensoría del Pueblo de Panamá. (2009) Informe especial sobre la población penitenciaria en la República de Panamá. Situación social, jurídica y penitenciaria. de las personas privadas de libertad.
- Echeburúa, E. (2010). Las raíces psicológicas de la violencia. En J. Sanmartín, R. Gutiérrez, Martínez, J. Reflexiones sobre la Violencia (34- 43) México: Siglo XXI.
- Franco, B. Nadia (2014) Situación actual de la reclusa del Centro Femenino de Rehabilitación "Cecilia Orillac de Chiari". IDEN, Universidad de Panamá.
- Funes, J. (2000). Sobre las nuevas formas de violencia. Comunicar, páginas 97-101.
- López, J.R. (2008). Conducta antisocial y delictiva. Murcia editorial.
- Lorenc, V.F. (2014) Emile Durkheim y la teoría sociológica de la acción. Andamios. Volúmen 11 N° 26 ISSN:1870-0063.
- Macionis & Ken Plummer (2008)//Capítulo 9 Pobreza y Desigualdades Globales
- Rodríguez, M. (2009) "Mujeres en prisión. Un abordaje desde la perspectiva de género" Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe. ILANUD.
- Tortosa, J. M. (2019). Feminización de la pobreza y perspectiva de género. Revista Internacional De Organizaciones, (3), 71-89. <https://doi.org/10.17345/rio3>.
- UNICEF (2009) Mujeres privadas de libertad. Limitaciones al encarcelamiento de las mujeres embarazadas o con hijas/os menores de edad.
- UNICEF, 1997. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

Eje temático 6

Movimientos sociales

“Las auditorías sociales en Panamá, nuevos mecanismos de participación ciudadana”

(investigación en proceso, diciembre de 2021)

Rigoberto Pittí Beitia

Resumen

Las auditorías sociales son mecanismos de participación de nuevo tipo, debido a que emergen en un contexto de gobiernos abiertos de reciente data. Esta investigación analiza un caso de auditoría social realizado por voluntarios de la Comisión de Justicia y Paz de la Iglesia Católica, que en acuerdo con la Contraloría General de la República y a pesar de las limitaciones provocadas por el COVID 19, salieron a ejercer su derecho de vigilar que los recursos del Plan Panamá Solidario de ayuda a las familias necesitadas fueran bien utilizados durante la crisis. La investigación se fundamenta en un enfoque cualitativo, utilizando técnicas de investigación como el análisis documental y la entrevista para profundizar en el caso. Se realizan entrevistas a actores claves en el proyecto: auditores sociales, funcionarios de la Contraloría, funcionarios del Plan Panamá Solidario y representantes de corregimientos. Se espera profundizar algunos temas relacionados con la importancia de la auditoría social como un mecanismo que fortalece la participación ciudadana y la democracia participativa.

Introducción

El proceso de Descentralización que ha vivido el país en los últimos años ha permitido una apertura a la participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder por medio de varias dinámicas o herramientas de participación. La Ley 66 del 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la administración pública, recopila once herramientas o mecanismos de participación ciudadana que pueden ser utilizados el ámbito de la planificación, programación, presupuesto de inversiones y evaluación, en el marco de la descentralización de la gestión pública territorial.

Los siguientes estudios en la región de América Latina, muestran que el tema de venido tomando interés recientemente, por lo que el estudio reviste de relevancia y pertinencia: en México, se hizo un estudio sobre participación ciudadana institucionalizada en gobiernos municipales en Jalisco (Bátiz, & Arana, 2017). Los resultados del estudio muestran una baja institucionalización de la

participación ciudadana debido a la poca formalidad en los gobiernos locales y porque las mismas autoridades locales limitan la participación. En 2018, Débora Lacasa realizó un estudio de caso a nivel municipal en Argentina, para medir la calidad de la democracia, tomando la participación política y social como dimensión de análisis (Lacasa, 2018).

En 2019, se realizó un estudio de grado en Colombia sobre la participación ciudadana en la vigilancia de la ejecución de recursos públicos, donde se focalizó en el “el análisis de las veedurías ciudadanas en el municipio de Montelíbano, departamento de Córdoba, como instrumento democrático y de organización de los ciudadanos como instancia de control social” (Gómez Rolón, D. M., 2019). En Perú se realizó una investigación que analiza los aspectos más importantes de los denominados servicios de control posterior, denominado auditoría de cumplimiento (Meza Cardenas & Miraval Valerio, 2019).

En Panamá, son pocas las experiencias de auditoría social. Desde la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) entidad del Estado, se han iniciado a partir del año 2020 algunas experiencias de capacitación y auditorías a proyectos en la provincia de Veraguas (ANTAI Panamá, 2021a) y Coclé (ANTAI Panamá, 2021b) con guías de observación y formatos para hacer informes. Esta iniciativa de la ANTAI, pretende incorporar a ciudadanos en la vigilancia y seguimiento a la gestión pública en los gobiernos locales. Sin embargo, es una experiencia inicial y falta fortalecer la iniciativa ciudadana para que este mecanismo de control social hacia las autoridades y funcionarios del Estado sea más efectiva y determinante.

En 2020 se publicó un artículo titulado *Elaboración de una Metodología participativa e innovadora para la Rendición de Cuentas*, que propone una “herramienta participativa e innovadora, la cual le proporciona a los funcionarios públicos, lineamientos para apropiarse de un proceso de rendición de cuentas efectivo y por ello se establece la elaboración de una metodología innovadora en la ciudad de Panamá, que a la vez se convierte en un elemento para el fortalecimiento de la participación ciudadana” (Jaramillo et al., 2020).

Actualmente el Diputado Rolando A. Rodríguez E. del Circuito 8-9, promueve el Anteproyecto de ley “Que Crea el Sistema Nacional de Participación Ciudadana y dicta otras disposiciones”, abriendo espacios para que la ciudadanía se empodere y fortalezca los espacios de gobernabilidad y democracia (Rodríguez, 2020).

Sin embargo, la pregunta fundamental es ¿cuál es la importancia que los actores sociales le están dando actualmente a la auditoría social, como una herramienta de participación ciudadana? ¿Qué piensan los auditores sociales sobre su rol en la vigilancia de la gestión de los recursos públicos? ¿Qué cambios están ocurriendo en la cultura política de las autoridades locales y los funcionarios públicos acerca de la auditoría social como una

herramienta para fortalecer la democracia? ¿Cuál democracia? ¿Qué relación existe entre la auditoría social y la rendición de cuentas que por ley tienen que hacer los funcionarios públicos que usan recursos del Estado?

Se espera que con la presente investigación haya un avance en el análisis de la auditoría social y la participación ciudadana, de manera que se incorporen en la cultura panameña nuevas formas de participación desde los gobiernos locales hasta las instituciones nacionales que manejan fondos y proyectos públicos, para ejercer con mayor eficiencia la democracia participativa.

Con este estudio se podrá establecer un sistema de auditoría social que incluya educación ciudadana, legislación sobre el tema, fortalecimiento de liderazgos comunitarios, incorporación de ciudadanos y organizaciones sociales en la toma de decisiones, entre otros avances.

Estamos lejos de una participación directa en el ejercicio del poder. Por lo que se hace necesario aportar al conocimiento de las experiencias y estudios relacionados con la auditoría social, como herramienta de participación ciudadana, vistos desde los mismos protagonistas, tanto ciudadanos como funcionarios y autoridades nacionales.

La auditoría social es un tema urgente en Panamá, debido a la poca confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y las de origen político. Cuando los ciudadanos limitan la participación a la emisión del voto cada cierto tiempo, permiten el abuso por parte de las autoridades, ya sean estas electas o nombradas por los que manejan el poder. Es entonces que algunos mecanismos de participación ciudadana como la auditoría social, cobran importancia, debido a que involucran directamente a un conjunto de ciudadanos en el ejercicio de la democracia. La democracia representativa da espacios a la democracia participativa, con el consecuente avance en los procesos de transparencia en la gestión pública y

posteriormente en el ejercicio de la rendición de cuentas.

La investigación que se pretende realizar sirve de soporte a algunas prácticas que comienzan a darse en una sociedad que tiene como desafío inmediato la búsqueda de equidad, del bien común y de la participación directa en el ejercicio del poder.

El objetivo general de la investigación consiste en analizar experiencias de Auditoría Social al Plan Panamá Solidario, realizadas por voluntarios de la Comisión de Justicia y Paz, en el 2020, para el establecimiento de una herramienta de participación ciudadana que contribuya al fortalecimiento de la democracia participativa.

Los objetivos específicos son los siguientes:
Registrar datos de la auditoría social al Plan Panamá Solidario relacionados con la entrega de bolsas, bonos y vales digitales; Examinar situaciones de irregularidades que han sido detectadas por auditores sociales y ciudadanos a nivel nacional, a partir de una base de datos de denuncias ciudadanas; Identificar hallazgos relacionados con la gestión del Plan Panamá Solidario en las coordinaciones provinciales y en gobiernos locales y; Sintetizar la comprensión del proceso de auditoría social por actores claves como auditores sociales, autoridades locales y funcionarios públicos involucrados en el proceso.

Marco teórico

Democracia, Democracia Representativa y Democracia Participativa

La participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder se relaciona directamente con uno de los conceptos más universales: la democracia. Como lo refiere Charles Tilly en su libro *Democracia*, "la democracia es un bien en sí mismo, toda vez que hasta cierto punto confiere a la población de un régimen poder colectivo para determinar su propio destino... facilita mejores condiciones de vida, por lo menos cuando alcanza cuestiones tales como acceso a la educación, atención médica y protección legal" (Tilly, 2010).

El sociólogo Anthony Giddens define la Democracia, como "un sistema político en el que gobierna el pueblo y no los monarcas o las aristocracias" (Giddens 2000). Para ello, los estados modernos establecen sistemas de participación como los procesos electorales, que le confieren poder a unos ciudadanos sobre todos los demás, esperando que en verdad representen las opiniones y decisiones de todos.

Por otro lado, Pierre Bourdieu, desde la Sociología Crítica, arremete contra el sufragio universal donde una mayoría elige a una minoría para que lo represente. Desconfía del sistema electoral como forma de participación política y democrática, afirmando que "se desconfía de las «mayorías silenciosas» en nombre de las minorías que son las únicas que saben «lo que quiere decir hablar»" (Bourdieu 2002). Aunque existan sistemas de participación electoral transparentes, al final son unos pocos los que ejercen el poder sobre muchos.

Para ello, existen distintas formas del ejercicio democrático. En sus inicios y por mucho tiempo ha prevalecido lo que se conoce como democracia representativa. Pero, con la emancipación de la sociedad y la vigilancia más cercana de los ciudadanos del ejercicio del poder, está emergiendo con fuerza lo que se conoce como democracia participativa. Veamos cada uno de estos conceptos:

Desde el inicio de la democracia como sistema político en los estados modernos, se aceptó que todos los ciudadanos no podían gobernar, por lo que había que establecer un sistema que representara a la mayoría de los ciudadanos en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder. De allí que la representación política se estableció como la forma más práctica de gobernar y ser gobernados.

En un régimen político con democracia representativa, existen "dos tipos de actores principales, la comunidad política y los representantes"; entendiéndose por representante "la autoridad seleccionada democráticamente por

la comunidad política para tomar decisiones colectivas (Lizcano-Fernández 2012).

Sin embargo, junto al desarrollo de la democracia como sistema político ya sean directas o representativa, evolucionaron también formas de intercambio económico que se mezclaron con la política. En este sentido, la democracia representativa también se ha convertido en un escenario de intercambio de intereses, como lo afirma Daniel Gaxie:

La democracia representativa puede ser descrita como un espacio de transacciones, es decir, como un mercado de un tipo particular. Podemos así analizar un espacio de competición relativamente pacífico y diferenciado (el campo político). Una estructura de oferta de bienes muy diversos que no son reductibles a los programas electorales, a los discursos políticos e ideológicos. En las transacciones, esos bienes se intercambian con formas diversas de apoyo a los actores políticos para quienes el voto es sólo un caso particular (Gaxie 2004).

Este concepto democracia participativa se deriva de la expresión democracia directa, en la que se debatía sobre la posibilidad o no de que la comunidad política tenga la capacidad de autogobernarse, situación que era descrita en un libro clásico titulado *El futuro de la democracia* como descabellada: “Si por democracia directa se entiende estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen, ciertamente la propuesta es insensata (Bobbio 1986).

Sin embargo, con los años el concepto ha evolucionado, a partir de las demandas ciudadanas de estar más cerca de donde se toman las decisiones que les atañen. Por lo que, con los procesos de descentralización en los estados modernos, ha sido más accesible lograr una participación más directa en la toma de decisiones. La democracia participativa es un ejercicio del poder donde “las decisiones las toman comunitariamente los interesados” (Giddens 2000).

Descentralización

En América Latina los procesos de descentralización administrativa de los estados surgen en medio de varios contextos de crisis políticas, económicas y sociales, como los indica Iván Finot en una publicación para las Naciones Unidas: “la descentralización emerge no solamente como una condición para profundizar la democratización y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la deuda, sino como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público” (Finot, 2001).

En Panamá, hay varios intentos en los primeros años de la década del 2000 por aplicar este modelo de administración pública, sin mucho éxito. En 2009, se aprueba la Ley 37 que establece la normativa para el proceso de descentralización. Sin embargo, apenas cambia la administración pública, el nuevo gobierno suspende la ley y no es retomada hasta el 2015 cuando, se reforma bajo la Ley 66 que rige actualmente (Asamblea Nacional Panamá 2015).

En el 2017 se reglamenta la Ley 66, mediante el Decreto Ejecutivo No. 10 que dispone todas las estrategias y acciones propias del nuevo régimen de descentralización en los gobiernos locales (Ministerio de la Presidencia 2017).

Según la ley 66 de descentralización, muchas de las responsabilidades del gobierno central fueron trasladadas a los gobiernos locales (municipio y juntas comunales). Entre las atribuciones que les corresponde a los gobiernos locales se puede mencionar: Elaboración del Plan Anual de Obras e Inversión para el Impuesto de inmueble, el cual debe indicar las obras y proyectos. Las obras y proyectos deben estar en el listado de las áreas de inversión a las que se podrá destinar los recursos del Impuesto de Inmuebles; Aprobación de Acuerdos Municipales sobre la utilización del fondo en inversión y funcionamiento, entre otros (AMUPA 2018). La participación de la comunidad en el proceso de selección de los proyectos a

desarrollarse en los municipios y Juntas Comunales, aparece como una constante.

Participación ciudadana y rol ciudadano en los asuntos públicos

Como lo expresara Bourdieu en sus Intervenciones Políticas:

“Quizás haya llegado... el momento de tomar la palabra, no para celebrar los poderes como a menudo se les pide, sino para participar con otros, en el ejercicio de la vigilancia cívica que, por medio de la crítica y la revelación tanto como del elogio y la complicidad tácita, contribuiría a instaurar un mundo político en que los responsables políticos se interesarían por la virtud” (Bourdieu, 2019).

El concepto de participación ciudadana tiene muchas acepciones. Tomamos aquí algunas e las que más se adecúan al estudio que se está realizando:

“La participación que hacen la personas para afectar la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas... También corresponde a la “incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades que en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad.” (Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo 2009).

Según Merino, 1996 “la participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobiernos de una colectividad, participar en sus decisiones en la vida colectiva, de la administración de sus recursos, del modo como se distribuye sus costos y beneficios”, (en Guillen et al).

La Ley 66 de descentralización de 2015 define claramente el concepto de participación ciudadana, en el artículo 56, donde dice que “la participación ciudadana es la acción consciente, deliberada, participativa, inclusiva y organizada de

la comunidad, con la finalidad de incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y en la auditoría social procurando de esta manera contribuir a un mejor desempeño de la gestión pública” (Asamblea Nacional Panamá 2015).

Guillen et al, utilizando un modelo de Arnstein del año 1969, ubica distintos niveles de la participación, previniendo que la participación tiene que ver directamente con la redistribución del poder, y que en muchos casos produce discordia en las esferas donde se maneja más poder.

Siguiendo este modelo, en forma de escalera se pueden distinguir tres niveles principales (la no participación, la participación simbólica y poder ciudadano) y ocho peldaños: que van desde la manipulación, pasando por la terapia, información, consulta, apaciguamiento, coparticipación, poder delegado y control social.

Posteriormente se han elaborado innumerables modelos de grados o niveles de participación. Para el caso en estudio se tomará el modelo desarrollado por la Asociación Internacional para la Participación Pública que utiliza cinco niveles de participación: información, consulta, participación, colaboración y empoderamiento (Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo 2009).

Mecanismos de participación ciudadana

La ley 66 de descentralización reconoce once mecanismos o formas de incluir a los ciudadanos en la gestión del poder: plebiscito, referéndum, audiencia pública, auditoría social, presupuestos participativos, cabildos abiertos, iniciativa popular, consulta ciudadana, consejo consultivo, colaboración ciudadana y congresos en las comarcas (Asamblea Nacional Panamá 2015). Para el caso que ocupa este estudio, se profundizará sobre la auditoría social como mecanismo de participación ciudadana.

La auditoría social como mecanismo de participación ciudadana

Algunas definiciones de la auditoría social permiten profundizar en este mecanismo de participación ciudadana. Se ofrecen algunas definiciones a continuación:

“La auditoría social es una herramienta para ejercer el control social y la evaluación de la gestión pública y es, a su vez, una expresión de la corresponsabilidad de la sociedad civil con el Estado” (USAID 2014).

En Panamá, bajo la Ley 66 de 2015 que modifica la Ley 37 de 2009 que descentraliza la administración pública, se reglamentan los mecanismos de participación ciudadana; entre ellos la auditoría social, que en el numeral 114 dice: “Se instituye la Auditoría Social como un mecanismo propio de la comunidad, para la defensa del gasto social que realiza el gobierno a través de la construcción de obras públicas, en adición a los mecanismos existentes de supervisión y contraloría” (Ministerio de la Presidencia 2017).

La auditoría social ha sido pensada y definida desde hace mucho tiempo. Ya en 1931, Theodore J. Kreps profesor de Economía y Negocios de la Universidad de Stanford, en Estados Unidos—, en la asignatura Actividad Empresarial, hacía referencia al término «auditoría social» cuando defendía en sus cursos que las grandes empresas debían rendir cuentas a la sociedad (de Lima Pinel, Cosenza, y Macarulla 2015).

Así mismo, en otras esferas, la auditoría social se aplica en universidades con el objetivo que la gestión en las universidades sea ética y eficaz, en el ejercicio de sus funciones: académica, de investigación y de servicios de extensión orientado a una participación activa de las mismas en el desarrollo nacional y que su impacto sea positivo y relevante (Quispe 2017).

(Sollis y Winder 2006) afirman que “el impacto de la globalización en la auditoría social ha trascendido con el pasar del tiempo; últimamente, las ONG internacionales han fortalecido su colaboración con agencias del sector público y especialmente con gobiernos locales,

contribuyendo a la ampliación de la red de actores locales involucrados con asuntos de gobernabilidad y rendición de cuentas”.

En Cuba, Leonardo Meza y Mayra González (Mesa y González 2013), plantean la Auditoría de la gestión social en las cooperativas, aportando procedimientos generales para la aplicación de indicadores cuantitativos y cualitativos, así como criterios para la evaluación de la gestión social de dicho sector económico.

Materiales y métodos

Mario Bunge, uno de los filósofos de la ciencia, afirmaba que “por medio de la investigación científica, el hombre ha alcanzado una reconstrucción conceptual del mundo que es cada vez más amplia, profunda y exacta” (Bunge 2001). En ciencias sociales, la investigación se entiende como “el desarrollo de un saber respecto a la propia posición del investigador, sus movimientos y operaciones de observación sobre lo observado” (Canales Cerón 2006).

El proyecto de investigación que se propone a continuación, estará enfocado en una metodología cualitativa. Esta investigación, por su carácter cualitativo, tal como lo expresa (Muñoz Razo 2011),

“se fundamenta en estudios descriptivos, interpretativos e inductivos y se utilizan para analizar una realidad social al amparo de un enfoque subjetivo, con el propósito de explorar, entender, interpretar y describir el comportamiento de la realidad en estudio, no necesariamente para comprobarla. Por lo general, esta exploración se realiza con la recopilación de datos sin medición numérica, lo cual permite que emerjan puntos de vista, emociones, experiencias y otros aspectos no cuantificables”.

En el estudio sobre la experiencia de auditoría social, se realizará una investigación cualitativa de nivel exploratorio, debido a que se cuenta con pocos estudios previos y experiencias en el país, aunque a nivel internacional existen numerosas experiencias documentadas al respecto.

La investigación exploratoria, enmarcada en el enfoque cualitativo de las ciencias sociales, lo que pretende es profundizar en las ideas, comportamientos, opiniones, actitudes y valoraciones de un determinado grupo de individuos, con el fin de ordenar la información relativa a una problemática y establecer nuevos conocimientos o pautas de cambio en la sociedad.

El proyecto de investigación explora la experiencia de Auditoría Social al Plan Panamá Solidario (PPS), realizada por voluntarios de la Comisión de Justicia y Paz a nivel nacional. Además de los auditores voluntarios, cuyo rol ha sido el de veedores ciudadanos, en el proceso han participado otros actores como funcionarios de la Contraloría General de la República, en contraparte a las Autoridades y funcionarios de los gobiernos locales y del gobierno central que llevan a cabo tal proyecto, lo que ha generado una dinámica de solidaridad, pero también de desconfianza frente al manejo de recursos públicos. Sin embargo, el carácter nacional, masivo y novedoso de la experiencia ha producido cambios en las percepciones tanto de ciudadanos como de funcionarios públicos, sobre la vigilancia de la ciudadanía al manejo de recursos por parte de autoridades y funcionarios relacionados con la entrega de bolsas y bonos solidarios, así como del vale digital.

El autor de este proyecto de investigación se ha involucrado directamente en la experiencia de auditoría social como coordinador, lo que plantea la necesidad de diseñar un proyecto de Investigación-Acción Participativa con sus respectivos instrumentos de recolección de datos y de interpretación.

En ciencias sociales, a diferencia de las ciencias naturales, el investigador no está separado del objeto de investigación; es uno más con los sujetos involucrados en la problemática, por lo que se supone que habrá aspectos subjetivos involucrados en el proceso. Esto no obstante se asume como una característica de la investigación cualitativa, sin que le reste calidad, pertinencia y relevancia.

Este proyecto de investigación pretende indagar y profundizar en aspectos de conocimiento, actitudes y expectativas relacionadas con la auditoría social como un mecanismo de participación ciudadana en actores claves del proyecto de auditoría social del Plan Panamá Solidario. Estos actores son: los auditores sociales, las autoridades locales y funcionarios involucrados tanto en la ejecución del Plan como en el control de los recursos (Contraloría General de la República).

La población consta de 130 auditores que fueron acreditados por la Contraloría General de la República (CGR) dentro del Convenio con la Conferencia Episcopal Panameña (CEP), bajo la coordinación de la Comisión de Justicia y Paz (CJP); cuatro (4) funcionarios de la CGR, quienes acompañan y son el enlace del proyecto; 8 coordinadores del Plan Panamá Solidario en las provincias y comarcas; así como doscientos sesenta y tres (263) Representantes de Corregimiento que han recibido las visitas de auditores sociales.

La muestra en este estudio de caso, por ser de carácter cualitativo estará conformada por tres auditores sociales, un funcionario de la Contraloría, dos coordinadores del Plan Panamá Solidario y 3 Representantes de Corregimiento.

La variable de investigación es la auditoría social, con las siguientes dimensiones: denuncias ciudadanas e irregularidades en el cumplimiento del Plan Panamá Solidario. La primera dimensión será estudiada a partir de una base de datos sobre denuncias en línea que diseñó la CJP para recoger las quejas ciudadanas en el contexto del confinamiento por COVID-19. La dimensión irregularidades corresponde a las observaciones directas que realizaron los auditores sociales en torno a tres actividades del PPS: bolsas solidarias, bonos solidarios y vales digitales en el período mayo a diciembre de 2020.

Definición conceptual: el término Auditoría social en la Real Academia Española de la Lengua aparece como la "revisión sistemática de una actividad o de una situación para evaluar el

cumplimiento de las reglas o criterios objetivos a que aquellas deben someterse” (RAE, 2020). Se utiliza también el concepto de USAID: “La auditoría social es una herramienta para ejercer el control social y la evaluación de la gestión pública y es, a su vez, una expresión de la corresponsabilidad de la sociedad civil con el Estado” (USAID, 2014).

Definición instrumental: Los instrumentos que se utilizarán para la investigación son el análisis documental y la entrevista. El análisis documental se realizará sobre los informes, listas y archivos que arroje el proyecto de Auditoría Social que llevan a cabo los voluntarios de la Comisión de Justicia y Paz de Panamá. La revisión documental se realizará posterior a la finalización del proyecto para tener los datos e insumos necesarios con la anuencia de la institución ejecutora del proyecto. Las entrevistas se realizarán a una muestra seleccionada de manera intencional sobre la población relacionada con el proyecto de Auditoría Social. Éstas se realizarán de manera presencial o virtual dependiendo las condiciones de seguridad para las entrevistas presenciales y serán grabadas para guardar la información y la interpretación posterior.

Debido a que la investigación es de tipo cualitativa, la validez será de contenidos, y para la validación del instrumento para la entrevista se realizará por medio del juicio de expertos, previo a su aplicación.

Resultados de la auditoría social

En los informes narrativos de la Comisión de Justicia y Paz se pueden encontrar algunos elementos que permiten profundizar acerca de los objetivos de esta investigación referentes a situaciones, hallazgos y comprensión del proceso realizado por el voluntariado. Dado que esta es una investigación en proceso, sólo se compartirán algunas interpretaciones de la institución a cargo de las auditorías sociales al PPS así como sus recomendaciones, dejando para más adelante la profundización de los elementos propios planteados por los objetivos.

En general, se evidenció la situación de pobreza permanente y la entrega de bolsas de comida fue percibido por la población, luego de tantos años de abandono, como un acercamiento de las autoridades a la realidad social de las familias.

La auditoría social permitió observar la ausencia de políticas públicas que atiendan de manera integral las necesidades de las comunidades y que garanticen la eficiencia y eficacia de los programas en los territorios.

El proceso de auditoría social permitió determinar que, aunque se observó voluntad y compromiso de algunos funcionarios con el programa, sigue marcando la cultura clientelar por parte de las autoridades locales cuando se trata de la administración y distribución de recursos del Estado.

Los auditores sociales en su trabajo percibieron resistencia, obstaculización y hostigamiento por parte de algunas autoridades locales que desconocían el papel de los auditores sociales y sus beneficios cuando se advertía de situaciones no claras. Es importante la formación sobre la participación ciudadana de autoridades.

El proceso de auditoría social evidenció el desconocimiento de las comunidades sobre el proceso de descentralización y las ventajas del uso de mecanismo de participación ciudadana y de la importancia de pasar de la queja a la denuncia y de la protesta a la propuesta.

Algunas recomendaciones que pudieran ser de ayuda para mejorar los procesos de participación ciudadana:

Se requiere promover y reforzar una formación permanente a los funcionarios y a los ciudadanos de una cultura social y política hacia la transparencia, acceso y democratización de la información pública y en especial a los procesos administrativos desde los gobiernos locales. Formar y fortalecer a las comunidades para que vigilen, amplíen la participación ciudadana, como mecanismo para que en el futuro incidan en la

eficacia, eficiencia y transparencia de las políticas, los proyectos y obras que se generan en sus comunidades.

Se necesita promover campañas de sensibilización y educación sobre los procesos de gestión de políticas públicas y la importancia de su fiscalización y se continúe promoviendo y apoyando la práctica de auditoría social a todos los niveles. Institucionalizar la auditoría social como un sistema de control social para fortalecer la democracia participativa.

Bibliografía

- AMUPA. 2018. «Manejo de los fondos que ingresan a los municipios y juntas comunales».
- ANTAI Panamá. (2021a, febrero). Comisión de Auditoría Social inspecciona proyecto en Veraguas. Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. <https://www.antai.gob.pa/comision-de-auditoria-social-inspecciona-proyecto-en-veraguas/>
- ANTAI Panamá. (2021b). Arranca proyecto de Auditorías Sociales en Coclé. [https://www.antai.gob.pa/arranca-proyecto-de-auditorias-sociales-en-cocle](https://www.antai.gob.pa/arranca-proyecto-de-auditorias-sociales-en-cocle/?utm_source=rss&utm_medium=rs&utm_campaign=arranca-proyecto-de-auditorias-sociales-en-cocle)
- Bátiz, M. L. G., & Arana, L. T. (2017). Participación ciudadana institucionalizada en los gobiernos municipales de Jalisco, México. Entre la limitación o el impulso participativo. La Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM), Chile. <https://revistas.uaautonoma.cl/index.php/riem/article/view/334>
- Bourdieu, P. (2019). Intervenciones políticas, un sociólogo en la barricada (Siglo XXI editores).
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina, teoría y práctica. Naciones Unidas, CEPAL, IPES.
- Gómez Rolón, D. M. (2019). Participación ciudadana en las veedurías en el municipio de Montelíbano, departamento de Córdoba [Uniandes]. <http://hdl.handle.net/1992/44146>
- Jaramillo, C. A. A., Arciniegas, C. M. A., Correa, C. M., & Amaya, V. (2020). Elaboración de una metodología participativa e innovadora para la rendición pública de cuentas en la Ciudad de Panamá. En Educación, Inclusión y Derecho (1^o edición, p. 316). Corporación Universitaria Americana. <https://americana.edu.co/medellin/wp-content/uploads/2020/09/Educaci%C3%B3n-y-derecho.pdf#page=283>
- Lacasa, D. (2018). Calidad de la democracia: Aproximación a las vías formales e informales de participación ciudadana. Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales, Luján, Argentina, Vol. 05, N° 02, 37-69.
- Meza Cárdenas, T., & Miraval Valerio, C. J. (2019). La auditoría de cumplimiento y su contribución en la gestión de los funcionarios de la municipalidad provincial de Daniel Alcides Carrión Yanahuanca periodo 2019. Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión Repositorio Institucional UNDAC. <http://repositorio.undac.edu.pe/handle/undac/1871>
- RAE. (2020). Auditoría. En Diccionario de la Lengua Española. <https://dle.rae.es/>
- Rodríguez, R. (2020). Anteproyecto de ley "Que Crea el Sistema Nacional de Participación Ciudadana y dicta otras disposiciones".
- Tilly, C. (2010). Democracia: Vol. Vol. 306. Ediciones Akal.
- USAID. (2014). La auditoría social, Fortaleciendo capacidades en participación ciudadana (Global Communities).

“Comunidades Ngäbe: entre la negociación y la resistencia a los megaproyectos, 2021”

Rigoberto Pitti B

Resumen

Esta investigación analiza los conflictos que enfrentan dos movimientos indígenas próximos al proyecto hidroeléctrico Barro Blanco, ubicado en las áreas anexas a la comarca Ngäbe Buglé de la República de Panamá, identificando las afectaciones sobre la población, las estrategias de abordaje y los escenarios futuros.

El estudio utilizó una metodología cualitativa, mediante la aplicación de técnicas de observación no participante, entrevistas y análisis documental. Se validaron los instrumentos de recolección de datos mediante el método Delphi y el Coeficiente de Cronbach. Para el tratamiento de la información se realizó triangulación de distintas fuentes: observaciones de campo, análisis de discurso y documentos relacionados al conflicto.

Los resultados dan cuenta de los intereses y posiciones de los movimientos consultados, tanto a favor de una salida sostenible sin abandonar la movilización, como los procesos judiciales, la resistencia y la búsqueda de alianzas con actores sociales estratégicos.

Introducción

La industria extractivista es parte de un nuevo proceso de acumulación del capitalismo postindustrial, donde el lucro y la explotación de materia prima, está sobrevalorado por los entes políticos y económicos, lo que amenaza la vida, la cultura y la ecología alrededor de los pueblos indígenas. Este tema ha sido estudiado ampliamente como lo indican los estudios de Juan Grigera y Laura Álvarez titulado “Extractivismo y acumulación por desposesión” (Grigera & Álvarez, 2013), quienes prefieren utilizar un discurso más cercano a las teorías de del sistema mundo de Wallerstein, donde se concibe la acumulación y extracción de mercancías como una relación de intercambio desigual, que a las teorías dependentistas tradicionalmente aceptadas en la región de América Latina. Vale también mencionar el estudio de Juan de Dios Escalante “La Identidad como Utopía en América Latina” (Escalante Rodríguez, J., 2012), quien contrapone al análisis de la posmodernidad que decreta el fin de la historia, las identidades nacionales y las utopías de

liberación, una comprensión de una modernidad alternativa y un discurso de unidad en la diversidad.

El occidente panameño, ha sido testigo de múltiples acciones de resistencia hacia la imposición de megaproyectos como minería por parte de los grupos indígenas Ngäbe Buglé (Roquebert León, 2016) y en los últimos años con la concesión de proyectos hidroeléctricos, entre otros (Roquebert León, 2019). La región occidental ha devenido de zona de abastecimiento secundario, a ser un enclave agroexportador y, últimamente con la apertura neoliberal, de materia prima para el sistema-mundo.

El proyecto hidroeléctrico Barro Blanco, es uno de los conflictos más reconocidos a nivel nacional y internacional, debido a que se ubica en áreas limítrofes con la Comarca Ngäbe Buglé. Está ubicado en el distrito de Tolé, provincia de Chiriquí, República de Panamá, utilizando las aguas del río Tabasará, pero tiene efectos directos en el

distrito de Müna, región Kädri, de la Comarca Ngäbe Buglé, inundando aproximadamente 10 hectáreas de territorios indígenas.

Para la construcción del proyecto no se respetaron los principios de "consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo" estipulado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas (Naciones Unidas, 2007). Esta práctica es común en otros países de la región como México (García Cuamayt, et al., 2019) y Chile (Hernández & Sazo, 2020).

En el caso panameño, se identifican dos movimientos indígenas que han venido enfrentando el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco, el Movimiento 10 de Abril (M-10), que representa a las comunidades afectadas directamente por la represa de la hidroeléctrica y el Movimiento 22 de Septiembre (M-22), conformado por personas y familias de diversas partes de la Comarca, quienes, a raíz de las distintas movilizaciones indígenas contra los proyectos mineros e hidroeléctricos ocurridos en las dos primeras décadas de este siglo XXI, se concentraron en un campamento ubicado en la entrada de la hidroeléctrica Barro Blanco, a un costado de la carretera Panamericana.

Esta toma del espacio considerado por las autoridades locales y nacionales como algo ilegal, se ha convertido en una estrategia de resistencia y lucha pacífica del grupo M-22; quienes, a su vez, se consideran herederos de la cosmovisión Mama-Tatda por la defensa de los territorios ancestrales.

Este estudio tiene el propósito de responder a la pregunta: ¿Están las comunidades y movimientos indígenas Ngäbe dispuestas a negociar con el gobierno nacional y las instituciones financiadoras del proyecto hidroeléctrico Barro Blanco o seguirán resistiendo como hasta la actualidad?

Materiales y métodos

Para el estudio se realizó un diseño de entrevista con cuatro líderes indígenas, dos del M-10 y dos del M-22. Las entrevistas se realizaron en las comunidades de Kiad al M-10 y en la Comunidad de Cerro Maíz a los líderes del M-22. También se entrevistó a la Jueza de Paz del Corregimiento de Bella Vista, responsable de los desalojos del campamento Mama-Tatda en julio de 2021. La observación no participante, consistió en una gira de campo a dos sitios claves de las luchas indígenas: la comunidad de Kiad y el campamento Mama-Tatda del M-22.

La metodología del estudio siguió un enfoque cualitativo de tipo exploratorio, descriptivo e interpretativo. La revisión de documentos, las observaciones de campo y las entrevistas permitieron analizar los hechos y las subjetividades de ambos movimientos sociales y sus distintas interpretaciones del conflicto.

Para validar los instrumentos de recolección de la información, se realizó una consulta virtual mediante un formulario en línea por la plataforma Google forms (método Delphi con escala Likert de 5 indicadores), que permitió considerar la consistencia del instrumento. El formulario consistía en 25 ítems, con una primera sección de siete aspectos para la observación y dos secciones más para validar las entrevistas con los líderes del movimiento M-10 y M-22. Las preguntas de la segunda y tercera sección son distintas, ya que ambos movimientos tienen contextos diferentes. Fueron recibidas diez (10) respuestas en el formulario, arrojando una consistencia de 0.98 bajo el Coeficiente Alfa Cronbach y una media de 3.98, en la escala de 5.

El análisis de la información se realizó utilizando la aplicación ATLAS.ti 9, donde se realizó codificación de palabras claves y nubes de palabras, lo que permitió la triangulación de la información entre los discursos de los líderes Ngäbe y la información obtenida de la observación y el análisis documental.

Resultados

El estudio estuvo enfocado en analizar las afectaciones del proyecto hidroeléctrico Barro Blanco hacia la población y el territorio indígena, el estado actual de las acciones realizadas y las perspectivas a futuro. La información documental y las observaciones de campo permitieron destacar los siguientes aspectos:

El proyecto hidroeléctrico Barro Blanco ha impactado de una manera determinante el estilo de vida de las comunidades ubicadas en las orillas del río Tabasará. Fueron tres las comunidades que recibieron la inundación: Kiad, Nuevo Palomar y Quebrada Caña luego del "llenado de prueba" realizado en 2015 y que sigue vigente (Castro et al., 2019).

En la siguiente gráfica (No. 1) se representan los conceptos más importantes compartidos por el Movimiento 10 de Abril (M-10) de la comunidad de Kiad referentes a afectaciones, acciones y posibles escenarios.

Los líderes del Movimiento 10 de Abril (M-10) aseguran que, debido a la ubicación de la comunidad de Kiad, que está a la altura de la cota 103 (msnm) del embalse, hay muchas afectaciones producto de la acumulación de agua y sedimento: escape del gas, elevación de la temperatura, casas inundadas (once familias) que tuvieron que moverse hacia la nueva orilla, daño de cultivos permanente y perecederos, agua para consumo humano, pérdida de acceso a la carretera, aislamiento de otras comunidades, disminución de especies acuáticas con las que se alimentaba la comunidad por incorporación de una especie exótica (tilapia), inundación de sus cementerios y petroglifos, entre otros.

Para nosotros es muy triste porque los cementerios y petroglifos siguen bajo el agua y es uno de los petroglifos más importantes que teníamos en la zona. Se hacía una ceremonia cada año, al final de enero. Mucha gente de diferentes lugares llegaba

a observar. Desde entonces no se puede hacer eso (entrevista a líder del M-10).

Las acciones que expresan los líderes del M-10 para hacer frente a los proyectos hidroeléctricos han sido innumerables; desde las movilizaciones junto a otros actores sociales en la década de los años setenta, cuando se intentaba ampliar la matriz energética del país a partir de energía hidráulica; luego que se concesionó el proyecto Barro Blanco, a finales de los noventa, fecha en que se organiza el Movimiento 10 de Abril, en honor a la fecha de su nacimiento en 1999. El proyecto fue demandado y suspendido hasta el 2007, cuando el gobierno nacional le otorga a la Generadora del Istmo, S.A. (GENISA) la concesión definitiva. Durante todo ese tiempo el M-10 ha mantenido diversas formas de protesta en contra del proyecto hidroeléctrico, entre las que se puede mencionar acciones legales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Arcia, 2015), movilizaciones frente a la carretera interamericana y conversaciones con autoridades nacionales, entre otras. Los líderes del M-10 están pendientes de una visita de un representante de los bancos FMO y DEG (de capital estatal holandés y alemán respectivamente), para dialogar sobre una "salida responsable" que le permita las comunidades una vida sostenible y a los bancos limpiar su nombre ante la ciudadanía de sus países.

El M-10 está en un dilema si negociar, proceder judicialmente en instancias europeas o movilizarse junto al M-22, con los que no comparten algunas de sus estrategias (entrevista a líder del M-10).

El Movimiento 22 de septiembre, por su parte y como lo muestra la Gráfica 2, enfocó su discurso alrededor de los hechos de represiones y desalojos que han sufrido entre 2015 y 2021, por haber ocupado un espacio de terreno próximo a la entrada de la represa Barro Blanco. En el 2016 fueron duramente reprimidos por la Policía Nacional, mientras protestaban en la carretera Panamericana (Pitti, 2016). Sin embargo, en aquella ocasión, no fueron sacados del área bajo una promesa del gobierno del momento.

En julio de 2021, nuevamente son reprimidos por una orden de desalojo a cargo de la Jueza de Paz del Corregimiento de Bella Vista, Distrito de Tolé, con el cargo de "invasión de intruso" en una propiedad (Pitti, 2021). En su argumento, la autoridad local, aduce que el grupo indígena fue reiteradamente advertido de que debían salir del terreno que ocupaban, ya que el propietario estuvo exigiendo su derecho a la explotación de dicha propiedad. La propiedad en cuestión está sembrada de árboles de teca, una variedad vegetal muy utilizada para la reforestación con fines comerciales.

En la visita de campo la Jueza de Paz mostró un documento borrador de "acuerdo mutuo" redactado por el propietario del terreno con el fin de negociar la salida pacífica del grupo y su posible reubicación en otro sector. Este documento recibió la firma del presidente de la comunidad de pastores Mama-Tadta y de otros líderes. Sin embargo, los líderes del M-22 se han negado rotundamente a firmar cualquier acuerdo que los deje en desventaja estratégica para lograr sus objetivos contra el proyecto hidroeléctrico.

En el Movimiento 22 de septiembre, han estado ocurriendo desacuerdos con otras organizaciones como la comunidad religiosa Mama-Tadta, quienes en el 2019, desconocieron la autoridad una de las líderes del M-22. Estas divisiones internas relacionadas con la práctica de su fe, aunadas a la coyuntura reciente del proceso electoral para la elección de nuevas autoridades tradicionales, vuelve el panorama mucho más complicado, ya que varios líderes de estos movimientos están enfrascados en constituirse autoridades electas para enero 2022.

El discurso de estos líderes se enfoca en la defensa del territorio contra los proyectos que afectan sus estilos de vida y en la visión de un territorio libre de proyectos extractivistas. El campamento es su espacio de lucha, ya que se encuentra a orillas de la carretera Panamericana, siendo más mediáticas sus acciones, ya que cuando han cerrado la vía

impactan sobre una gran parte de la población, el comercio y el transporte.

Discusión

Los movimientos M-10 y M-22, aunque con estrategias distintas, enfrentan el modelo extractivista de los gobiernos panameños, que se imponen por la fuerza en la región indígena y sin los debidos protocolos que exigen las normativas internacionales. Este modelo extractivista es destructivo, ya que va en contra de toda lógica humana de buscar la armonía con la naturaleza (Rentería, 2017). La mayoría de estos proyectos se ubican en zonas rurales, por lo que son los pueblos indígenas... los que sienten directamente la inequidad, despojo y represión de estos proyectos (Espinoza, A. et al., 2018).

Los proyectos extractivistas como las represas producen una serie de impactos violentos que son más negativos que positivos y, en muchos casos, y están conduciendo a la pérdida irreversible de especies y ecosistemas, tal como lo indica un estudio de la Comisión Mundial de Represas (Serracín, 2020).

Después de implementado el proyecto no se han realizado suficientes esfuerzos, ni del gobierno nacional, ni de la empresa a cargo del proyecto para aplicar medidas de mitigación. Los esfuerzos que se han realizado hasta la fecha para contrarrestar los impactos de las represas sobre los ecosistemas han sido un fracaso debido a que no se anticiparon a los impactos, ni los evitaron.

Las leyes nacionales de reconocimiento de la cultura y derechos indígenas "no logran hacer justicia a la heterogeneidad que caracteriza al mundo indígena... no logran transversalizar las visiones indígenas... no se legitiman frente a los pueblos indígenas", tal como lo presentan (Ulloa & Romero-Toledo, 2018).

Conclusiones

A pesar de los esfuerzos desplegados, la buena fe de los afectados y la realización de mesas de diálogo y acuerdos al margen de la cosmovisión del pueblo Ngäbe, sus habitantes continúan siendo

víctima de un proyecto que nació viciado y que les fue impuesto a la fuerza.

Los contextos políticos y religiosos en los que están inmersos ambos movimientos entrevistados también afectan los esfuerzos por lograr los objetivos de un territorio libre de megaproyectos. Por un lado, los líderes de ambos movimientos participan en el proceso electoral que en enero 2022 elegirá a las nuevas autoridades tradicionales, donde ocurren rivalidades y distanciamientos internos. Pero también en ambos movimientos se han notado diferencias en torno a las prácticas religiosas, que evidencian la prevalencia de una cultura machista a lo interno de la cultura Ngäbe e dificulta el liderazgo de mujeres en los distintos espacios sociales.

Bibliografía

- Arcia, J. (2015). Ngäbes acuden a la CIDH para solicitar una medida cautelar. La Estrella de Panamá.
<https://www.laestrella.com.pa/nacional/150729/cidh-acuden-medida-ngaebes-solicitar>
- Castro, M., Mayen, G., & Ospina, J. (2019). Impactos ambientales, sociales y culturales de hidroeléctricas. Konrad Adenauer Stiftung.
<https://www.kas.de/documents/277427/8016182/19.12+Impactos+ambientales+sociales+y+culturales+web.pdf/1def877e-770c-982c-9b70-fee621c5ff4c?version=1.0&t=1578665523027> pág. 91.
- Escalante Rodríguez, J., E. (2012). La identidad como utopía en América Latina. Palabra y movilización de los pueblos indígenas. La Colmena 75.
<https://lacolmena.uaemex.mx/article/download/5580/4181/>
- Espinoza, A., Baca, J., & Silva, M. (2018). Las Mujeres en Resistencia ante la Imposición de Proyectos Hidroeléctricos en el Departamento de La Paz. Mujeres defendiendo la vida y los bienes naturales: Casos de América Central.
<https://www.atalc.org/wp-content/uploads/2018/07/MujeresDefendiendoBienesNaturales.pdf#page=19>
- García Cuamayt, L., Ambrosio Juárez, E., & Solís Patiño, E. (2019). El pueblo Tutunaku de Tuxtla ante la consulta. *Prospectiva Jurídica*, 32.
- Grigera, J., & Álvarez, L. (2013). Extractivismo y acumulación por desposesión Un análisis de las explicaciones sobre agronegocios, megaminería y territorio en la Argentina de la posconvertibilidad. *Theomai*, (27-28), 80-97.
- Hernández, C., & Sazo, D. (2020). Movilización y resistencia verde: Los conflictos socioambientales en Chile, 2000-2013. *Revista de Gestión Pública*, 4(2), 217.
<https://doi.org/10.22370/rgp.2015.4.2.2232>
- Naciones Unidas. (2007). Resolución 61/295: Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2007.
https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- Pitti, R. (2016). Informe sobre situación de Barro Blanco. Comisión de Justicia y Paz.
- Pitti, R. (2021). Informe de Gira de Campo a las comunidades próximas al proyecto hidroeléctrico Barro Blanco. Comisión de Justicia y Paz.
- Rentería, M. Á. S. (2017). Movimientos de resistencia campesina e indígena contra los megaproyectos y el modelo extractivista. *Revista El Cotidiano*, Vol. 32, 7-16.
- Roquebert León, J. L. (2016). El recurso cuprífero de Cerro Colorado, Comarca Ngäbe-Buglé, Panamá (1946-2014). Factor de negociación o de represión entre el Estado panameño y el grupo ngäbe. *Secuencia*, 96.
<https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i96.1409>

Roquebert León, J. L. (2019). Impacto del extractivismo en la zona occidental de Panamá (1946-2014). Cuadernos Nacionales, Vol. 1, 1-20. Recuperado a partir de https://www.revistas.up.ac.pa/index.php/cuadernos_nacionales/article/view/356.

Serracín, S. (2020). Proyectos Hidroeléctricos y Conflictos Socioambientales en Panamá:

Caso Proyecto Hidroeléctrico Barro Blanco. Alianza para la Conservación y el Desarrollo. Panamá.

Ulloa, A., & Romero-Toledo, H. (2018). Agua y disputas territoriales en Chile y Colombia. Universidad Austral de Chile y Universidad Nacional de Colombia, 555.

Eje temático 7

Desafíos de la Sociología

“Soler en la órbita sociológica”

Abdiel Rodríguez Reyes

Cuando nos aproximamos a la obra de Ricaurte Soler, nos percatamos de que, estamos ante una propuesta tempranamente transdisciplinaria. Su pensamiento estuvo más allá de la demarcación disciplinaria. Se movió como pez en el agua entre los estudios filosóficos, sociológicos e históricos. En esta breve ponencia quiero señalar algunos vínculos de Soler con la Sociología.

Fundamentalmente quiero resaltar tres aspectos: el positivismo de Justo Arosemena que nos advierte Soler y el papel de este último en la institucionalización de la Sociología en la Universidad de Panamá.

Uno de los aspectos que no hemos estudiado como corresponde es el tema del positivismo de Justo Arosemena, es precisamente Soler quien introduce la cuestión. A Arosemena se le conoce como el padre del derecho, de la nacionalidad etc.... sin embargo, a nadie se le ocurriría decir padre del positivismo.

Cuando buscamos en cualquier manual de historia de las ciencias sociales o diccionario, en la entrada referida al positivismo, se le atribuye como su formulador al francés Auguste Comte, quien escribió un libro muy importante al respecto titulado *Discurso sobre el espíritu positivo* publicado en 1844. El aspecto que queremos resaltar aquí es la novedosa obra de Arosemena: *Apuntamientos para la introducción a las ciencias morales y política*, la cual pasó desapercibida, cuatro años antes de la publicación de Comte y, es Soler, precisamente quien en 1968 nuevamente edita la publicación de 1840 de Arosemena; nuestro pensador edita, prologa e introduce el tema. Nos indica la materia de este libro, a saber “la fundamentación filosófica de las ciencias sociales”.

Esto para mí fue un verdadero descubrimiento y no apreciarlo en su justa dimensión es por nuestra

ceguera eurocéntrica. Nos dice Soler que ni Saint-Simon, ni Comte eran conocidos para la fecha por Arosemena. Y, a pesar de los límites de ese positivismo de Arosemena para la fecha, este es revolucionario con respecto a la escolástica dominante de la época; sin embargo, este pensamiento no busca la transformación del orden vigente, sino hacerlo funcionar. Más adelante como dirá Bolívar Echeverría, el positivismo es respetuoso con este. El punto aquí es resaltar cómo Soler vislumbró esta veta poco analizada en la amplia obra de Arosemena.

Otro aspecto poco estudiado, porque no contamos con una historia intelectual, es el papel de Soler en la naciente institucionalización de la Sociología en Panamá, en particular en la Universidad de Panamá. Quiero mencionar algunos hechos que nos ayudan a vislumbrar esta órbita sociológica. El profesor José Cambra, hoy catedrático del Departamento de Sociología, nos comentó que cuando se creó la licenciatura en Sociología en la Universidad de Panamá Soler fue parte de la preparación del programa. Soler había bebido de lo mejor de las ciencias sociales y el pensamiento de Francia, de hecho, se fue a estudiar el doctorado a la ciudad de las luces en la misma época en que se fundaba el prestigioso Instituto de Altos Estudios sobre América Latina y, en México entabló una colaboración con Pablo González Casanova, lo que le permitía tener una visión completa de lo mejor de la sociología.

Quizá por insistencia de él se dictaba un curso sobre Materialismo histórico, que en los últimos años antes que se eliminara en el 2016, recayó sobre la responsabilidad del doctor Miguel Ángel Candanedo, quien en España presentó una tesis doctoral sobre el concepto de ciencia en Marx y estudió con Jacobo Muñoz. A pesar del doctor Candanedo ser crítico en algunos aspectos de Soler principalmente a elementos gnoseológicos

en el marxismo, no dudamos de la impronta soleriana. Es decir, hasta en estas menudencias podemos ver la influencia de Soler en la Sociología.

Por último, voces prestantes de la Sociología en Panamá, resaltan esa órbita sociológica en Soler. Una de las empresas editoriales más completas para aproximarse a nuestro pensador, fue el número 400 de la Revista Lotería de diciembre de 1994, apenas unos meses después de su muerte. Habiendo muerto el maestro inesperadamente ese mismo año en el mes de agosto a los 62 años. Ese número divide los trabajos de Soler en sus propuestas filosóficas, históricas y sociológicas. En esta última, le correspondió a Enoch Adames, introducir al tema en la sección denominada Escritos sociológicos de Ricaurte Soler, allí resalta Adames el aporte de Soler en función de ese ámbito del saber y la relación con el movimiento de las clases sociales.

Entonces, aquí ya tenemos una primera pista para comprender esta órbita señalada. En esa misma línea, Alfredo Figueroa Navarro, remarcó las

preocupaciones sociológicas de Soler desde su primera etapa hasta su última obra, es decir, siempre estuvo en esa y, desde la historia de las ideas, siempre estuvo estudiando lo que podríamos denominar "presociólogos". El erudito sociólogo Figueroa Navarro incluso nos habla de "la riqueza sociológica del meditar soleriano" e insiste en la necesidad de "releer e inspirarse" en esa tradición "para comprender los retos que se plantean a la nación panameña en el siglo veintiuno".

Estas ricas disquisiciones que hemos señalado aquí de forma muy breve nos permiten a aproximados a la órbita sociológica en Soler, no como un recurso retórico de la academia, sino como un esfuerzo para comprendernos en función de una transformación social. Soler aportó sustantivamente a un pensamiento crítico liberador. Dejó su sello en la Sociología en nuestro medio. Entonces, parte de los desafíos de la sociología en Panamá es rescatar e incorporar esta tradición en su quehacer intelectual.

Panel especial | **Repercusiones y retos de la pandemia de COVID-19 para la Sociología**

“La hibridez de la educación”

Luis Alonso Monge González¹⁷

Buenas tardes. En nombre de la Asociación Centroamericana de Sociología, expreso a las y los organizadores de tan magno evento, nuestras sinceras felicitaciones por la realización del XVII Congreso Nacional de Sociología, denominado: “Consecuencias sociales, política, económicas y culturales de la pandemia de Covid-19”.

Me siento honrado por parte del Comité Organizador al invitarme a participar en este panel, ocasión que aprovecho para expresar en nombre de la Asociación que represento mis sentidas condolencias y solidaridad a las familias y a las comunidades sociológicas y de las ciencias sociales por los colegas que iniciaron su viaje al eterno oriente en el contexto de las consecuencias que hereda la Pandemia del COVID 19, también nuestra solidaridad con las familias de la región latinoamericana y caribeña, que no solo han visto partir a sus seres queridos, sino que también enfrentar la pandemia y sus consecuencias en condiciones históricamente adversas.

La búsqueda nuevos derroteros de nuestros pueblos, por ello mis felicitaciones a la comunidad sociológica, de las ciencias sociales y al Pueblo de Honduras por su incansable caminar por la justicia y la dignidad que como pueblo se merecen; externo nuestra preocupación y solidaridad con las comunidades de la sociología y de las ciencias sociales del resto de países de América Central ante las acciones autoritarias, corruptas y perversas

en contra de sus pueblos por parte de sus gobiernos nacionales que tienen como eje de desarrollo la expulsión de sus poblaciones que buscan condiciones de vida digna en allende fronteras patrias que a diario roba vidas valiosas nuestra solidaridad y una plegaria al creador de la vida por las 54 víctimas fallecidas el nueve de los corrientes en Chiapas, México.

Bajo este marco de realidad pretendo contribuir al análisis, reflexión y planteamiento de las posibles acciones que transformen las Repercusiones que la pandemia COVID 19 impone a la comunidad global en los distintos quehaceres y en los procesos que caracterizan las relaciones humanas, en esta perspectiva abordar los retos y/o desafíos que para la sociología y demás ciencias sociales latinoamericana y caribeña y de otras latitudes constituye el fondo a plantear ante tan selecta audiencia.

Introducción

No podemos soslayar que la sociología como ciencia nace en un contexto de convulsión en los distintos ordenes en la vieja Europa y en este tiempo quienes ejercemos la practica sociológica no solo estamos llamados a dar luz en un mundo donde sus grupos dirigentes se niegan a reconocer la explotación salvaje de los recursos naturales, la contaminación ambiental y las relaciones de producción inequitativas impuestas originan el

¹⁷ Maestro en Derecho de Familia – Licenciado en Sociología, Presidente de la Asociación Centroamericana de Sociología “ACAS” – Presidente de la Asociación Salvadoreña de Sociólogas, Sociólogos y Profesionales de las Ciencias Sociales “ASS” – Asistente Técnico en el Despacho General Adjunto de la Procuraduría General de la República “PGR” – Docente hora clase a nivel de Pre Grado y Maestrías.

aparecimiento de enfermedades epidémicas y pandémicas que normalmente afectan a las poblaciones de bajos recursos y a los países con menores ingresos, sino que también estamos llamados a ser gestores y actores del cambio social que los pueblos demandan.

La diferencia en el tiempo en lo que se refiere al manejo y búsqueda de soluciones para enfrentar la pandemia del COVID 19 con relación a otras enfermedades catalogadas como epidémicas y pandémicas se debe fundamentalmente a que el COVID 19 afectó por igual a todos los países del mundo, hecho que obligó a los países del norte poner al servicio de la comunidad planetaria el desarrollo técnico científico acumulado, esta acción les permitió tener acceso a las vacunas de manera masiva en corto tiempo relativamente hablando, para los países periféricos la pandemia ha dado paso a mayor endeudamiento, más corrupción en la administración pública y el surgimiento de prácticas autoritarias en la administración de los estados

El aparecimiento de la pandemia del COVID 19 a finales del año 2019 generó una crisis nunca vista en los últimos cincuenta años para señalar una fecha en el tiempo, esta demarcación no ignora que han ocurrido diversas crisis a lo largo del siglo recién pasado y presente, la pandemia desatada en los años veinte del siglo recién pasado conocida como la gripe española, cual es la diferencia entre aquella pandemia y la que hoy nos azota, en primer lugar la capacidad de interacción de interconectividad y el desarrollo técnico científico que caracteriza al mundo de hoy no existía en esos tiempos, por ello es que la pandemia del COVID 19 con respecto a la velocidad de su propagación no tiene parangón en el mundo conocido de hoy.

A estas alturas cualquier análisis en relación a la preparación de los Estados nacionales para enfrentar la crisis que genera la pandemia simplemente confirmaría lo que distintos teóricos y analistas han sostenido en relación a la implantación del modelo neoliberal particularmente en las economías periféricas y

dependientes al enarbolar como eje central en la administración pública que el Estado que es mal administrador, por consiguiente para generar bienestar hay que privatizar las distintas empresas que los Estados fundaron en el marco del modelo de sustitución de importaciones con él fin de generar recursos y así cubrir necesidades de sus pueblos.

Quienes pregonaron y promovieron practicas atentatorias a la soberanía e independencia de los pueblos de la región latinoamericana y caribeña y en otras latitudes para instaurar el reinado del mercado, poco o nada han hecho para que el mercado resuelva los efectos y sus consecuencias que genera la pandemia del COVID 19, por el contrario han vuelto a ver a los Estados para que se haga responsable y afronte sus consecuencias, ignorando que desmantelaron, debilitaron y saquearon los bienes públicos, ante este hecho la solución ha sido hipotecar los recursos de los pueblos de las presentes y próximas generaciones con la agravante del manejo corrupto de los recursos obtenidos ya sea en calidad de préstamo o en donaciones .

La realidad es que a la fecha la pandemia del COVID 19, no solo se disemina y se transforma por el mundo, sino que también surgen diversas opiniones, análisis o conclusiones acerca de su evolución y sus consecuencias para la humanidad y para el sistema organizacional e institucional en el cual recrean su existencia.

La elaboración de este planteamiento tiene a su base análisis y planteamientos que hombres y mujeres relacionados con la construcción de las ciencias comparten, en ese sentido, se han consultado informes, documentos, revistas, libros, periódicos, redes sociales de investigación científica, Organizaciones No Gubernamentales y de organismos especializados de la Organización de las Naciones Unidas que generan análisis e información actualizada acerca de la pandemia del COVID 19 a través de las plataformas digitales respectivas.

Considero pertinente señalar que las opciones para enfrentar las secuelas de la pandemia del COVID 19 y la construcción de escenarios para la superación de estas es un desafío por escribir, ya que la producción científica en sus distintas manifestaciones se encuentra en proceso de elaboración y en transición, en este sentido, lo planteado no debería asumirse como concluyente, sino, como ideas para el debate.

1. Nuevas y viejas problemáticas

Analizar las tareas y responsabilidades académicas en el contexto de la pandemia del COVID 19 por parte de las comunidades científicas en general y en particular a las ciencias sociales, en mi opinión es una acción insoslayable e imperativa si se pretende aportar e incidir en la elaboración de políticas públicas que contribuyan a erradicar el ciclo excluyente e inequitativo en la que se sustentan las relaciones sociales, productivas y políticas impuestas por el modelo neoliberal, relaciones que se agudizan en paralelo por las crisis cíclicas del sistema capitalista financiero mundial.

No se puede ignorar que cuando la Organización Mundial de la Salud hace pública la existencia de la pandemia COVID 19, el mundo conocido ya era desigual, excluyente, e injusto para millones de personas que viven en situación cuasi permanente de pandemias tales como el hambre, la migración, enfermedades epidémicas, para citar algunas y que forman parte del paisaje pre y post pandémico.

La pandemia pone al descubierto la fragilidad de los sistemas nacionales de salud, ya que la capacidad de reproducción del virus trasciende cualquier experiencia previa y las previsiones que los gobiernos nacionales tienen para enfrentar una crisis de esta magnitud, crisis que se agudiza por el abandono de los sistemas de salud y el arrojamiento de estos a las garras del mercado.

Cuántas personas sobrevivirán o cuántas van a sucumbir a la pandemia, dependerá de las características individuales de estas, los estilos de vida, edad y patologías previas, el acceso a un

sistema de salud de calidad finalmente hará la diferencia en todos los sentidos.

Las medidas de cuarentena adoptadas en todos los países, pero en especial en los países periféricos y dependientes genera un impacto negativo en la vida de millones de niñas, niños, adolescentes, mujeres y personas adultos mayores, para los primeros porque el sistema educativo les facilita el acceso a raciones alimenticias con criterios nutricionales y para el resto de sectores enunciados más violencia física y verbal y privación de alimentos por medio de las redes que organizaciones de la sociedad civil y/o de caridad comparten..

La pandemia agudiza las condiciones de inequidad y desigualdad al interior de las familias en donde padres y madres poseen un nivel educativo medio y alto logran amortiguar los impactos de la pandemia del COVID 19 en el proceso educativo de sus hijos e hijas, ya que en general cuentan con ingresos fijos por medio del desempeño de sus labores bajo la modalidad del teletrabajo.

Lo planteado en el párrafo anterior lamentablemente no puede aplicarse a la totalidad poblacional de un país o de los países de América Latina y del Caribe, ya que una buena parte de sus poblaciones se desenvuelven en el mundo de la economía informal y sus ganancias según estimaciones del Banco Mundial han caído hasta un 81% en promedio.

Las medidas de cierre y cuarentena también influyen negativamente en la vida de las mujeres y de las niñas históricamente abandonadas en su protección en la región latinoamericana, por ejemplo: "Según datos de la Organización Panamericana de la Salud, en América Latina y el Caribe, 1 de cada 3 mujeres ha experimentado violencia física o sexual a lo largo de su vida y, según la CEPAL, en 33 países de la región, durante

el 2019, la cifra de mujeres asesinadas por el solo hecho de ser mujeres superaba las 3,800¹⁸.

La Pandemia del COVID 19, tal como se ha venido sosteniendo no solo desnuda las condiciones históricamente adversas en las que debaten su existencia diaria las mayorías populares, sino que también evidencian la calamidad histórica de los servicios públicos en sus distintos ordenes, pero en especial los relacionados con la salud, la educación, las relaciones desiguales de carácter económico y la fragilidad democrática en la que se sustentan los gobiernos nacionales.

En este sentido, por ejemplo, en nombre de la preservación de la salud de los habitantes de un Estado dado se recurre a la toma de decisiones que rayan con el respeto a los Derechos Humanos, se agudizan los niveles de corrupción en la gestión estatal, lo aseverado es producto del conocimiento empírico que genera parte de la población que cuenta con acceso a las tecnologías de información y del conocimiento.

En general asistimos a nivel planetario al quiebre del modelo neoliberal en las economías periféricas y dependientes, pero no a su fin ya que hasta hoy el capitalismo internacional ha dado muestras concretas de reinventarse y para ello su mejor vehículo de dominación tiene como sustrato el aparato ideológico cultural que se expresa en símbolos tales como la comida chatarra, los programas televisivos por cable, la elaboración de mensajes publicitarios globalizados, la elaboración de objetos símbolos tales como el "iPhone", por mencionar algunos o como muy bien señala George Ritzer cuando nos plantea la "McDonalización" de la sociedad.

El sistema capitalista mundial en el corto y mediano plazo seguirá dictando el quehacer en las economías periféricas y dependientes por medio de los instrumentos financieros creados por los acuerdos de Bretton Woods de 1944 como son el

Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, organismos que vigilan los distintos países en el mundo con relación al manejo de sus finanzas internas y a las opciones que tienen para recuperar los créditos entregados.

A dos años del apareamiento de la pandemia del COVID 19, en los países y las secuelas generadas, llega el momento de enfrentar la realidad post pandemia, no porque la pandemia haya concluido, sino porque la humanidad en su capacidad de resiliencia histórica sabrá enfrentar los derroteros que le marca la herencia pandémica, analizar los posibles aportes que las distintas comunidades científicas puedan ofrecer al respecto se vuelve imperativo e impostergable.

En este orden de pensamiento la responsabilidad histórica de las comunidades científicas de las ciencias sociales y de otras ciencias con relación a la explicación y elaboración de propuestas objetivas para que hombres y mujeres enfrenten los desafíos que hereda la pandemia del COVID 19 y las futuras pandemias a las cuales estará expuesta la humanidad, dada la fragilidad del planeta producto de las prácticas depredadoras y de la velocidad de intercomunicación con la cual se cuenta hoy en día se vuelve una condición sine qua non para la comunidad científica en general.

2. La eterna transición de las sociedades modernas

El surgimiento de la sociología como ciencia general e históricamente aceptada allá por 1835 en las calles de París con Augusto Comte explicando sus principios de física social, en el contexto de crisis que hereda la Revolución Francesa y el apareamiento de nuevas formas de producción, producto de las normas que impone la Revolución Industrial de la época, salvando las diferencias estamos frente a un reto similar? la excepción es que hoy nos acompaña una acumulación histórica, técnico científica que sitúan a la humanidad en planos muy superiores a esa fecha y a cualquier

¹⁸ Recuperado de: <https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2020/11/impacto-de-la-pandemia-covid-en-violencia-contra-las-mujeres>

otra crisis que la humanidad en general haya vivido en su caminar sobre el planeta tierra.

La sociología y las ciencias sociales en los últimos 186 años han sido capaces de analizar, comprender, dar respuestas y explicaciones a las crisis que las sociedades incuban y que han convivido en el contexto del desarrollo histórico de la humanidad; bajo esa acumulación las comunidades científicas de las ciencias sociales y de otras ciencias cuentan con las bases teórico conceptuales no solo para explicar los retos, sino que también para transformar esos retos en beneficio de sus comunidades.

Como parte de este proceso transicional es necesario abrir espacios de diálogo y concertación que erradiquen viejas prácticas y anquilosadas al interior de las sociedades tanto de la región latinoamericana, caribeña y de otras latitudes con respecto a:

- a. Uso de los recursos que la Madre tierra entrega
- b. Gobernanza que mejor se asemeje a los valores intrínsecos de libertad y respeto a los derechos humanos,
- c. Desarrollo de las ciencias en sus distintas expresiones,
- d. Educación inclusiva y con equidad
- e. Combate efectivo a la pobreza
- f. Pronta y cumplida justicia

La búsqueda de los elementos antes mencionados conforman un paisaje en crisis en la sociedad planetaria pandémica de hoy en día, ya que en nombre de la preservación de la salud se aplican medidas de protección que violentan en algunos casos los espacios ganados en relación a la gobernanza democrática de libertad y pluralidad que los pueblos han alcanzado en el último siglo producto de la instauración de la democracia como estilo de vida y como régimen político, la discusión epistemológica sobre lo enunciado continua su

curso, la era de la certeza ha llegado a su fin, la predominancia de la incertidumbre es y será la regla a seguir.

En esta línea de pensamientos comparto plenamente el planteamiento del Dr. Boaventura De Sousa Santos quien sostiene: “venimos de un tiempo más corto, de un tiempo que comenzó hace unos 40 años cuando nos quedamos en un «confinamiento ideológico» derivado de la idea dominante de que no hay alternativa al Capitalismo, la pandemia del coronavirus «podía ser una vacuna contra esta otra pandemia, la del neoliberalismo sin alternativa”¹⁹. Por ello se hace necesario crear las condiciones para que la pandemia de la minoría planetaria vinculada al sistema financiero mundial que se apropia no solo del producto social, sino que también de los recursos naturales y técnicos científicos por la continuidad de la humanidad debería llegar a su final.

En este contexto, las preguntas que debemos plantearnos: ¿es posible superar este escenario?, ¿la comunidad científica en general y en particular la relacionada con las ciencias sociales tiene la capacidad de objetiva de ser agentes de cambio? o estamos de nuevo frente al eterno escenario de las distintas crisis cíclicas con las que ha operado el sistema capitalista mundial que hemos intentado explicar tanto en el pasado, como en el presente, procesos en los cuales se han abierto ríos de esperanza que con el transcurso del tiempo se vuelven tempestades que niegan los más elementales sueños de cambio para sus pueblos y para quienes confiamos que los caminos de la inclusión, de la equidad y de la justicia son anchos caminos terrenales.

Las nuevas transiciones que impone la pandemia y el apareamiento de prácticas populistas en pueblos históricamente harapiientos, marginados y excluidos de la riqueza nacional abren las puertas para plantearnos si estamos frente al surgimiento

¹⁹ Recuperado de: <https://cienciassociales.edu.uy/todas-las-noticias/pensar-la-pandemia-repensar-la-sociedad/>

de condiciones objetivas y subjetivas que sean el detonante para un cambio social.

Paradoja y desafío cruel para quienes estamos llamados a ser los pregoneros del nuevo advenimiento ya que nos enfrentamos a un escenario poco alentador tal como lo plantea el Dr. Boaventura De Sousa cuando señala que: “ve un panorama poco alentador de cara al futuro. «nada va a cambiar, va a ser todavía peor». En muchos de los países, antes de la pandemia, se registraban múltiples protestas sociales. Además, la actual situación dejará a las naciones más endeudadas. «Va a ser terrible como se van a pagar estas deudas», el sistema actual «va a seguir produciendo pandemias», por lo cual se abre una oportunidad para generar un cambio «poscapitalista, poscolonialista y pospatriarcado. [...] Tendremos que desarrollar teorías de transición».”²⁰

El gran reto a lograr desde mi perspectiva se relaciona con la formación educativa de las presentes y futuras generaciones; asistimos a un nuevo escenario del proceso de formación y socialización de estas generaciones, proceso que implica desafíos para quienes asumen la enseñanza, ya que implica actualizar y transformar los recursos técnicos y metodológicos que se emplean en los procesos formativos; la vieja escuela tal como formó a cientos de generaciones está llegando a su ciclo final más temprano que tarde; la humanidad en materia educativa tendrá frente a sí la concreción del escenario que puede denominarse: “la hibridez de la educación”.

Bajo mi conceptualización la hibridez de la educación implica la escuela abierta, currícula flexible, sistema de evaluación adaptado a los nuevos tiempos digitales, docentes plenamente integrados a las herramientas tecnológicas, pero sobre todo políticas públicas para erradicar las desigualdades existentes en materia de acceso digital.

Este proceso de hibridez educativa si se trabaja correctamente abre oportunidades a millones de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos que por distintas circunstancias no lograron culminar estudios iniciados, o en su defecto por las razones de exclusión e inequidad que están a la orden del día en las sociedades se vieron privados del derecho a la educación.

Soy de la opinión que los elementos planteados en el párrafo anterior constituye el primer gran eslabón de la transformación que se puede aplicar al interior de las sociedades existentes; la transformación del proceso educacional hoy en día abre las oportunidades a los grupos poblacionales vulnerables en especial: mujeres, niñas y niños que por razones de la asunción de responsabilidades familiares o por la existencia de patrones culturales que les margina se ven imposibilitados de iniciar y/o continuar sus estudios.

Desde mi perspectiva, la mejor arma para el combate de la pobreza la exclusión y de los vientos antidemocráticos que campean en nuestras regiones son pueblos educados con capacidad de análisis, comprensión y transformación del medio que les rodea.

Menuda tarea para quienes ejercen el privilegio de compartir, socializar y facilitar conocimientos. Superar las condiciones en materia educativa que impone la Pandemia del COVID 19 y que se resumen elocuentemente en el siguiente análisis del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas cuando señala: “Hacia el 23 de abril de 2020, unos 189 países habían decretado el cierre de establecimientos educativos a nivel nacional, una situación que terminó por afectar la formación de más de mil quinientos millones de estudiantes alrededor del mundo.

Numerosas investigaciones han demostrado que la reducción de horas de estudio empobrece el desempeño académico.

Estimaciones recientes en EE.UU. muestran que las pérdidas agregadas del retorno individual de

²⁰ IDEM

ingresos potenciales futuros representan un 12,7 % del PBI. De acuerdo con los resultados hallados en investigaciones que miden la disparidad educacional existente luego de las vacaciones de verano, esta situación extraordinaria probablemente afecte de manera particular a los niños en condiciones más desfavorecidas. Estos cuentan con menores oportunidades educativas fuera de las escuelas ya que sus padres no poseen un nivel de preparación adecuado para apoyarlos a continuar su proceso de formación dentro de sus hogares”²¹.

La ausencia del acceso en condiciones de equidad, ya no se diga en igualdad a la educación pone de relieve la histórica desigualdad social, la distribución de recursos y el acceso a las oportunidades que la humanidad ha producido en el último siglo como producto del avance técnico científico, por ejemplo: en América Latina y del Caribe, niñas, niños, adolescentes y jóvenes no cuentan con acceso a la INTERNET de manera estable y acorde para el proceso de aprendizaje.

Lograr que las familias de bajo ingreso accedan a equipos de cómputo de calidad para los procesos de aprendizaje en casa y accesibles a los ingresos familiares, facilitar el acceso a la INTERNET bajo los principios de calidad y estabilidad se erigen en las barreras a vencer y retos para que el proceso de híbridos educacional rompa los diques históricos de exclusión e inequidad a las que se han sometido las distintas generaciones de estudiantes.

Por ello, considero que el señalamiento del Banco Mundial en relación al tema de análisis es más que elocuente cuando plantea: “En la actualidad, menos del 50 % de la población de América Latina y el Caribe tiene conectividad de banda ancha fija y solo el 9,9 % cuenta con fibra de alta calidad en el hogar. Si bien el 87 % de la población vive dentro del alcance de una señal de 4G, el uso y la penetración reales siguen siendo

bajos (37 %). Y solo 4 de cada 10 latinoamericanos de zonas rurales tienen opciones de conectividad en comparación con el 71 % de la población de zonas urbanas. En promedio, el costo de un plan de datos de solo 1GB representa el 2,7 % del ingreso familiar mensual (o entre el 8 % y el 10 % para el quintil inferior en algunos países), muy por encima del umbral de asequibilidad del 2 % de la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Además, el costo del teléfono inteligente básico más barato disponible representa entre el 4 % y el 12 % del ingreso familiar promedio en gran parte de la región, y entre el 31 % y el 34 % en Guatemala y Nicaragua o incluso el 84 % en Haití.²²

Lo planteado anteriormente es un desafío si se aspira a cambiar el acceso a la educación para quienes históricamente han tenido vedado su acceso, lograr el cambio en este rubro de manera objetiva contribuirá a mejorar la distribución de recursos en el largo plazo y la igualdad de oportunidades para las presentes y futuras generaciones.

Estamos frente al gran desafío de las clases dirigentes y gobernantes en el presente periodo, situación que les impone la formulación de políticas públicas que en el mediano y largo plazo achiquen la brecha histórica de la desigualdad y de inequidad económica y social que golpea a los sectores poblacionales tradicionalmente excluidos de la riqueza social.

Las comunidades científicas de las ciencias sociales y otras disciplinas tienen un enorme desafío en este rubro no solo porque normalmente son responsables de socializar y facilitar conocimientos, sino porque también algunos de sus integrantes se desempeñan en las instancias gubernamentales y en instituciones supra nacionales y privadas generadoras de pensamiento estratégico y/o incidencia en la formulación de políticas públicas

²¹ Recuperado de:
<https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/blog/2020/consecuencias-de-la-pandemia-del-covid-19-en-las-desigualdades-s.html>

²² Recuperado de:
<https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/el-escaso-acceso-digital-frena-america-latina-y-el-caribe-como-solucionar-este>

que por principio tienen en su asidero el bien común.

Conclusiones

- Los Estados nacionales estaban y están poco preparados para enfrentar la crisis que genera la pandemia del COVID 19.
- La pandemia agudiza las condiciones de inequidad y desigualdad al interior de las familias y de la sociedad en general
- Las familias que tienen o poseen un nivel educativo medio y alto amortiguan los impactos de la pandemia del COVID 19 en el proceso educativo de sus hijos e hijas, ya que en general cuentan con ingresos fijos por medio del desempeño de sus labores bajo la modalidad del teletrabajo.
- Una buena parte de las poblaciones se desenvuelven en el mundo de la economía informal y sus ganancias según estimaciones del Banco Mundial han caído hasta un 81% en promedio.
- En función de la preservación de la salud, los Estados recurren a la toma de decisiones que rayan con el irrespeto a los Derechos Humanos
- Con la pandemia sanitaria se agudizan las pandemias de la de corrupción en la gestión estatal
- Asistimos al quiebre del modelo neoliberal en las economías periféricas y dependientes, pero no a su fin, el capitalismo internacional ha dado muestras concretas de reinventarse teniendo como vehículo de dominación el aparato ideológico cultural.
- El sistema capitalista mundial en el corto y mediano plazo seguirá dictando el quehacer en las economías periféricas y

dependientes por medio de los instrumentos financieros creados por los acuerdos de Bretton Woods de 1944.

- La sociología y las ciencias sociales en los últimos 186 años han sido capaces de analizar, comprender, dar respuestas y explicaciones a las crisis que las sociedades incuban y que han convivido en el contexto del desarrollo histórico de la humanidad.
- En el contexto de la transición que campea por el mundo se hace imperativo sostener un dialogo constructivo entre gobernantes y gobernados acerca del:
 - Uso de los recursos que la Madre tierra entrega
 - Gobernanza que mejor se asemeje a los valores intrínsecos de libertad y respeto a los derechos humanos,
 - Desarrollo de las ciencias en sus distintas expresiones,
 - Educación inclusiva y con equidad
 - Combate efectivo a la pobreza
 - Pronta y cumplida justicia
- El gran reto a lograr en materia educativa es la concreción del escenario que puede denominarse: "la hibridez de la educación".
- La hibridez de la educación implica la escuela abierta, curricula flexible, sistema de evaluación adaptados a los nuevos tiempos digitales, docentes plenamente integrados a las herramientas tecnológicas, pero sobre todo políticas públicas para erradicar las desigualdades existentes en materia de acceso digital.
- La hibridez educativa abre oportunidades a millones de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos para culminar y/o iniciar sus estudios iniciados.
- La apertura en los sistemas educativos constituye el primer gran eslabón de la

transformación de la sociedad y serían la mejor arma para el combate de la pobreza la exclusión y de los vientos antidemocrático que promueven distintos gobiernos en la región.

- Es responsabilidad de quienes ejercen el privilegio de compartir, socializar y facilitar conocimientos. Superar las condiciones en materia educativa que impone la Pandemia del COVID 19
- Las clases dirigentes y gobernantes tienen el compromiso ético moral de formular políticas públicas que en el mediano y largo plazo achiquen la brecha histórica de la desigualdad y de inequidad económica y social.
- Las comunidades científicas de las ciencias sociales y otras disciplinas tienen un enorme desafío en el proceso de socialización y facilitación de conocimientos.
- Debemos incidir ante las instancias gubernamentales e instituciones supra nacionales y privadas generadoras de pensamiento estratégico y/o incidencia para que las políticas públicas que formulan tengan por principio la concreción del bien común.

Bibliografía

- Asociación Latinoamericana de Sociología:
<http://www.alas.fsoc.uba.ar/> FLACSO:
<http://www.flacso.org>
- BRUCE J. COHEN. Introducción a la Sociología, Editorial MacGraw. Hill. 5ª edición, México 1997
- Giddens, A. y Sutton, P. (7ª Ed.). (2014). Sociología. Madrid, España
- JOHN J. MACIONIS, KEN PLUMMER, Sociología. 4.a edición, PEARSON EDUCACIÓN, S.A, Madrid, 2011, ISBN: 9788483227428, Materia:

Sociología 316, Formato 195 x 250 mm
Páginas 840

- LOPEZ GRIJALVA, RAUL, 1966, Sociología para universitarios: 15 lecciones, 1ª edición – San Salvador: Ediciones EDIPRO, 2017, 284 p; 24 cm
- PUGA ESPINOSA, maría CRISTINA, PESCHARD MARISCAL, JACQUELINE, CASTRO ESCUDERO, TERESA; Hacia la sociología, cuarta edición, PEARSON EDUCACIÓN, México, 2007, ISBN: 978-970-26-0714-4, Área: Ciencias Sociales, Formato: 18.5 x 23.5 cm
Páginas: 280
- MARTINEZ PEÑATE, OSCAR: El Salvador Sociología General, 3ª edición, Editorial Nuevo Enfoque, El Salvador 2007
- MELENDEZ FLORENTIN. Derechos y Deberes de la Persona Humana, El Salvador 2008
- RITZER GEORGE. Teoría Sociológica Moderna, Editorial MacGraw. Hill. 5ª edición, España 2000
- RICHARD J. GELLES – ANN LEVINE. Introducción a la Sociología. Editorial MacGraw. Hill. 5ª edición, México 1996
- Van Sprecher, R. (4ª Ed.). (2010). Teorías Sociológicas. Introducción a los Clásicos. Argentina: Editorial Brujas
- www.lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2020/11/impacto-de-la-pandemia-covid-en-violencia-contras-las-mujeres
- <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/el-escaso-acceso-digital-frena-america-latina-y-el-caribe-como-solucionar-este>
- <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/blog/2020/consecuencias-de-la-pandemia-del-covid-19-en-las-desigualdades-s.html>
- <https://cienciassociales.edu.uy/todas-las-noticias/pensar-la-pandemia-repensar-la-sociedad>

Panel especial | Reflexiones en torno al Bicentenario

“Reflexiones en torno a la construcción de la ciudadanía dos siglos después”

Patricia Pizzurno

Buenas tardes. Agradezco a la Secretaría Ejecutiva del XVII Congreso de Sociología por la gentil invitación para reflexionar acerca de la independencia de 1821 en esta fecha en la que conmemoramos los doscientos años de la independencia de España.

Mis reflexiones van encaminadas hoy a explorar la construcción de la ciudadanía, un tema apasionante y escasamente estudiado.

Todos hemos escuchado atentamente a lo largo de este año interesantes reflexiones sobre la independencia, en especial aquella que señala el hecho trascendental que en 1821 pasamos de súbditos de la corona española a ser ciudadanos de una república democrática, lo que, en mi opinión, pese a ser una verdad irrefutable, necesita ser aclarada. Mientras escuchaba esta frase icónica una y otra vez a lo largo de estos meses, me asaltaron varias preguntas en relación con los grupos más vulnerables: esclavos, castas de color, mujeres, a saber: ¿qué significó, para esta gente dejar de ser súbditos de una corona lejana administrada por blancos, para pasar a ser ciudadanos de una república gestionada casi que por esos mismos blancos?

¿Qué cambios reales experimentaron? ¿Cómo vivieron la ciudadanía en los primeros años y décadas de republicanismo? La idea que todos pasamos de súbditos a ciudadanos de un día para el otro -el 27 éramos súbditos y el 28 ciudadanos-, nos lleva a pensar, necesariamente, que el sólo hecho de romper los lazos con España, fue casi un acto de magia que en apenas 24 horas, convirtió a

todos los istmeños en ciudadanos conscientes de sus deberes y derechos de un perfecto sistema republicano basado en una democracia representativa, constitucional, en la que imperaban la igualdad, la libertad y la fraternidad entre todos sus ciudadanos. Nada más lejos de la realidad.

Por simple curiosidad, confirmé estas dudas con mis estudiantes y, en efecto, pude comprobar que así era como entendían los hechos. Incluso, pensaban que la independencia había convertido a los esclavos en ciudadanos libres, en un pie de igualdad con los vecinos.

En realidad, la construcción de la ciudadanía es un proceso complejo y largo en cualquier parte del mundo, pero mucho más quizás en Hispanoamérica, en general, y en la república de Colombia y en el Istmo Panamá, en particular, donde la institución de la esclavitud sobrevivió prácticamente sin cambios hasta 1851 y ni qué hablar de los prejuicios raciales que, como estructura de larga duración, llegan hasta nuestros días. Por eso, esta tarde me propongo reflexionar acerca del contexto, del entorno y de las mentalidades que imperaban en el período independentista y que aparecen claramente reflejadas en la legislación y, naturalmente, en las Constituciones de las ex colonias independizadas y convertidas en repúblicas.

Al despuntar el siglo XIX el Istmo contaba aproximadamente con noventa mil habitantes. Según los datos aportados por Castellero, nueve años antes, en 1791, la ciudad de Panamá tenía

7.700 almas, de las cuales apenas 862 eran blancos, es decir el 11%. De manera que 6.838 habitantes, o sea el 89% eran castas de color. Estas castas integradas por mulatos, mestizos, zambos, blancos de la tierra, indígenas, cuarterones, quinterones, negros libres y esclavos, hombres de "todos los colores" poseían identidades asignadas desde el poder, en relación con su origen racial que determinaba la jerarquía social y limitaba los márgenes de movilidad vertical. (Sergio Paolo Solano, 2013:33) Como decía Mariano Arosemena el color de la piel era el valor del hombre. Y así como para los de adentro un integrante de las castas era una persona de color sin importar si era negro, mulato o zambo, para los de abajo un blanco era un blanco sin distinguir su procedencia peninsular o criolla.

Este régimen de las castas fue la forma en que España organizó la desigualdad social en sus colonias durante 300 años y que pervivió más allá del ordenamiento republicano. (Fontana 1999:183) Seguramente, en 1821 más del 90% de esta gente era analfabeta y aunque se había entusiasmado con las proclamas de libertad e igualdad de la revolución haitiana, muy pocos de ellos entenderían las diferencias entre una monarquía y una república, el significado de Constitución, representatividad, ciudadanía y toda la retórica republicana. La gran pregunta que me asalta es ¿qué expectativas tendrían los de abajo con este movimiento de los blancos de adentro que les prometían libertad e igualdad? Incluso, me asalta una pregunta aún más conflictiva ¿Qué entiende hoy la mayoría de los panameños por república, gobierno, Estado, Constitución, representatividad, ciudadanía, sufragio, división de los poderes del Estado y hasta igualdad?

Sabemos que después de la independencia sobrevivieron las estructuras materiales de larga duración, como el ordenamiento social, las mentalidades y el extendido y aceptado racismo sustentado en el sistema de la esclavitud que no se desbloqueó hasta tres décadas después al abolirse la institución en la Nueva Granada, en

1851. Pero, para entonces, ya habían pasado treinta años desde la independencia y las estructuras mentales de una nueva generación de ciudadanos blancos había sido permeada por estos usos, lo que, en definitiva, nos lleva a concluir que la representación racial negativa y de inferioridad de la gente de color, echó raíces firmes durante el período republicano. El resultado, como propone Jorge Larraín fue una valoración exagerada de la blancura y una visión negativa de las poblaciones de color en América Latina. De manera que lejos de comenzar a transitar el camino de la igualdad y la libertad, en 1821 se reprodujeron imaginarios y representaciones del antiguo régimen que desvincularon de la ciudadanía, de la república virtuosa y de la democracia, a las grandes mayorías desposeídas, o sea la gente de color, los de abajo, los que no sabían leer ni escribir, ni poseían propiedades o rentas, y naturalmente a los esclavos y a las mujeres. Así que la ciudadanía política lejos de ser para todos los ex súbditos de España, sólo favoreció a un reducidísimo porcentaje de los habitantes del Istmo.

Aunque en la superficie, el panorama se presentaba muy prometedor con la organización de los nuevos Estados Nacionales que descansaban en la estructura republicana democrática, en la práctica, pocas cosas cambiaron para los de abajo porque los enquistados usos de tres siglos de antiguo régimen resistieron los embates de las nuevas y, en ocasiones, huecas ideas. La mayoría de la pueblada tanto urbana como rural, continuó ajena a las letras, la riqueza, el poder, el honor y la ciudadanía y los esclavos lejos de su manumisión.

El resultado fue la construcción de Estados oligárquicos (G.Ossenbach Sauter) lo que naturalmente acarrió la organización de repúblicas oligárquicas, representadas blancas, como sus dueños, patrimonialistas y pseudo civilizadas que produjeron una democracia también oligárquica, sui generis, en tanto las elites liberales y conservadoras se disputaban el poder político y económico. La representatividad política mantuvo

una reducidísima base social y política hasta que la Constitución de 1853 amplió los márgenes de la ciudadanía a todos los hombres mayores de 21 años, eliminando los requisitos rentísticos y de alfabetización que habían estado presentes en las Cartas anteriores. Pese a que en teoría la "nación política" se expandió, en la práctica la gran mayoría de los istmeños y de los hispanoamericanos, en general, permaneció en la penumbra política o se convirtió en clientela electoral.

Para la gran mayoría de los habitantes, sobre todo del interior del país donde vivía más del 90% de la población, lo que importaba en 1821 no era ser súbditos o ciudadanos ni la organización del Estado nacional y ni siquiera la república, conceptos insondables para ellos, porque lo que importaba era lo que Eric Van Young denomina para el caso de México "la comunidad vivida", la localidad, que era lo único que conocían, que habían visto, que podían imaginar. Por eso, el proyecto republicano, la representatividad, el constitucionalismo, la ciudadanía, el sufragio, no fueron "más que artificios de las elites inherentes a la cultura urbana vinculada con la gran tradición europea y estadounidense, divorciados del resto de la sociedad, es decir de las grandes mayorías" con las que nunca pensaron compartir el poder ni establecer relaciones de igualdad.

La cuestión de la ciudadanía aparece, de una y mil maneras, vinculada a la raza. Para ello resulta muy interesante estudiar esta relación, en primer lugar, a la luz de la incorporación de las grandes mayorías de color a los ejércitos patriotas y, en segundo término, una vez instaurada la república, a la luz de la discusión sobre el gran tema de la abolición de la esclavitud y la expansión de la base ciudadana.

Inicialmente, las elites criollas que lideraron los movimientos de independencia en todo el continente no consideraron la incorporación de los esclavos a los ejércitos patriotas y, menos aún, que, en el futuro, pudieran llegar a integrar las filas de ciudadanos de las repúblicas, vistas como

estructuras de virtud. Bolívar fue el primero en concebir la revolución como un movimiento mantuano, blanco, civilizado, elitista, criollo al que buscó mantener alejado del desorden mulato en el que siempre, según su opinión, anidaba el peligro de una sublevación. Recién en 1815-16, comprendió la necesidad de sumar a los esclavos, después que el movimiento de los Llaneros de Boves le mostró su error inicial y de la reunión mantenida con Pétion en Haití adonde llegó en busca de ayuda y de donde zarpó con la promesa de otorgarle la libertad a los esclavos.

En su mensaje Carúpano el 2 de junio de 1816, decretó la libertad para aquellos esclavos que se sumaran a las filas patriotas, lo que de ningún modo significó la abolición de la esclavitud. En carta dirigida a Francisco de Paula Santander en 1820 fue más lejos aún y le manifestó la necesidad de nutrir los ejércitos revolucionarios con negros, hombres "robustos y fuertes acostumbrados a las fatigas y las inclemencias" lo que además serviría para disminuir "su peligroso número por un medio poderoso y legítimo" como eran las luchas de independencia. (Ildefonso Gutiérrez Azopardo, 1980:79) Este imaginario atávico de desvalorización de las poblaciones de color, tanto como de temor hacia ellas, lo llevó, en una época tan tardía como 1826, a vincular la anarquía que consumía a la república de Colombia con la temida pardocracia.

Todos sabemos que el espejo en el que se miraban las élites hispanoamericanas era la paradigmática revolución de los Estados Unidos, en 1776, donde el millón largo de esclavos "negros salvajes", fue sabiamente sometido y marginado por sus amos blancos, ilustrados y virtuosos. Sin embargo, quince años después, la carga explosiva de la revolución haitiana sobre el gran Caribe a partir de 1791, trajo consigo muchos cambios y, particularmente, el temor de las elites a morir como Les Grands Blancs a manos de los negros "caníbales", como los llamaba Thomas Jefferson.

Esta estructura tan arraigada se puso claramente de manifiesto en las discusiones planteadas en ocasión de la Constitución de Cádiz de 1812 que

evadió la discusión pública sobre la abolición de la esclavitud y le negó la ciudadanía a la gente de color. Cádiz marcó el camino unánime por el que iban a transitar los criollos de Hispanoamérica al negarle la ciudadanía a los de abajo. Tanto los diputados peninsulares como los americanos consideraban que las castas no eran merecedoras de convertirse en ciudadanos, porque la ciudadanía requería virtud, letras y honor. El imaginario elitista, blanco, oligárquico, civilizado quedó sintetizado en las palabras del diputado cubano Juan Bernardo O'Gavan Guerra quien percibía a los de color "casi como brutos", sólo apenas "superiores a algunos animales". En su opinión la esclavitud era beneficiosa para los africanos pues les permitía "escapar de la barbarie", cristianizarse y vivir "bastante bien... porque los amos son bondadosos, viven mejor que muchos artesanos y asalariados libres de algunos países europeos". (Vila Vilar 2010) Este imaginario era compartido por los criollos panameños. Mariano Arosemena después de calificar la esclavitud como "ese repugnante comercio de seres humanos", le encontraba el lado bueno y justificaba la institución porque los esclavos "venían al Nuevo Mundo a civilizarse y a conocer la religión cristiana. (1999:28)

En consecuencia, en Cádiz, los diputados peninsulares y americanos blindaron el acceso a la ciudadanía y decidieron excluir del ejercicio de la misma a la pueblada de origen africano porque "no se ha creído conveniente" que los negros gozasen el derecho de ciudadanos. (Vila Vilar 2010)

Enriqueta Vila Vilar (2010) sostiene que el tema de la ciudadanía y la esclavitud fue tímidamente discutido a puertas cerradas por algunos diputados donde se observaron dos posiciones: la primera señalaba que si no se les otorgaba la ciudadanía, los negros podían levantarse como en Haití y matar a los blancos, en tanto que la segunda, era partidaria de mantener la esclavitud precisamente para evitar una insurrección. Sea como fuere, en ambas se percibe claramente el

temor de las elites blancas al ingreso de las castas al escenario político como actores activos.

Finalmente, se presentaron dos proyectos para la abolición progresiva de la esclavitud pero no fueron discutidos públicamente y ni siquiera insertados en el Diario de sesiones a petición de los diputados cubanos que tenían una reacción en la isla que para entonces se había convertido en la principal potencia azucarera e importadora de esclavos, después de la caída de Haití.

Los artículos 5 y 22 recogen la cuestión. El artículo 5 consideraba que eran españoles todos los hombres libres nacidos y vecindados en los dominios de España; en tanto que el 22 observaba que "los españoles que por cualquier línea son habidos y reputados por originarios de África" quedaban excluidos de la ciudadanía aunque "les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadanos: en consecuencia las Cortes concederán carta de ciudadano a los que hiciesen servicios calificados a la patria, o a los que se distinguen por su talento, aplicación y conducta, con la condición que sean de legítimo matrimonio de padres ingenuos (es decir libres), de que estén casados con mujer ingenua y vecindados en los dominios de las Españas y de que ejerzan alguna profesión, oficio o industria útil con un capital propio" un larguísimo camino que excluía a las grandes mayorías de los derechos y deberes de la ciudadanía. (González Arana y Monsalvo Mendoza, p. 64) De manera que no caben dudas que en Cádiz se sentaron las bases de lo que ocurriría en Hispanoamérica respecto a la ciudadanía.

Precisamente, en 1812, comenzó en Colombia el largo proceso de la abolición de la esclavitud que inauguró el accidentado y zigzagueante camino hacia la ciudadanía que culminaría en 1851. La Constitución del Estado de Cartagena de Indias prohibió el comercio de esclavos y creó un fondo de manumisión. Pero este Estado sucumbió tres años más tarde bajo el asedio y captura del general realista Pablo Morillo y su recuerdo se esfumó cuando el poder hegemónico andino tomó

las riendas del proyecto republicano. (A. Múnera, Rev. Procesos, Quito 1997)

Ocho años más tarde, en enero de 1820, el Congreso de Angostura aprobó que ningún hombre podía ser propiedad de otro, prohibió el comercio de esclavos y marcó el carácter gradual de la abolición, con el pretexto que era necesario hacer de los esclavos "hombres libres antes que ciudadanos" porque no estaban preparados para la libertad y menos aún para el ejercicio de la ciudadanía y por lo tanto encontrarían muchas dificultades para incorporarse al proyecto republicano. De manera que todas las buenas intenciones fueron letra muerta.

El Congreso de Cúcuta, en julio de 1821, aprobó una compleja ley de libertad de vientres que indicaba que los hijos de las esclavas quedarían en libertad al cumplir 18 años. (Edwin Cruz Rodríguez 2008), en tanto que el sufragio se reservó para los varones casados que supieran leer y escribir, mayores de 21 años y que contaran con bienes raíces valorados en cien pesos como mínimo. Naturalmente, muy contadas unidades de color cumplían con estos requisitos y por lo tanto quedaron excluidas del ejercicio ciudadano.

Cuatro meses más tarde, en Panamá, las elites urbanas listas para llevar adelante el movimiento de independencia, recurrieron a los maestros artesanos del arrabal para ganarse la buena voluntad o para neutralizar a las castas de color con promesas de igualdad y libertad que nunca pensaron cumplir porque la independencia para ellos, nunca contempló reformular el sabio ordenamiento social impuesto por España sino por el contrario, blindarlo. Sus intereses estaban lejos de los grupos de color considerados bárbaros, inmorales, lascivos, obscenos, faltos de virtud, apáticos, dados al desorden, amigos de las contiendas, carentes de espíritu cívico, ignorantes, siempre entregados a frívolas diversiones. Las elites no buscaban la libertad y la igualdad para compartirlas con las castas de color aunque se las prometieran, porque sabemos que con la independencia de España sólo aspiraban a

detentar mayores y mejores espacios de gobierno y, particularmente, la libertad de comercio. El artículo 9 del Acta de independencia es muy claro al respecto. Es indudable que estos criollos tenían una pátina ilustrada y compartían algunas ideas liberales, pero en realidad eran librecambistas, una élite comercial, portuaria, ligada al comercio de importación y exportación, vinculada al contrabando.

Prueba de ello es que veinte años después, al fundar el Estado Libre en 1840, bajo la jefatura del patricio Tomás Herrera, la Constitución que redactaron lejos de abolir la esclavitud, estrechó aún más el cerco del sufragio excluyendo entre otros a los esclavos y a los sirvientes domésticos, probablemente mulatos. La ciudadanía quedó exclusivamente en manos de "los istmeños varones, mayores de veintiún años, que sepan leer y escribir, que no sean esclavos ni soldados del ejército permanente de mar o tierra, que subsistan de su trabajo o bienes propios y no estén en condiciones de sirvientes domésticos, que disfruten de sus plenas facultades mentales, que no se hayan naturalizado en país extranjero, que no estén en prisión y no haber sido declarado culpable en quiebra fraudulenta". Es difícil calcular cuántos hombres en Santa Ana y en el interior del Istmo cumplían con los requisitos para ser ciudadanos pero seguramente se trataba de un número reducidísimo, mientras el patriciado se reservaba el derecho de elegir y ser elegidos, de gobernar, de dirigir, de gestionar, de votar, de controlar, de imponer, de continuar administrando a las identidades subalternas privadas de la ciudadanía.

La Constitución de 1843 de la Nueva Granada liberalizó la obtención de la ciudadanía al suprimir el requisito de la alfabetización, pero aún mantuvo restricciones de sexo, edad y la posesión de bienes inmuebles cuyo valor fuera superior a 300 pesos o recibir un ingreso anual superior a 150.

Con los liberales gólgotas en el poder desde finales de los 40, se aceleró la abolición de la esclavitud mediante la ley 21 de 1851,

promulgada bajo el gobierno de José Hilario López. No es de extrañar entonces que la nueva Constitución de 1853 les otorgara el voto a todos los varones granadinos mayores de 21 años o que hubiesen estado casados, sin requisitos de alfabetización ni posesión de rentas, lo que facilitó la organización política de la gente del arrabal y el surgimiento del partido liberal negro.

Lo que sí queda claro después de este recuento es que en el proyecto elitista republicano de los primeros treinta años posteriores a la independencia, no hubo espacio para la igualdad con la gran masa plebeya de color. No hubo ciudadanía para la mayoría de ella. Así que el salto tan trascendental de pasar de súbditos a ciudadanos de que se habla tan insistentemente en este bicentenario fue apenas una quimera o un deseo. Vale la pena recordar que la república se concibió y organizó como una estructura oligárquica, dentro de un Estado oligárquico, en el que la ancha base social integrada por la gente de color quedó sin afiliación a la ciudadanía.

El engranaje político bien aceitado desde la cúpula sólo echó mano de este colectivo en calidad de clientela política, cuando le fue posible. Una democracia blanca, muy enclenque que dejaba por fuera a las grandes mayorías. ¿Es posible imaginar que los casi mil blancos civilizados o pseudo civilizados de la ciudad de Panamá en 1821 pensaran en compartir la ciudadanía, el gobierno, abrir las puertas de las instituciones "democráticas" a las castas semi bárbaras e inmorales? No lo creo.

Aunque inmediatamente después de la independencia podemos advertir actitudes menos racistas hacia los militares pardos que habían luchado en las filas de la revolución por parte del "blanquerío, en realidad debemos pensar que fueron estimuladas por el patriotismo desbordado del momento, la ilusión de la igualdad, la libertad y la fraternidad y, naturalmente, el temor que despertaban los hombres de color armados. Era la época romántica del "ciudadano patriota". (Cristina Rojas, 2008) Coyuntural, mas no permanente.

Michael Zeuske es tajante al afirmar que desde el primer ensayo constitucional, lo que existió fue una reconstrucción de la esclavitud a través de la figura de la manumisión, pero no la real intención de liberar a los esclavos y convertirlos en ciudadanos del experimento republicano, demócrata, constitucional, representativo. Ello explica por qué cuando en 1839 los primeros hijos de los esclavos nacidos bajo el imperio de la Constitución de Cúcuta cumplieron 18 años y debían obtener la libertad, en algunos lugares se decidió extender el período hasta los 21 años. Y también explica por qué cuando fueron liberados, sin estudios ni oficio, pasaron a engrosar las filas de los "vagos y mal entretenidos" o se unieron a las bandas de malhechores que terminaban siendo la carne de cañón de uno u otro partido político durante las guerras civiles. Las Juntas de manumisión contempladas en la Constitución de 1821, fueron apenas la formulación simbólica de una igualdad y una libertad más ficción que realidad para las élites, pero fueron muy convenientes para expresar públicamente esos sentimientos en ocasión de celebraciones patrias.

Las élites imaginaban la república como una estructura de virtud, dentro de la cual cada ciudadano ilustrado, íntegro, virtuoso, anteponía el bien común al suyo propio. Una estructura en la que el pueblo civilizado era el actor principal de la ciudadanía, la materia prima de un nuevo concepto y el artífice de una nueva legitimidad. (Ortega 2015) Pero la ecuación era imposible de resolver porque para las elites, el pueblo carecía de virtud y de moral, envilecido, barbarizado, embrutecido por el régimen colonial. En consecuencia, era incapaz de asumir la ciudadanía con responsabilidad y respeto y, en definitiva, representaba una amenaza para la paz pública. La paradoja es que estas elites que criticaban el atraso del antiguo régimen y se proclamaban ilustradas, fueron las que hicieron muy poco o nada para mejorar la situación de los marginados de abajo. Treinta años después de Cúcuta, los esclavos y las grandes mayorías de color continuaban sin recibir educación y permanecían en la barbarie,

“perpetuando... los defectos y los vicios heredados de sus antepasados”, excluidas de la ciudadanía virtuosa por “los poderosos”, ocupando los últimos peldaños de la sociedad de la república blanca, oligárquica, patriarcal y civilizada, hecha a la medida de las elites, como denunció José Domingo Espinar en 1850.

Inicialmente, Justo Arosemena, un hombre de su tiempo y de su clase, al hablar de los principios que debían regir las repúblicas “orden, superioridad moral y democracia” no pudo expresarlo mejor. Tomando como ejemplo a los Estados Unidos, la democracia por excelencia, observaba que “un grandísimo número de individuos está privado de los derechos de ciudadano... exclusión... necesaria en toda sociedad si ha de ser bien gobernada...” “La sociedad consta de miembros políticos - ciudadanos con plenos derechos- y miembros puramente civiles, disminuyéndose estos últimos a medida que se extiende la ilustración y la moral pública” “Existe de hecho en la sociedad una aristocracia que sería insensatez desconocer... es la aristocracia del saber y de la virtud... Estos nobles por naturaleza, o para hablar con palabras neutrales, estos notables, sobresalen por la fuerza misma de las cosas sobre el resto de los asociados”. Esta forma de gobierno es “la única legítima, porque es el único útil, porque el mando se halla depositado en las manos que pueden dirigirlo bien”. (Moscote y Arce, 1956:90) Y, en “De los principios en las ciencias morales y políticas”, escribió: “... la igualdad política absoluta es tan absurda como la libertad” (citado por Nils Castro, 1982:106)

El siglo XIX se cerró con un 80 % - o quizás más- de analfabetismo en el Istmo de Panamá, aunque para entonces los varones mayores de 21 años, blancos o negros, alfabetizados o no, que tuvieran ocupación lícita, ejercían sus derechos ciudadanos. De manera que todo me lleva a concluir que para entonces el voto, uno de los mayores símbolos del ejercicio de la ciudadanía, valdría apenas 1 real o un favor, tanto como hoy vale un jamón.

En definitiva, dado que el movimiento de 1821 en el Istmo fue urbano, elitista, blanco, civilizado, el resultado fue de hecho un producto de y para la elite. Cambiaron las autoridades, se renovó el sistema de gobierno, algunas instituciones y, en ocasiones, las formas de hacer las cosas, pero no la cultura política ni el tejido social ni las mentalidades, los imaginarios y las representaciones de las identidades subalternas de los de abajo. Y la ciudadanía, el bien más precioso de la república, fue durante los siguientes treinta años patrimonio de las elites. Las estructuras materiales de larga duración, psíquicas y socio-políticas, permanecieron inalterables. Muchas gracias.

Bibliografía

- Almarino, Oscar, 2010. Las independencias iberoamericanas en su laberinto. Controversias, cuestiones, interpretaciones. Universitat de Valencia. Manuel Chust editor.
- Andrews, George Reid, 2007 Afrolatinoamérica. 1800-2000. Iberoamericana Vervuet, Madrid
- Araúz, Celestino Andrés, 1979. La independencia de Panamá de España. Antecedentes, balance y proyecciones. Panamá.
- Araúz, Celestino Andrés y Pizzurno, Patricia, 1991 El Panamá Hispano, 1501-1821. La Prensa-Embajada de España en Panamá. Panamá.
- Arosemena, Mariano, 1999 Apuntamientos históricos 1801-1840. Biblioteca de la nacionalidad. Panamá.
- _____, 1959 Independencia del Istmo. Panamá.
- Bernabeu, Salvador, 1982 Proyecto de gobierno para el Istmo de Panamá. Boletín de la Academia Panameña de la Historia 3ª época. N°s 31-32, Panamá.
- Brown, Matthew, 2010. Aventureros, mercenarios y legiones extranjeras en la independencia de la Gran Colombia. La Carreta editorial. Medellín.
- Balibar, Etienne y Wallerstein, Immanuel, 1991. Raza, nación y clase. IEPALA, Madrid.
- Castillero Calvo, Alfredo, 1999. Conflictos sociales y vida urbana: el paradigma panameño. Revista Lotería 426, Panamá.
- _____, 2004 Historia General de Panamá, vol I, Tomo I, Panamá.
- _____, 2012 Independencia de Panamá de España para el bicentenario: nuevas

- evidencias y reflexiones. Revista tareas 141, Panamá
- _____, 1999 La ciudad imaginada. El Casco Viejo de Panamá, Panamá.
- _____, 1971 La independencia de Panamá de España. Revista Tareas.
- Castro, Nils, 1982. Justo Arosemena. Patria y Federación. Ediciones de la Presidencia de la República de Panamá.
- Cruz Rodríguez, Edwin, 2008 La abolición de la esclavitud y la formación de lo público-político en Colombia 1821-1851. Pontificia Universidad Javeriana. Vol 12, N° 25.
- Espinar, José Domingo, 1975 Resumen histórico que hace el general José Domingo Espinar de los acontecimientos políticos ocurridos en Panamá en el año 1830, apellidados ahora revolución de castas por el gobernador José de Obaldía, 23 de febrero 1951. Boletín de la Academia Panameña de la Historia, 3ª. Época, julio-septiembre, Panamá.
- Figueroa Navarro, Alfredo, 1978 Dominio y sociedad en el Panamá colombiano. Panamá.
- Fontana, Josep, 1999. Introducción al estudio de la Historia. Ed Crítica. Barcelona.
- Gómez, Alejandro, 2006. El síndrome de Saint Domingue. Percepciones y sensibilidades de la revolución haitiana en el Gran Caribe (1791-1814). CMHLB Caravelle N°86 Toulouse.
- _____, 2005 La Revolución haitiana y la Tierra Firme hispana. Débats, Nuevo Mundo, Mundos Nuevos.
- González Arana, Roberto A. y Monsalvo Mendoza, Edwin, 2010 De la Suprema Junta de Gobierno al Estado Soberano. La independencia de Cartagena 1810-1812. Historia Crítica. N° 41
- Gutiérrez Azopardo, Ildelfonso, 1980 Historia del negro en Colombia Editorial Nueva América, Bogotá.
- Hall, Basilio, 1945 La ciudad de Panamá en 1822. Revista Lotería N° 44, enero. Panamá.
- Izard, Miquel, 2010. Las independencias iberoamericanas en su laberinto. Controversias, cuestiones, interpretaciones. Universitat de Valencia. Manuel Chust Editor.
- Jaén Suárez, Omar, 2013. La población del Istmo de Panamá, Panamá.
- Juan, Jorge y Ulloa, Antonio de, MDCCXLVIII. Relación histórica del viaje a la América meridional, Madrid.
- Kuethe, Allan J. 1978. Reforma militar y sociedad en la Nueva Granada. 1773-1808. Banco de la República, Santa Fe de Bogotá.
- Lady Mallet 1961 Bosquejo de la vida colonial de Panamá. Revista Lotería II época N° 64, marzo, Panamá.
- Langue, Frédérique, 2013 La pardocracia o la trayectoria de una clase peligrosa en la Venezuela de los siglos XVIII y XIX. El Taller de la Historia vol. 5, N° 5, Cartagena de Indias.
- Larraz, Jorge, 1997 La trayectoria latinoamericana a la modernidad. Estudios Públicos. Revista Políticas Públicas, N°66.
- Lasso, Marixa, 2017 El día de la independencia, una revisión necesaria. Acción política afro colombiana y narrativas patrióticas criollas. Cartagena 1809-1815. Débats.
- Lombardi Boscán, Ángel Rafael, El miedo pardo, el miedo negro de la independencia. www.eldigitaldecananas.net/index.php/ventanas-de-opinion
- Lundberg, Magnus, 2008 El clero indígena en Hispanoamérica: de la legislación a la implementación y práctica eclesiástica. EHN, enero-junio.
- Lynch, John, 2010 Simón Bolívar. Crítica, Barcelona.
- Molina, Mario, 2011 La tragedia del color en el Panamá colonial. David.
- Mollien, Gasprad Théodore, 1992. Viaje a la república de Colombia en 1823. Revista Lotería.
- Morin Couture, Alfredo, 2008. Apuntes de Historia de la Iglesia de Panamá. Período colonial. 1B, Panamá.
- Moscote, José Dolores y Arce, Enrique J., 1956. La vida ejemplar de Justo Arosemena. Panamá, República de Panamá.
- Múnera, Alfonso, 1997 El Caribe colombiano en la república andina: identidad y autonomía política en el siglo XIX. Procesos. Revista ecuatoriana de Historia. Quito.
- Ortega, Francisco, 2015. República, tiempo incierto y moral en la primera mitad del siglo XIX neogranadino. Almanack N°10, Garulhos mayo/agosto.
- Paz, Octavio, 1979 El ogro filantrópico. Historia de política. Seix Barral, Barcelona.
- Pizzurno, Patricia, 2011 Memorias e imaginarios de identidad y raza en Panamá, siglos XIX y XX. INAC Panamá.
- Pizzurno, Patricia, 2021. Ciudad, gentes e independencia. Cultural Portobelo, Panamá.

- Rojas, Cristina, La construcción de la ciudadanía en Colombia durante el gran siglo diecinueve 1810-1929. Poligramas 29, junio 2008
- Silva, Luis Geraldo, 2016. El impacto de la revolución de Saint Domingue y los afrodescendientes libres de Brasil. Esclavitud y libertad, configuración social y perspectiva atlántica. 1780-1825. Historia, vol. 49, N°1, Santiago, junio.
- Solano, Sergio Paolo, 2013. Artilleros, pardos y morenos artistas. Artesanos, raza, milicias y reconocimiento social en el nuevo Reino de Granada 1770-1812. Historia Crítica, N°48, Bogotá, Sep.-Dic.
- _____, 2010 Del espacio portuario a la ciudad portuaria de los puertos del caribe colombiano como espacios polifuncionales en el siglo XIX. Varia Historia. Vol. 26, N°44, Diciembre.
- Van Young, Eric, 2010. Las independencias iberoamericanas en su laberinto. Universitat de Valencia. Manuel Chust editor.
- Vargas, Francisco Alejandro, 1965. General José Domingo Espinar. Lotería Vol. XI, 2da época, N°118, sept Panamá.
- Vidal Ortega, Antonino, 2000 Entre la necesidad y el temor: negros y mulatos en Cartagena de Indias a comienzos del siglo XVIII. digital.csic.es
- Vila Vilar, Enriqueta, 2010 La gran omisión en la Constitución de 1812: La esclavitud africana. Congreso Internacional de Americanistas. Cádiz.
- Zeuske, Michael, 2020 Las independencias iberoamericanas en su laberinto. Controversias, cuestiones, interpretaciones. Universitat de Valencia. Manuel Chust editor

“Estructuras y prácticas de la corrupción en Panamá antes, durante y después del 28 de noviembre de 1821”

Celestino Andrés Araúz

Un rápido balance de los antecedentes de la corrupción en nuestro territorio en la época colonial, es decir bajo el dominio español, demuestra que tal como ocurría en otros puntos de Hispanoamérica, la violación de las ordenanzas reales se institucionalizó desde la llegada de los primeros conquistadores, cuando adoptaron el tan manido y perjudicial lema: “La ley se acata, pero no se cumple”. Ello, en la práctica, les permitía transgredir, a sus anchas y sin consecuencias, la legislación vigente. En este sentido, también comenzó a percibirse muy pronto cierta dificultad para someterse a las autoridades centrales establecidas en la metrópoli. Incluso por parte de los propios gobernadores, los oidores de la Real Audiencia y otros funcionarios reales. A lo anterior, debemos añadir, el afán de lucro y el deseo de obtener ganancias rápidas para resarcir las sumas invertidas en la compra de los cargos vendibles y renunciables, al menos durante el largo reinado de los Austrias.

Al mismo tiempo, al amparo de las facilidades brindadas por la posición geográfica, así como también por las actividades del tránsito, abocadas a la prestación de bienes y servicios que bajo el manto de la legalidad, propiciaron los fraudes y el contrabando, sobre todo desde la celebración de las ferias en Nombre de Dios y Portobelo hasta poco antes de la independencia de Panamá del gobierno español. De este modo, las actividades terciarias en la zona de tránsito se convirtieron en una mentalidad estructural y se definió con claridad un grupo social, particularmente aglutinado en el cabildo. Esta era la institución integrada por los criollos que tenía un gran sentido de la oportunidad, utilitario y pragmático. Incurría en el nepotismo y en la llamada “costumbre de

Panamá”, es decir elegirse y reelegirse ellos mismos. Anteponían sus intereses económicos al bien común y al rejuego de las ideas. Se sustentaban en un liberalismo ilustrado y aristocrático, tal como se puso de manifiesto el 28 de noviembre de 1821, cuando el soborno a los oficiales y a la tropa de España, jugó un papel protagónico. A la vez que los notables ciudadanos recurrieron a los maestros artesanos para lograr el apoyo de los habitantes del arrabal porque temían que en Panamá se repitiera la matanza de blancos como ocurrió en la independencia de Haití en 1804 y sus secuelas de violencia extrema. También tenían pavor que sus homólogos de la Villa de Los Santos que proclamaron la emancipación el 10 de noviembre, los desplazaran del poder, motivo por el que emplearon medios conciliatorios.

Con razón, al referirse al 28 de noviembre de 1821, Justo Arosemena, años después, diría: “... la diplomacia i el espíritu mercantil nos fueron de tanta utilidad como las lanzas i fusiles a nuestros hermanos de coloniaje. Intrigas y oro fueron nuestras armas, con ellas derrotamos a los españoles i esa derrota cuyos efectos fueron tan positivos como los del cañón, tuvo la inapreciable ventaja de ser incruenta” (El Estado Federal de Panamá, 1979: 32).

Surgió así, lo que se ha denominado, con razón, “la república de los primos”, cuyos patrones de conducta se consolidaron bajo la égida de una Colombia republicana heredera de España. A la vez que, al tenor de las nuevas modalidades políticas, se adquirieron otros vicios. Así, en 1827, el militar venezolano, a la sazón, comandante general e intendente del Istmo, Manuel Muñoz, decía: “El espíritu público se halla enervado y

abatido; la población marcha a la más completa relajación, por el temperamento y la Educación: la licencia y el libertinaje forman esta máquina política, la ambición de mando y de dinero son sus ejes y la inmoralidad el espacio en que gira". (Noticias del Estado en que se halla el Departamento del Istmo y las operaciones políticas que se han hecho. Memorias del General O'Leary, 1924. Tomo 7: 523-524).

Fraudes electorales, deslealtad política, asonadas militares, golpes de Estado y conductas antipatrióticas como la búsqueda del protectorado, el anexionismo o el intervencionismo que llegaron de la mano de la dependencia extranjera, arraigaron fuertemente en la sociedad panameña y vinieron a completar el pobre panorama ético y moral heredado de la colonia. Los años del gobierno federal, entre 1855 y 1886, nos brindan abundantes ejemplos de este comportamiento, máxime cuando la presencia estadounidense, con su propia carga de taras e intereses hegemónicos, se dejó sentir con vigor.

En esta caótica situación, la Guardia Nacional creada por el presidente de Colombia para ejercer su influencia política en los Estados, desempeñó un papel fundamental. Se afirma que "en ninguna parte se mostró la Guardia más activa en política que en Panamá". En 1865, el ministro de Estados Unidos en Bogotá, Allan Burton manifestaba que era difícil imaginar "un ejemplo de gobierno más melancólico" que la autoridad que ejercía "los insignificantes jefes de los Estados costeros", entre los cuales el peor de todos era Panamá. Añadía que estos Estados estaban casi siempre en manos de hombres cuyo principal incentivo para ocupar las oficinas es la oportunidad que se le ofrecía lograr "sus egoístas e indignos fines". En tanto, que en 1878, Ernesto Dickman, en aquel entonces ministro de Estados Unidos en Bogotá, expresaba que la función de la Guardia Nacional era "hacer y deshacer" presidentes en el Estado de Panamá. (Helen Delpar: *Rojos y Azules el Partido Liberal en la política colombiana 1867. 1893. 1994: 191-193*).

Otro factor que incidió negativamente para el normal desenvolvimiento político y económico del Estado Federal, fue la posición asumida por la Compañía del Ferrocarril Transistmico y las empresas navieras estadounidenses e inglesas, principalmente, encabezadas por sus respectivos cónsules acreditados en Panamá que se negaron a pagar los impuestos de pasajeros y toneladas, establecidos por las autoridades locales. Al mismo tiempo, estas compañías se dedicaron a un intenso contrabando de armas, municiones y otros pertrechos de guerra destinados a los países de Centro y Suramérica. Incluso abastecieron, indistintamente, a liberales y conservadores en el propio territorio colombiano. En este vasto negocio ilícito con proveedores de Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y España, sobre todo, también participaron funcionarios gubernamentales y comerciantes de Panamá. (Araúz: *Panamá y sus Relaciones Internacionales, 1994 46-50*).

El ingreso de los liberales del arrabal al escenario político no mejoró la situación convulsionada en el Estado de Panamá y en ocasiones la empeoró, al exigir cada vez más cargos públicos para la plebe que los votaba. A comienzo de 1827, un viajero anónimo de origen inglés, dijo que en la ciudad de Panamá el juez y la mayoría de las principales autoridades eran "negros" y dispensaban "menos justicia al hombre blanco que el peor espécimen de los dueños (de) esclavos le hubieran hecho a sus hermanos". Advertía que esta reacción era de esperar. Sin duda, la observación era atinada, si tenemos presente que hacía poco, el 15 de abril de 1856, ocurrió "el incidente de la Tajada de Sandía". (Heckadon Moreno: *"Colón, Panamá y Chagres en 1857"*. 1978: 59).

Aproximadamente, una década después, cuando el 1º de octubre de 1866, Vicente Olarte Galindo se encargó de la presidencia del Estado de Panamá, "respaldado por el sector pudiente de la comunidad", los habitantes del arrabal manifestaron su descontento por esta designación que los desalojaba de los cargos públicos. Pero al protestar fueron reprimidos por las fuerzas

armadas. El 3 de marzo de 1868, durante una visita oficial al Archipiélago de las Perlas, Olarte murió en la isla de San Miguel, en un confuso incidente, supuestamente envenenado o de una fiebre maligna. Se dijo que había sido víctima de un plan urdido por el partido liberal en la oposición. Pero como no se le hizo a Olarte un examen post-mortem oficial, "todo el asunto quedó callado". (Hebert Bancroft: Historia de la América Central. Panamá, 1967-1968: 77-78). Según Sosa y Arce, aunque el rumor público hizo sobre su muerte toda clase de comentarios, el diagnóstico médico declaró que ella en el resultado de un ataque de fiebre amarilla". (Compendio de Historia de Panamá, 191: 255).

Como quiera que fuese, envenenamiento o enfermedad, la causa de la muerte de la primera autoridad del Estado, en un período convulso, este caso demostró hasta donde se pensaba que podía llegar las pugnas políticas en Panamá por el usufructo de los cargos públicos a los que se ascendía mediante el clientelismo o por medidas de fuerza.

Mientras tanto, pese a que las tierras baldías legalmente pertenecían a la nación, pronto pasaron a ser un recurso que no beneficiaba al gobierno de la Nueva Granada ni tampoco al Estado de Panamá. Más bien favorecía a los intereses privados de una oligarquía rapaz e inclusive a especuladores extranjeros. Al respecto, resulta muy ilustrativo el caso de los terrenos de la Explanada, relativamente cercanos a la estación del ferrocarril y, por lo tanto, revalorizados. En un proceso muy cuestionado y escandaloso, se traspasaron al general Tomás Cipriano de Mosquera y a José Marcelino Hurtado, quienes, a su vez, se los vendieron a la empresa ferroviaria.

Precisamente, la especulación de las tierras del arrabal de Santa Ana, más baratas que las de la pequeña urbe de San Felipe, eran el objeto de los intereses de los patricios que procuraban adueñarse "más propiedades situadas en el extramuro" para lucrar sobre el precio de la reventa. Además, numerosos extranjeros preferían

"comprar lotes en el arrabal a fin de establecer sus almacenes y depósitos". Al iniciarse la fiebre del oro en California y reactivarse las actividades las prestaciones de bienes y servicios en la zona de tránsito, los notables adquirieron "con suma celeridad esos terrenos, en ocasiones detentadas por los arrabaleros". (Figueroa Navarro: Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano (1821-1903), 1978: 283-284).

Por otra parte, en el interior del país donde los grupos dominantes en las diferentes regiones, preferiblemente se dedicaron a las actividades agropecuarias, la rivalidad entre los caciques y gamonales se centró en la tenencia de las tierras, y, por supuesto, en el control político y económico. Esta hostilidad se dio incluso entre familias y hasta en el plano personal. En ocasiones se suscitaron sangrientos enfrentamientos. Tal fue el caso de las Goytía y Robles de filiación liberal contra los De La Guardia, Fábrega y Chiari que eran conservadores.

Este último fue quizás la causa principal de la supresión de la provincia de Azuero, poco después de la creación del Estado Federal de Panamá en febrero de 1855. Con semejante medida, las luchas intestinas recrudecieron, toda vez que no todos los habitantes de las áreas rurales aceptaron el federalismo y mucho menos la carga impositiva que estableció el nuevo sistema de gobierno. Peor aún, las contribuciones y tributos a la población campesina e indígena estuvo a cargo de corregidores, alcaldes, gobernadores y otras autoridades pertenecientes a la élite rural que casi siempre utilizó las recaudaciones en su provecho. Mas la reacción de los sectores de la población afectados no se hizo esperar. Tales fueron las sublevaciones campesinas en la Chorrera, Pese, Parita, Los Santos y El Limón (Pedasi), entre otras. (Muñoz Pinzón: Un Estudio de Historia Social Panameña, 2017: 39-98).

No está de más decir que este estado de cosas prosiguió sin mayores alteraciones al retornar el régimen del centralismo en Colombia en 1886 que se extendió al Istmo de Panamá y mantuvo hasta el 3 de noviembre de 1903. Como si fuese poco, la

fundación de la república llegó acompañada de la intervención de Estados Unidos y empañada, una vez más, por el gobierno. Es decir, la estructura mental mercantilista heredada de la colonia. A ello se sumó la Convención del Canal Istmico o el Tratado Hay-Bunau Varilla que creaba a propiedad de Zona del Canal bajo jurisdicción estadounidense y enajenaba todo el territorio nacional para los fines del Canal. En tanto que los artículos I, II, III y VII de este Tratado y el 136 de la Constitución política de 1904, impusieron un Estado de hecho. Estas circunstancias sembraron dudas sobre las solicitudes de los gobiernos de turno o de los partidos de la oposición o por ambos.

Recién en los años veinte, la llegada de nuevas ideas, dio lugar al surgimiento de agrupaciones gremiales. Como el Sindicato General de Trabajadores, al igual que partidos políticos y sociedades nacionalistas como Acción Comunal, que comenzaron lentamente a desvincular la idea de que el Estado nacional estaba al servicio del Canal a cambio de beneficios. Ahora se concebía un nuevo proyecto que anhelaba ejercer real soberanía sobre todo el territorio nacional y definir una personalidad internacional propia, desligando los intereses oligárquicos del predominio imperialista. En este objetivo nacionalista, la fundación de la Universidad de Panamá, en 1935, jugó un papel fundamental y favoreció la aparición de grupos de la clase media y popular como el Frente Patriótico de la Juventud, el Magisterio Panameño Unido, la Asociación Nacional de Mujeres y otros.

Mas las prácticas corruptas que atentaban contra las instituciones democráticas continuaron: fraudes electorales, malos manejos del erario público, falso nacionalismo, compra de votos y escamoteo del sufragio, robo de urnas, enriquecimiento ilícito, trasiego ilegal con inmigrantes, peculados, tráfico de influencias, sobornos, impunidad, deslealtad, traiciones, doble discurso, cinismo, abuso del poder, negociados con la cosa pública, relajamiento en la administración de justicia, demagogia, falta de credibilidad, nepotismo,

clientelismo, dependencia, paternalismo, contratación de millonarios empréstitos extranjeros a cambio de pago de elevados porcentajes para los negociadores, bandas de agitadores a sueldo financiadas por los partidos políticos como "la palomilla" "el pie de guerra", los boinas negras, etc. Igualmente, cabe mencionar, las privatizaciones cuestionadas, contrabando, lavado de dinero, tráfico de armas y de drogas, que se convirtieron en prácticas habituales enquistadas en las clases políticas y hasta aceptadas por la sociedad.

A lo largo de los ochenta y seis años transcurridos entre 1903 y 1989 cuando se produjo la última invasión de las tropas estadounidenses a Panamá, muy pocos torneos electorales, no estuvieron ensombrecidos por acusaciones de fraudes. Estas prácticas bochornosas aparentemente cesaron después de 1989 y el respeto a la voluntad popular en los comicios pareció ser la única gran lección aprendida de la oscura etapa dictatorial. Pero el clientelismo, el personalismo y el caciquismo no han dejado de practicarse antes, durante y después de los torneos electorales. En la era republicana, hemos sido testigos, en más ocasiones de las que quisiéramos, del irrespeto al principio de la separación de los poderes del Estado, de una caricatura de justicia cuando algunos de los magistrados de la Corte Suprema avalaban golpes de Estado como los del 2 de enero de 1931, el 9 de octubre de 1941 y el 11 de octubre de 1968. Además, asumían funciones políticas que no eran de su competencia, se convertían en cómplices de los militares y de mandatarios que los nombraban en el cargo y eran acusados de recibir sobornos del crimen organizado a cambio de fallos absolutorios, al tiempo que defendían posiciones antinacionales y se enriquecían ilícitamente.

También hemos sido testigos de diputados propiciando golpes de Estado, asumiendo funciones judiciales en el ramo criminal, extorsionando a empresarios, recibiendo sobornos, aceptando costosos regalos de otro de los poderes del Estado, pasándose sin pudor de las toldas de

un partido a otro a cambio de favores. Mientras tanto no asistían a las sesiones de la Asamblea, a la vez que aumentaban la burocracia estatal nombrando asesores que apenas sabían leer y escribir con jugosos salarios, lo mismo que a amigos y familiares que constituyen las denominadas “botellas” de cuyos emolumentos reciben regalías, o bien negociando sus exoneraciones, atrincherándose en su inmunidad para actuar con total impunidad y aprobando leyes para entorpecer las investigaciones que le resulten perjudiciales. Finalmente, hemos sido testigos de presidentes de la república acusados de actos de corrupción, extralimitación de funciones, fomento del clientelismo, nepotismo y propiciadores de la violencia, así como alcaldes y otros funcionarios públicos que tienen astronómicos sobresueldos.

El cuerpo armado, llámese Policía Nacional, Guardia Nacional, Fuerzas de Defensa y, de nuevo, Policía Nacional, parece ser la síntesis de todos los delitos anteriormente enumerados que caracterizan nuestra historia republicana. Años atrás, el Ministerio Público desmanteló una vasta red de corrupción integrada por miembros de la Policía Nacional, otros funcionarios públicos y civiles que se dedicaban a alterar las sentencias penales, falsificar boletas de libertad a los reclusos y manipular el traslado de los privados de libertad. Todo ello, desde las cárceles. Más aún, cada vez más, oficiales y policías de esta institución aparecen involucrados en el narcotráfico y dirigiendo o formando parte de bandas delincuenciales. Mientras tanto, la inseguridad ciudadana crece día a día en este país, prácticamente tomado por la criminalidad, la corrupción y el narcotráfico.

Desafortunadamente, la lista es larga y resulta siempre incompleta porque la corrupción se ha convertido en una estructura incrustada en la vida nacional y cuando creemos haberlo visto todo, se conocen nuevos escándalos que opacan a los anteriores. Es más, lo normal es que los implicados queden finalmente impunes. Tales son los conocidos y sonados casos de corrupción

institucional, en diversos órdenes, de las pasadas administraciones presidenciales y los mal denominados Panama Papers, entre muchos otros, toda vez que la lista es larga y se torna interminable. La compañía Odebrech representa los sobornos a gobernantes, empresarios y políticos. Constituye el ejemplo de la corrupción al más alto nivel, cuya investigación parece estar en el aire en nuestro país.

Somos conscientes que hubo y hay políticos honestos y bienintencionados que trabajaron y trabajan por el bien común y no utilizan el poder para su propio beneficio. Pero, lamentablemente, muchas veces, sus voces han sido silenciadas y sus figuras han quedado opacadas frente a un abigarrado grupo para el cual la política era y es un vehículo para la adquisición de riquezas y poder. Ante esta lamentable situación, desde el punto de vista histórico, la institucionalidad democrática en nuestro país no es más que una caricatura.

Peor aún, en el contexto de un mundo globalizado, inmerso en el desarrollo de rápidas innovaciones tecnológicas particularmente en el ámbito de las comunicaciones, el Estado neoliberal postmoderno, está virtualmente secuestrado por la corrupción, el narcotráfico, el lavado de dinero y otros delitos que amenazan con hacerlo desaparecer. Los hechos recientes, acaecidos en plena pandemia del Covid-19 así lo demuestran, cada vez más. De allí que si no adecemos nuestras instituciones, fortalecemos o, mejor aún, renovamos nuestro atrasado sistema educativo, fomentamos el civismo y superamos el juego vivo cotidiano que se practica a todos los niveles de la sociedad, corremos el riesgo de convertirnos en un Estado fallido, si es que ya no lo somos o estamos a punto de serlo.

Bibliografía

ARAÚZ, Celestino Andrés: Panamá y sus Relaciones Internacionales. Biblioteca de la Cultura Panameña. Tomo 15. Primer volumen. Editorial Universitaria. Universidad de Panamá, 1994.

- Contrabando, corrupción institucional y hegemonía mercantil británica en el Istmo de Panamá y sus proyecciones en el Pacífico (1700-1848). *Revista de Ciencias Sociales y Humanísticas*. Societas. Publicación de la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado. Universidad de Panamá. Vol.15, N°2, diciembre de 2013, páginas 7-8.
- El Estado Federal de Panamá y sus limitaciones de origen. Estudio preliminar al libro: *Constitución i leyes espedidas por la Asamblea Constituyente del Estado de Panamá en 1855*. Departamento de Historia. Facultad de Humanidades. Vicerrectoría de Extensión. Universidad de Panamá, 2018.
- AROSEMENA, Justo: *El Estado Federal de Panamá*. Editorial Universitaria. Panamá, 1979.
- BANCROFT, Hubert Howe: *Historia de la América Central*. Traducción de los capítulos XXIV, XXV y XXVI que corresponden a la historia de Panamá del siglo XIX por Carlos A. Hawkes. Trabajo de Graduación. Facultad de Filosofía, Letras y Educación. Panamá, República de Panamá, 1967-1968.
- DELPAR, Helen: *Rojos contra azules. El partido liberal en la política colombiana 1863-1899*. Traducido por Álvaro Bonilla Aragón. Colección *El Liberalismo Radical*. Procultura S.A. Primera edición en español, Bogotá, abril de 1994.
- FIGUEROA NAVARRO, Alfredo: *Dominio y sociedad en el Panamá Colombiano (1821-1903)*. *Escrutinio sociológico*. Impresora Panamá S. A., ciudad de Panamá, 1978. Tercera edición. Editorial Universitaria, ciudad de Panamá, 1982.
- HECKADON MORENO, Stanley: *"Colón, Panamá y Chepo en 1857"*. Traducción y nota preliminar. La Antigua. Biblioteca – Editorial – Revista. Universidad Santa María La Antigua. Año VII, N°10, mayo de 1978, páginas 47-70.
- MUÑOZ PINZÓN, Armando: *Un estudio de Historia Social Panameña. Las Sublevaciones campesinas de Azuero en 1856*. Segunda edición. Corregida y ampliada. Editorial Universitaria. Carlos Manuel Gasteazoro, Panamá, 2017.
- MUÑOZ, Manuel: *"Noticia del estado en que se halla el Departamento del Istmo y de operaciones políticas que se han hecho"*. Panamá, 20 de febrero de 1827. *Memorias del General O'Leary* publicadas por su hijo Simón B. O'Leary por orden del Gobierno de Venezuela. Tomo VII, correspondencia de hombres notables con el Libertador. Caracas. Imprenta de la "Gaceta Oficial" 1880. Reimpreso el 9 de diciembre de 1981, páginas 523-526. Reproducida en: Panamá, 1821-1829. *Antología de Documentos*. Colección Cuadernos del Bicentenario N°2. Universidad de Panamá, Vicerrectoría de Extensión. Comisión del Bicentenario (1821-2021). Panamá, 2021, páginas 59-62.
- PIZZURNO GELÓS, Patricia y ARAÚZ, Celestino Andrés: *Estudios sobre el Panamá Republicano (1903-1989)*. Primera edición. Manfer, S. A. Panamá, 1996.
- Una institucionalidad históricamente cuestionada. *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Panamá, 2007-2008. *"Institucionalidad por el desarrollo humano"*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Diagramación e impresión Editorama, S. A. San José, Costa Rica. Primera edición, noviembre, 2008.
- Visión histórica de la corrupción institucional en Panamá. Siglos XVI-XXI. Panamá, 2006.
- SOSA, Juan Bautista y ARCE, Enrique J.: *Compendio de Historia de Panamá*. Edición facsímil de la de 1911 con una introducción de Carlos Manuel Gasteazoro. Edición de la Lotería Nacional de Beneficencia para conmemorar los CL años de la independencia de 1821. Colección Historia. Lithe Impresa Panamá, S. A., 1971.

VARGAS VELARDE, Oscar: La Provincia de los Santos. Historia, Régimen Jurídico y Población. Cultural Portobelo. Biblioteca

de autores panameños. 872. Panamá, enero de 2016.

CLAUSURA

Palabras del Dr. Alfredo Figueroa Navarro

Apreciado Olmedo, Remito las palabras dichas en la sesión de clausura del reciente Congreso Nacional de Sociología después de los discursos del Decano de Humanidades y de tus reflexiones). Señor doctor Eduardo Flores Castro, Rector de la Universidad de Panamá. Señor Decano de la Facultad de Humanidades, Doctor Olmedo García Chavarría. Señor doctor Olmedo Beluche Velásquez, Director del Centro de Investigación de la Facultad de Humanidades y Coordinador del XVII Congreso Nacional de Sociología, apreciados sociólogos y sociólogas. Estimables profesores, estudiantes y administrativos de la Universidad de Panamá. Señoras y señores.

Quisiera agradecer vivamente la invitación del doctor Olmedo Beluche Velásquez y la del Decano de la Facultad de Humanidades, de la Universidad de Panamá, doctor Olmedo García Chavarría, para concurrir al acto de clausura del Decimoséptimo Congreso Nacional de Sociología realizado virtualmente en la Ciudad de Panamá del jueves 9 de diciembre de 2021 al domingo 12 de diciembre del año que cursa.

Llevo asistiendo a reuniones análogas a partir de fines de 1976, en rigor, 45 años, cuando se escenificó un congreso sociológico en la Facultad de Humanidades en el auditorio del ICASE en las postrimerías de ese año.

Indudablemente, han cambiado los tiempos, las instituciones y los seres en ese lapso y el Decimoséptimo Congreso Nacional de Sociología se cumplió de manera no presencial, como algunos de los más recientes certámenes universitarios, gracias al generoso apoyo de la UDELAS y de sus autoridades que transformaron el evento en un acontecimiento exitoso, en extremo positivo para nuestras ciencias sociales y, evidentemente, a favor del brillo de la sociología en nuestro entorno.

Por asuntos de ecuación personal, luego del encierro obligado de dos años lectivos, aquello estimuló a tratar de concurrir, merced a los avances de internet, a las sesiones de multitud de mesas apasionantes y homenajes en memoria de quienes nos abandonaron en 2020 y 2021 inclusive por sus decesos y otros por acogerse a la merecida jubilación y a diversos motivos particulares. En total, hizo mutis alrededor de más de una decena de unidades del Departamento de Sociología a quienes se rememorara en la sesión inaugural del jueves 9 de diciembre de 2021. Entre quienes fenecieron cumple enumerar a Néstor Mathieu, director del Departamento, Marco Antonio Gandásegui, prolífico, laborioso sociólogo a quien se honrara en una en una función especial del sábado 11 de diciembre, Miguel Ángel Sánchez Pinzón, primer egresado de la licenciatura en Sociología hacia 1985, quien tanto luchara por la consolidación de la Asociación de Sociólogos egresados de la Universidad de Panamá, líder gremial nato, impulsor de una ley del sociólogo promulgada a fines del segundo milenio, hacia 1996, muy preocupado por la fijación de una tarifa salarial justa para los profesionales de la ciencia que nos congrega, Jaime González Medina, probo funcionario del Instituto Gorgas, jefe de su departamento de planificación, Bolívar Franco, tenaz investigador nacido, como el científico social precedente, en la provincia de Los Santos, donde profesara en su capital, Jorge Madrid, doctorando estudioso de la pobreza indígena en Panamá, evocado en un acto específico de este cónclave donde se presentara su último libro.

Aparte de los mencionados docentes e investigadores fallecieron sociólogos meritorios vinculados a otras instancias nacionales como Marcelino Atencio, quien se agitara en Veraguas, y Roberto Rubatino, vinculado al Centro Regional

Universitario de San Miguelito. Asimismo, algunos partieron del campus por su jubilación, como Carlos Gasnell Grover, Carmen Quintero Russo, Otto Wald, Enriqueta Davis Villalba, Fidel Torres, Martina Atencio de Castillo, Gabriela Bell y Miriam Liñán.

Noveles unidades vienen, pues, a reemplazarles en el Departamento de Sociología.

A la luz del programa del Décimo séptimo Congreso Nacional de Sociología he reencontrado a numerosas exalumnas y varios exalumnos muy actuantes que participaron en plurales mesas de la reunión. Suman posiblemente más de 25 unidades conocidas de 1977 a 2021 que representan, sin duda, el relevo generacional que se registra hoy por hoy en nuestro departamento y en la Universidad de Panamá. Quisiera evocarles en esta oportunidad : Iris Reyes, Iris Burkner, Azael Carrera, Carlos Moya, Marina Ábrego, Florencio Díaz, Mario de León, Marco Quintanar, Fernando Murray, Corina Luna, Yessica Díaz, Luis Carlos Herrera, Janina Castro, Marjorie Centeno, Itzel Ochoa, Roberto Pinnock, José Clemente Lasso, Jaime Beitía, Yolaida Brown, Harry Brown Araúz, Rafael Salvatierra, Leslie Vergara, Milka Vásquez, Armando Diez, Antonio Díaz, Milciades Pinzón Rodríguez, Juana Camargo y Mercedes Beatriz Díaz.

Confesaba en los párrafos finales de un ensayo consagrado a la sociología panameña del siglo veinte que la centuria actual aportaría muchas promesas para la ciencia sociológica venidera del siglo en que vivimos y no me he equivocado en un pronóstico bosquejado en épocas no tan gratas para nuestra disciplina.

Ese cúmulo de oficientes de la ciencia de los hechos sociales atestigua la continuidad del pensar y del actuar sociológicos y ratifica que el sueño y el anhelo de bregar por el afianzamiento de la carrera no han sido mera utopías incumplidas y que los primeros intentos de 1972 (en la Universidad Santa María La Antigua) y en 1981 (en la Universidad de Panamá) de instituir los liminares departamentos y escuelas sociológicas universitarias no terminaron

en quimeras. ¿Cuántos imaginábamos en ese pretérito incierto que se establecería el doctorado en Sociología en nuestra Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá?

Comoquiera que el Décimo séptimo Congreso Nacional de Sociología se dedica a estudiar principalmente la grave pandemia que nos vulnera, recomendaría la publicación del conjunto de mesas dedicadas a elucidar esa problemática contemplada de forma multidisciplinaria por investigadores provenientes de varias áreas del conocimiento humano que comprenden desde las ciencias biomédicas hasta las ciencias sociales. Estimo que se brindaría invaluable servicio a los estudiosos si se divulgara el resultado de las observaciones de las diez mesas centradas en las consecuencias del coronavirus. Sugeriría compendiar el producto de las mesas indicadas en un libro específico que las reuniera o en un nuevo número de los Cuadernos de Sociología del departamento respectivo. Ello permitiría utilizar dichas ponencias en las aulas universitarias con especial provecho para los estudiantes de varias facultades e integraría una de las primeras contribuciones de la Universidad de Panamá al examen de dicha problemática.

Los trabajos restantes del décimo séptimo Congreso Nacional de Sociología podrían constituir los materiales de una publicación paralela destinada a difundir las reflexiones del cónclave que no se refieran directamente a la problemática del coronavirus sino a otros ejes del congreso.

Arista feliz de este cónclave ha sido la plétora de mensajes de todos los rincones de Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, México, Cuba, las otras Antillas, Colombia y el resto de Sudamérica manifestando el apoyo, la admiración y la solidaridad mostrados hacia la epifanía de este encuentro.

Les transmito mi júbilo y satisfacción por el triunfo del Decimoséptimo Congreso Nacional de Sociología. Ojalá sus conclusiones y trabajos circulen pronto en papel y virtualmente a través de

sus memorias, en libros, folletos y merced a los numerosos medios que proporciona la informática para que sus hallazgos se conozcan en Panamá, América, Europa y el planeta.

Venturoso Día de la Socióloga y del Sociólogo.

Sinceras congratulaciones a la distinguida profesora, investigadora y funcionaria internacional de la UNICEF, doctora Nadia Vásquez Ureña, docente de nuestro departamento, con ocasión del otorgamiento del premio Raúl Alberto Leis Romero a su trayectoria sociológica.



Acto de clausura