DOI: 10.18441/ibam.26.2026.93.213-248

CC BY SA

| EL EXCEPCIONALISMO PANAMEÑO PUESTO A PRUEBA

| PANAMANIAN EXCEPTIONALISM PUT TO THE TEST

Manuel Alcántara Sáez / Juan-J. Moreno-M. y Neidha Nadal-T. / Eugenia Rodríguez Blanco / Andrea Melgar / Jon Subinas / Raisa Urribarri / Sergio García-Rendón

PRESENTACIÓN

No es frecuente contar con un análisis como el que se lleva a cabo en este número referido a Panamá, un país cuya presencia en foros académicos no es usual a pesar de desempeñar un papel tan relevante en el panorama geopolítico mundial. Esa sola circunstancia es motivo de satisfacción para una institución, que tiene como uno de sus puntos existenciales la difusión de lo que acontece en el país, como es el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) al que pertenecen como personal investigador quienes firman los trabajos aquí recogidos. En ese sentido, los artículos que integran esta edición presentan un panorama complejo de la heterogénea realidad panameña, caracterizada por un notable crecimiento económico que convive con profundas desigualdades estructurales, fallas en la arquitectura de los cuidados, una democracia con un aceptable posicionamiento en los diferentes índices que miden su rendimiento, pero con bajo apoyo ciudadano y desafíos significativos en las libertades de expresión. Cada aproximación aquí recogida configura hallazgos notables desde cada enfoque escogido coincidente con la principal especialidad de sus responsables.

Si hay un elemento que sobresale de la realidad panameña es la constatación de la existencia de una arquitectura de la desigualdad y del bienestar material. Tradicionalmente, la desigualdad en América Latina se ha medido a través del coeficiente de Gini, que en Panamá ha mostrado un descenso desde finales de la década de 1980. Sin embargo, en el texto de Moreno y Nadal se sugiere que este índice solo mide el "nivel" (la distancia entre extremos) y no la "arquitectura" interna de la desigualdad. Al analizar el bienestar mediante activos físicos (vivienda, servicios, bienes durables), se revelan tres economías distintas en Panamá con lógicas propias: La primera se sitúa en la Región Metropolitana y presenta una escala amplia con movilidad fluida en los estratos medios, aunque el acceso a la cima es difícil; la segunda se localiza en el Interior y muestra una estructura basada en lo esencial, con una clase media material que asciende gradualmente tras superar el umbral de la pobreza; finalmente, las comarcas indígenas reflejan la estructura más crítica, con una escala comprimida donde un tercio de los hogares se concentra en el nivel más bajo y la clase media es prácticamente inexistente. Incluso cuando las mujeres o las poblaciones indígenas logran acumular educación, persisten barreras estructurales que les impiden al-

canzar los estratos más altos de bienestar en la misma proporción que los hombres no indígenas, lo que demuestra que la desigualdad tiene componentes étnicos y de género que los promedios nacionales ignoran.

Vinculado a este segundo aspecto, la organización social de los cuidados y el género que aborda Rodríguez Blanco en su texto considera que otro pilar central de la desigualdad en Panamá es la "arquitectura invisible del cuidado". El trabajo de cuidados recae mayoritariamente sobre las mujeres en condiciones de invisibilidad y vulnerabilidad. Esta estructura se sostiene sobre tres figuras clave: La primera está constituida por las Nanas que representan la mercantilización del cuidado. Cerca de 60.000 mujeres trabajan en el hogar, el 80% en la informalidad. A menudo son mujeres migrantes o indígenas sobre quienes las empleadoras descargan sus tareas ante la falta de corresponsabilidad de sus esposos. En segundo término, se encuentran las Ninis, una etiqueta peyorativa para jóvenes que supuestamente no estudian ni trabajan, pero que en realidad dedican jornadas completas al cuidado de hijos y dependientes debido a la falta de servicios públicos. Finalmente se hallan los "Hombres Cero", varones que declaran dedicar cero horas al trabajo doméstico, un privilegio que se refuerza con el matrimonio, donde ocurre un "efecto descarga" hacia la mujer.

Esta desigualdad de género se traslada también al ámbito escolar a través del Programa de Alimentación Complementaria Escolar (PACE) cuyo análisis lleva a cabo Melgar en su trabajo. Aunque el programa es vital para combatir la malnutrición (que afecta al 19% de los niños menores de cinco años), su implementación real depende de un "trabajo extra" no remunerado de educadoras y madres voluntarias. Las maestras deben gestionar inventarios, preparar alimentos y limpiar, a menudo fuera de su horario laboral, porque la ley no establece personal encargado. Las madres voluntarias, por su parte, apoyan con la esperanza de que sobre algún alimento para sus otros hijos, reflejando la grave inseguridad alimentaria del país.

Subinas aborda en su texto al Canal de Panamá bajo la premisa del orgullo frente a la promesa incumplida. En efecto, el Canal es el eje del modelo "transitista" de Panamá, aportando hasta el 30% del PIB si se incluye la plataforma logística. Existe un fuerte orgullo nacional (manifestado en el 70% de favorabilidad) vinculado a la soberanía y la capacidad técnica del país para administrar esta obra. No obstante, este sentimiento convive con una profunda ambivalencia: el 70% de la población siente que los beneficios del Canal no llegan a todos, especialmente en áreas rurales y comarcas. Esta percepción se define como una "promesa incumplida" de desarrollo social y territorial. Además, predomina un "imaginario sociotécnico" donde solo el conocimiento tecnocrático de las élites se considera válido, marginando las perspectivas de los pueblos indígenas y afrodescendientes en las decisiones sobre el Canal. En el ámbito geopolítico, existe preocupación por las intenciones de potencias extranjeras de retomar el control de la vía, lo que es visto como un riesgo para la soberanía.

La libertad de expresión y la desconfianza mediática configuran el hilo argumental del texto de Urribarri quien subraya que Panamá ha experimentado un

deterioro en sus indicadores de libertad de prensa entre 2022 y 2024. Un diagnóstico inclusivo revela un clima de autocensura y desconfianza según el cual el 67% de la población cree que hay restricciones para expresarse y el 57,6% siente miedo de las consecuencias de opinar. Existe una percepción transversal de que los medios dependen del gobierno (73,9%) y de las élites económicas (71,7%), algo que supone una severa merma en el grado de su independencia y por ende de su confiabilidad. Por otra parte, los periodistas enfrentan precariedad laboral (trabajo por nota, sin seguridad social), así como presiones de las juntas directivas de los medios, que a menudo mezclan intereses políticos y económicos. A todo ello se suma el desafío de la desinformación en redes sociales, que ha llevado al 65,6% de la ciudadanía a decir que aceptaría restricciones a la libertad de expresión para controlar las "noticias falsas", una postura paradójica y peligrosa para la democracia.

Por último, el trabajo de García Rendón aborda la relación entre la democracia, la opinión pública y la corrupción. A pesar de tener elecciones libres y alternancia en el poder, la democracia panameña enfrenta una crisis de legitimidad. El apoyo al régimen democrático no supera el 50% y ha crecido el grupo de personas indiferentes o con inclinaciones autoritarias (26,5% en 2025). Los factores que erosionan esta confianza incluyen, en primer lugar, una reducida oferta programática, pues los partidos tradicionales se perciben como iguales y solo el 10,8% de la población tiene una visión positiva de ellos. También la corrupción hace mella, ya que es identificada como el principal problema del país, además, el 78,5% de los ciudadanos cree que denunciar un acto corrupto no servirá de nada y el 74,6% teme represalias personales por hacerlo. También se registra un severo problema de desconfianza interpersonal ya que 4 de cada 5 panameños desconfían del otro, fomentando la cultura del "jugar vivo" y dificultando la acción colectiva por el bien público. Finalmente debe destacarse el impacto del populismo representado en la figura de Ricardo Martinelli que alteró el pluralismo político, ligando la idea de democracia a su popularidad personal y aumentando el rechazo a las élites tradicionales.

Los trabajos que integran este volumen coinciden en que Panamá padece una "modernización fragmentaria" que acompaña, por otra parte, a un escenario de democracia fatigada con instituciones ineficientes que generan desconfianza y una severa crisis de la representación política. A ello se integra una sociedad que sufre el cansancio que el desarrollo exponencial de la revolución digital ha traído consigo con independencia de asumir los patrones del orden neoliberal gestado en las últimas décadas. Mientras los indicadores macroeconómicos y las obras de ingeniería como el Canal sugieren éxito, la realidad interna está marcada por un Estado deficitario en políticas de cuidado, una desigualdad que se resiste a desaparecer debido a su arquitectura profunda, y una ciudadanía que se siente desconectada de sus instituciones y medios de comunicación. La sostenibilidad de la democracia panameña depende de atender estas deudas sociales, reconocer el valor del trabajo de cuidados y construir una sociedad basada en la corresponsabilidad y la transparencia.

Manuel Alcántara Sáez

MÁS ALLÁ DEL NIVEL: MEDIR LA ARQUITECTURA DE LA DESIGUALDAD

Durante el último cuarto de siglo, América Latina contó una buena noticia sobre sí misma. Los organismos que dan seguimiento a la región, la CEPAL y el Banco Mundial, documentaron que, desde comienzos de los 2000, el coeficiente de Gini descendió en la casi totalidad de los países latinoamericanos con series comparables: el promedio regional pasó de alrededor de 50 a cerca de 43 puntos entre 2000 y 2024. La región con la mayor desigualdad media del planeta parecía, por fin, atenuar su rasgo más característico. El dato alimentó un relato compartido, el de una década en la que la desigualdad medida retrocedió, impulsada por el crecimiento, las transferencias condicionadas y la expansión educativa. Era, y sigue siendo, una buena noticia.

Cabe preguntar, sin embargo, qué es exactamente lo que esa cifra dice y qué queda fuera de su alcance. Este ensayo no disputa el descenso del Gini ni su utilidad, que reconoce de entrada. Propone, más bien, una ampliación. El Gini, ese termómetro con el que la región se toma la temperatura distributiva, mide con solvencia una propiedad real: el nivel de la desigualdad, esto es, cuánta distancia separa a los extremos de una distribución. Lo que no está diseñado para captar es su arquitectura interna, cómo se organiza esa desigualdad por dentro. Y cuando la arquitectura permanece mientras el nivel cambia, un mismo número puede acompañar realidades muy distintas. La tesis es sencilla y, en el fondo, conciliadora: el Gini sigue siendo necesario; lo que hace falta es no pedirle lo que no puede dar, y complementarlo.

Precisemos el terreno. Este ensayo no discute cuánta desigualdad debería tolerar una sociedad, pues alguna existe siempre; su preocupación es la medición y su uso. Medir bien no es un fin en sí mismo: es lo que permite dirigir la política hacia donde las carencias materiales son mayores. Una medida incapaz de distinguir entre realidades diferentes difícilmente puede guiar una política que las trate como tales. Y de poco sirve un buen diagnóstico que se agota en el discurso académico o político: su valor está en lo que permite hacer después.

NIVEL Y ARQUITECTURA

Hagamos la distinción explícita, porque de ella depende el resto del argumento. El nivel de la desigualdad responde a la pregunta de cuánta hay, es decir, qué tan lejos está una distribución de la igualdad perfecta. La arquitectura responde a otra pregunta, más difícil: cómo se organiza esa desigualdad internamente. Importa saber dónde se concentra la distancia entre quienes tienen y quienes no, si en el tránsito del piso bajo al medio o en el del medio al alto; si hay peldaños intermedios por los que ascender o la escalera salta del sótano al ático sin descansos; y cuánta gente habita cada tramo. Dos sociedades pueden compartir el mismo Gini y, sin embargo, presentar estructuras internas muy diferentes.

No se trata de una sutileza teórica. La teoría de la medición lo advierte desde hace medio siglo: Atkinson lo formalizó

en 1970 y Sen lo desarrolló pocos años después. Trabajos recientes lo confirman con datos. Al comparar distribuciones que comparten un mismo coeficiente, Blesch y sus colegas (2022) encontraron que la desigualdad puede concentrarse arriba o abajo, con implicaciones de política muy distintas en cada caso. Donde la brecha decisiva está abajo, y retiene a los más pobres en el primer escalón, la intervención adecuada no es la misma que donde la brecha se abre arriba, en el paso de la clase media a la riqueza. El Gini ofrece para ambos casos una misma síntesis, y la diferencia entre ellos queda en un plano que el índice no recorre.

A lo anterior se añade una consideración más práctica. En economías con alta informalidad, es decir, en buena parte de América Latina, el insumo mismo del Gini enfrenta dificultades. El coeficiente suele construirse sobre el ingreso declarado y, donde una proporción amplia de la población trabaja al margen del contrato y de la planilla, ese ingreso tiende a subreportarse, sobre todo en los extremos. Por eso, parte de la literatura sugiere observar una variable complementaria: no lo que se declara ganar, sino lo que se posee, esto es, la vivienda, el agua, la energía o los bienes durables. Los activos son más difíciles de ocultar en una encuesta que el ingreso, y describen el bienestar material con nitidez allí donde el dato monetario pierde precisión.

TRES ECONOMÍAS BAJO UN MISMO NÚMERO

¿Qué aparece cuando se incorpora esa segunda mirada? Lo exploramos en Panamá, un país que, como tantos en la región, reporta un Gini nacional (en torno a 49 en 2024, nueve puntos por debajo de su pico de 1989) y entiende ese descenso como progreso, con razón. Con los microdatos del censo de 2023 construimos un índice de bienestar material basado en activos, estimado por separado para tres grandes regiones y orientado a leer no el nivel sino la estructura: dónde se ubican las fricciones, qué tan amplia es la escala y cuánta gente habita cada peldaño. Bajo el mismo número nacional aparecieron tres economías del bienestar con lógicas propias.

La región metropolitana organiza su desigualdad en torno a lo aspiracional. La escala es amplia y presenta dos fricciones de distinta intensidad: una moderada, al salir de la base, y otra mayor, en el acceso al estrato aspiracional. Entre ambas, el corredor de ascenso es relativamente fluido, de modo que quien logra salir de abajo dispone, al menos en términos materiales, de una vía para subir, aunque el último tramo concentre la mayor resistencia. El interior del país la organiza en torno a lo esencial. Hay una sola fricción marcada, el salto desde el estrato más pobre al siguiente; una vez superada esa barrera, las trayectorias ascienden de manera más bien gradual. A diferencia de las comarcas, allí sí llega a formarse una clase media material, y la escala ofrece posiciones intermedias por las que subir poco a poco, en lugar de un solo abismo entre la base y la cima.

La tercera economía, la de las comarcas indígenas, presentan un patrón distinto, y aquí la lectura trasciende lo técnico. Su desigualdad no solo es más profunda: su estructura ofrece pocas vías de salida des-

de abajo sobre una escala material comprimida. Más de un tercio de los hogares comarcales se concentra en el escalón más bajo, mientras el siguiente permanece casi vacío; la clase media material, en la práctica, no se forma. Y la mayor parte de la fricción para ascender se ubica en el último tramo, el que separa al cuarto estrato del quinto. El Gini nacional no registra esta configuración: el promedio funde las tres arquitecturas en una sola medida y, al hacerlo, las vuelve indistinguibles.

Esa comparación entre regiones da paso a una mirada hacia adentro de cada territorio, la que revela dos aspecto que ni el Gini nacional ni el promedio regional alcanzan a mostrar: una étnica y otra de género. En el área metropolitana, los hogares con jefatura indígena acceden a la infraestructura básica en proporciones semejantes a las de los no indígenas; lo que difiere no es lo que poseen dentro de cada estrato, sino cómo se reparten entre ellos: se concentran en los tramos bajos y quedan subrepresentados en la cima. Su fricción no está arriba sino en la salida del piso más bajo; una vez superada, ascienden incluso con más facilidad que el resto. El segundo aspecto es de género. Al mirar de cerca aparece una paradoja que el coeficiente nacional no podría insinuar: mujeres jefas de hogar que, pese a acumular más años de educación que los hombres en ocupaciones equivalentes, no alcanzan el estrato más alto de bienestar en la misma proporción. La credencial abre la puerta, pero el límite parece estar dentro. El número puede mejorar mientras la estructura permanece.

Panamá no constituye una excepción regional; funciona más bien como una lente. El mismo ejercicio que en un país revela una metrópoli con movilidad junto a una periferia con escasas vías de ascenso describe, con otros nombres, la geografía de buena parte de América Latina: el altiplano frente a la capital, el nordeste frente al sur, la selva frente a la costa. Dos países pueden compartir banda de Gini y, sin embargo, alojar desigualdades de naturaleza distinta. Cuando los promedios nacionales se ordenan en un ranking continental, esa diferencia, que es la que más le importa a una persona concreta, tiende a desdibujarse. El relato del retroceso de la desigualdad se construyó, en buena medida, sobre ese promedio de promedios.

MEDIR PARA GOBERNAR

Aquí la discusión se desplaza de lo metodológico a lo público, porque se gobierna lo que se mide. Y medir mejor no es una inquietud académica: una medición que distingue arquitecturas permite dirigir la política hacia donde las carencias materiales son mayores, y ajustar el tipo de intervención a la estructura de cada territorio. Si el instrumento principal que orienta la política social atiende al nivel pero no a la arquitectura, las intervenciones pueden heredar ese mismo foco. Un programa pensado para un país "de Gini 49" podría tratar de manera semejante a la región donde lo que falta es movilidad en los tramos altos y a la comarca donde falta casi todo en los tramos bajos, con resultados desiguales en cada caso. Focalizar a partir de un índice único no es un gesto neutro: puede introducir sesgos sistemáticos, y tiende a hacerlo donde la heterogeneidad territorial es mayor, que es justamente donde más importa acertar.

No por azar las transferencias monetarias se concentran, década tras década, en los mismos territorios: donde la economía formal aún no llega, el Estado sostiene con subsidio lo que todavía no ha logrado integrar mediante el desarrollo productivo, y el indicador agregado puede registrar esa contención como avance.

Seamos justos con el Gini. No sobra; lo que corresponde es acompañarlo. Es una buena síntesis del nivel y, como toda síntesis, su mayor virtud es a la vez su límite: para resumir, omite. No se trata de prescindir de él, sino de evitar pedirle lo que no fue diseñado para ofrecer y de no fundar la decisión pública en su sola lectura. Lo que la región necesita no es un número mejor, sino una mirada más completa: indicadores que informen no solo cuánta desigualdad hay, sino dónde se ubica la fricción, qué activos la materializan, cuánta gente habita cada estrato y si la escalera ofrece peldaños o solo extremos. La ventaja es que tales indicadores pueden construirse con datos que los censos y encuestas oficiales recurrentes ya recogen; no exigen más información, sino aprovechar la que el promedio deja a un lado.

Volvamos a la buena noticia del comienzo. El descenso del Gini fue real en aquello que mide, y hay que celebrarlo. La cautela apunta a lo que el indicador no fue concebido para mostrar: América Latina redujo, en promedio, la distancia entre sus extremos, y al mismo tiempo conservó, en buena medida, la arquitectura que condiciona quién puede moverse y quién no. Atender solo a la primera parte de esa frase puede llevar a una lectura excesivamente optimista de la evolución de la desigualdad. El termómetro bajó, y eso importa. Pero un termómetro, por bueno que sea, no está hecho para señalar dónde duele. Acompañarlo con instrumentos que sí lo hagan es la condición para que el diagnóstico, y con él el tratamiento, se ajuste a la dolencia.

Juan-J. Moreno-M. / Neidha Nadal-T.

NANAS, NINIS Y HOMBRES CERO: LA ARQUITECTURA INVISIBLE DEL CUIDADO EN PANAMÁ

Desde hace más de dos décadas, los cuidados ocupan un lugar central en los estudios de género en diferentes disciplinas de las ciencias sociales y, más recientemente, comienzan también a incorporarse en la agenda de las políticas públicas en algunos países latinoamericanos. Se da un amplio consenso sobre la idea de que la organización social de los cuidados constituye uno de los principales mecanismos de producción y reproducción de las desigualdades de género.

Gran parte de estos estudios han logrado desplazar la mirada sobre estas desigualdades desde el espacio público hacia el espacio privado y, en particular, hacia el interior de los hogares. Lo que ocurre "puertas adentro" determina, en gran medida, las oportunidades que tendrán hombres y mujeres "puertas afuera". La desigual distribución del trabajo de cui-

dados condiciona las trayectorias educativas y laborales de las mujeres, así como sus posibilidades de participación en la economía, la política, la ciencia, o el deporte y la cultura.

La importancia de esta perspectiva ha recibido incluso uno de los mayores reconocimientos de la disciplina económica. La concesión del Premio Nobel de Economía en el año 2023 a Claudia Goldin supuso el reconocimiento de las investigaciones que muestran que las desigualdades económicas entre hombres y mujeres no pueden entenderse ni superarse sin considerar la organización social del cuidado y, en particular, la distribución del trabajo dentro de los hogares. Dicho de otro modo, no se logrará igualdad mientras no se transformen las relaciones de poder y la distribución profundamente desigual de los trabajos de cuidados.

En este contexto, la siguiente pregunta resulta inevitable: ¿quién sostiene realmente ese cuidado?, y más en particular: ¿quiénes asumen la mayor parte de este trabajo?, ¿quiénes consiguen descargarlo sobre otras personas?, y también ¿quiénes permanecen al margen de estas responsabilidades? Las investigaciones realizadas en las dos últimas décadas en la región han permitido responder, al menos parcialmente, a estas preguntas. Sabemos que el cuidado recae mayoritariamente sobre las mujeres, y de forma más intensa sobre mujeres atravesadas por desigualdades de clase, raza, etnia o condición migratoria. Sabemos también que suelen realizar este trabajo en condiciones de escaso reconocimiento social, nula protección laboral y una profunda vulnerabilidad e invisibilidad.

Aunque este diagnóstico es ampliamente compartido en la región, las formas concretas que adopta la organización social de los cuidados en cada país merecen una atención específica. Panamá no constituye una excepción, aunque la información disponible sigue siendo muy limitada. La última y única Encuesta del Uso del Tiempo (EUT) realizada en el país data de 2011 y no contamos con registros confiables sobre el número de trabajadoras del hogar. En la última década, desde el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS), hemos intentado contribuir a reducir ese vacío de información mediante las sucesivas ediciones de la Encuesta de Ciudadanía y Derechos (2021-2025) y, más recientemente, la Encuesta de Ciudadanía Laboral (2026). Estos datos permiten identificar algunos rasgos especialmente reveladores de la forma en que se organiza el cuidado en Panamá.

Más que ofrecer un diagnóstico exhaustivo sobre los cuidados en el país, los resultados de estas encuestas y sus análisis nos llevaron a formular nuevas preguntas. Algunas tienen que ver con la distribución del trabajo de cuidados en los hogares, otras al papel de los servicios de cuidado o a la relación entre el trabajo remunerado y no remunerado. Más recientemente, también nos han permitido identificar el peso que determinadas variables, como el estado conyugal, tienen en la reproducción de las desigualdades de género. Pero, sobre todo, nos llevaron a identificar algunas figuras clave para comprender cómo se organiza el cuidado en Panamá.

Este ensayo propone una aproximación a la arquitectura invisible de la organización social de los cuidados a través de tres de esas figuras, que ocupan posiciones distintas y que condensan al-

gunos de sus principales nudos críticos: las **nanas**, asociadas a la privatización o mercantilización del cuidado; las mujeres jóvenes, denominadas "**ninis**", frecuentemente clasificadas como inactivas pese a su dedicación al trabajo no remunerado; y finalmente los **hombres cero**, quienes representan la exención masculina del cuidado. Las dos primeras sostienen parte del trabajo que hace posible la reproducción social; la tercera, sin embargo, representa la posibilidad socialmente admitida de permanecer al margen de esas responsabilidades, o el "privilegio" de no cuidar.

NANAS: LA EXTERNALIZACIÓN DEL CUIDADO

Las nanas son la expresión más clara de la privatización del cuidado en Panamá. Representan una solución privada y mercantilizada a la falta de corresponsabilidad o las ausencias críticas en la provisión de cuidados.

En Panamá, cerca de 60.000 mujeres, según datos del último Censo de población (2023), trabajan como empleadas del hogar y más del 80% lo hacen en condiciones de informalidad: sin contratos de trabajo y sin seguro social. Sobre ellas descansa una parte importante de la organización social de los cuidados en el país.

La caracterización social de este sector revela cómo se articulan distintas desigualdades, de género, clase social, origen étnico o nacionalidad. En un primer momento estuvo integrado fundamentalmente por mujeres del "interior", como se conoce a las zonas rurales o semiurbanas fuera de la provincia de Panamá, fruto de flujos de migración interna, del campo a la ciudad. Posteriormente se fueron incorporando mujeres indígenas, y más recientemente, mujeres procedentes de otros países de la región, principalmente: Nicaragua, República Dominicana, Colombia y Venezuela, que forman parte de la feminización de las migraciones.

En un grupo focal realizado recientemente en el marco de la Encuesta de Ciudadanía Laboral del CIEPS con trabajadoras remuneradas del hogar, les preguntamos algunas cuestiones clave con relación a sus condiciones de trabajo, su participación en diferentes espacios de la vida social, económica, política o cultural. Sus respuestas revelan una baja participación social y política, y condiciones muy deficientes o limitadas de bienestar socioeconómico, vinculadas a largas horas de trabajo en hogares y bajos salarios. Sin embargo, fueron igualmente conscientes de la importancia de su trabajo. Como señaló una de ellas, hacen posible que "el ingeniero o la maestra vayan a trabajar". La afirmación resume claramente el lugar que ocupan en la organización social de los cuidados: su trabajo sostiene no solo el funcionamiento de muchos hogares, sino también parte de la actividad económica y social que ocurre fuera de ellos.

Su posición dentro de la organización social de los cuidados revela que la desigualdad de género en la distribución del cuidado lejos de desaparecer se redistribuye. En buena medida, se sostiene haciendo uso de otras desigualdades, como la de clase social, etnia, raza y origen nacional. En Panamá, el trabajo doméstico remunerado, especialmente en régimen de interna o "cama adentro", está ocupado mayoritariamente por mujeres indígenas y migrantes. Sobre ellas descargan

buena parte de sus responsabilidades de cuidado las empleadoras (ante la falta de corresponsabilidad de sus esposos), generalmente mujeres de clase media y alta, aprovechando las condiciones de vulnerabilidad económica, y sociojurídica en las que muchas de estas trabajadoras se encuentran. Las nanas permiten desplazar así una parte de las desigualdades de género presentes en los hogares en los que trabajan, transformándolas en otras brechas sociales. El cuidado sigue descansando en las mujeres; solo cambia de manos, o se reorganiza sobre otras desigualdades de clase, etnia y origen nacional intragénero.

La relación con estas trabajadoras no es únicamente laboral, en ella perviven formas de servidumbres heredadas del orden colonial, como defiende la antropóloga Rita Segato, que naturalizan la disponibilidad permanente de estas trabajadoras y la subordinación a las necesidades de sus empleadores/as.

La paradoja es evidente: realizan trabajos esenciales para el funcionamiento de los hogares, la economía y el bienestar colectivo, sin embargo, se encuentran invisibilizadas y desprotegidas. Las nanas constituyen así el primer pilar de la arquitectura invisible de los cuidados en Panamá: facilitan la conciliación de las familias panameñas, pero lo hacen desde una posición marcada por la precariedad y la ausencia de reconocimiento social.

NINIS: EL CUIDADO AUSENTE EN LAS ESTADÍSTICAS

Una de las figuras menos estudiada o atendida en el estudio de la organización social de los cuidados en Panamá son las jóvenes denominadas "ninis". Esta categoría sociológica refiere específicamente a jóvenes que ni estudian ni trabajan (en el empleo remunerado), y suele asociarse a problemas sociales como el desempleo juvenil o la deserción escolar. Sin embargo, como ya han apuntado estudios críticos sobre el tema, esta clasificación oculta una realidad fundamental: una parte importante de estas jóvenes no trabaja en el mercado laboral, o no tiene un empleo remunerado, pero sí trabaja en el ámbito de los cuidados.

En Panamá, un estudio realizado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2019 identificó cerca de 120.000 jóvenes "ninis", de los cuales más del 70 % eran mujeres y la mitad, amas de casa. Entre ellas, las madres jóvenes se encuentran claramente sobrerrepresentadas. Muchas de ellas abandonaron sus estudios por un embarazo y se encuentran desempleadas porque dedican la mayor parte de su tiempo al cuidado de sus hijos/as, e incluso de otros miembros dependientes del hogar. Esto ocurre por las escasas posibilidades de conciliación de los cuidados con el empleo fuera del hogar o los estudios, en un contexto marcado por la falta de corresponsabilidad de otros actores, entre ellos, el Estado y sus servicios públicos, y muy especialmente los propios padres de esos/as hijos/as.

Estudios críticos con relación al concepto "nini" y su uso han revelado el sesgo de género que contiene. Su carga peyorativa ignora que estas mujeres no están en la inactividad, sino que están asumiendo trabajos fundamentales para mantener la vida en los hogares. Los datos de la EUT

así lo revelan: las mujeres jóvenes desocupadas dedican, en promedio, más de seis horas al día a tareas domésticas y de cuidados en sus hogares, lo que constituye prácticamente una jornada laboral. Afirmar que no trabajan, e incluirlas en la categoría ninis, podría interpretarse, por tanto, como un error conceptual que se basa en la invisibilización o falta de reconocimiento social y económico de su labor.

Así, mientras las estadísticas y las políticas las clasifican como jóvenes inactivas, su trabajo permite sostener hogares y familias marcadas por altos niveles de vulnerabilidad social y económica. Su posición revela uno de los mecanismos menos visibles de la organización social de los cuidados, que es convertir un trabajo imprescindible para la reproducción de la vida en una supuesta inactividad. Desde esta posición, las "ninis" constituyen uno de los pilares más invisibles y críticos sobre los que descansa el cuidado en Panamá.

Pero comprender la arquitectura de los cuidados exige mirar más allá de quienes cuidan, aun reconociendo que aquí solo hemos analizado dos de las variadas posiciones que ocupan las mujeres dentro de ella. También necesitamos atender a quienes eluden o pueden eludir esas responsabilidades, o asumirlas de manera marginal. Allí es donde aparece la tercera figura de este ensayo; los hombres cero.

HOMBRES CERO: LOS OTROS NINIS O EL "PRIVILEGIO" DE NO CUIDAR

El concepto "hombres cero" se refiere a aquellos varones que, en las Encuestas del Uso del Tiempo, declaran dedicar cero horas a la semana al trabajo doméstico y de cuidados, que, según esta fuente, representan unos 63.000. No se trata solo de una categoría estadística, sino de una posición dentro de la organización social de los cuidados: la de quienes permanecen al margen de estas responsabilidades. En Panamá, ocho de cada diez personas que declaran no dedicar tiempo a estas tareas son hombres.

Esta figura se agrava con la unión o el matrimonio. Así, entre las personas unidas o casadas que dedican cero horas a estas tareas no remuneradas, nueve de cada diez son hombres. Este dato indica que la unión parece reforzar la posibilidad masculina de quedar completamente al margen de la participación en las tareas domésticas y de cuidados, ocurriendo un "efecto descarga" sobre sus compañeras o esposas, o la activación de una transferencia de responsabilidades del hombre a la mujer, como ya revelaron estudios previos realizados con base a los datos generados en el CIEPS. De hecho, para las mujeres ocurre lo contrario, cuando ellas se unen o se casan, aumenta su carga de trabajo no remunerado en el hogar, incluidos los cuidados.

Suele explicarse la baja o incluso nula dedicación de los hombres a estos trabajos en sus hogares por estar ocupados en trabajos remunerados fuera de los mismos. La evidencia, sin embargo, revela otras dinámicas. Hay un grupo de hombres que, declarando dedicar cero horas a los quehaceres domésticos y los cuidados afirman, además, estar desempleados. Según nuestros propios datos, un 15% de estos hombres cero se encuentran, además, desocupados. Es decir, no solo permanecen

al margen del trabajo del hogar, sino del empleo remunerado, normalmente porque son desempleados o jubilados.

Si consideramos, como apuntábamos críticamente en el caso anterior, las ocupaciones domésticas y de cuidados no remuneradas del hogar como "trabajo", muy pocas mujeres podrían considerarse inactivas o "ninis", y aún menos las jóvenes madres que dedican casi una jornada laboral a esas ocupaciones. Sin embargo, sí podríamos identificar otro perfil de "ninis": los que no trabajan ni dentro ni fuera del hogar, quienes son el triple de hombres que de mujeres. Esta figura se encuentra absolutamente invisibilizada y carente de problematización en el debate público.

UNA REFLEXIÓN FINAL

Si bien estas tres figuras no agotan la arquitectura invisible de los cuidados en Panamá, sí constituyen algunos de sus pilares críticos y reveladores. A través de ellas es posible observar lo que permanece oculto tras las cifras macroeconómicas que posicionan al país en las mejores posiciones del contexto regional; una organización social de los cuidados marcada por desigualdades profundas, donde los cuidados se ocultan o se descargan de unas personas sobre otras, en lugar de reconocerse o compartirse. Estas desigualdades conviven con ausencias críticas en la provisión de los cuidados, entre las que destacan un Estado todavía bastante deficitario en políticas públicas y, por otro lado, aquellos hombres que, en sus propios hogares, permanecen al margen de estas responsabilidades, cuya expresión más extrema es la figura del "hombre cero".

Desvelar la arquitectura invisible de los cuidados no solo nos permite identificar quiénes cuidan y en qué condiciones, es también preguntarse quiénes no lo hacen o quiénes pueden no hacerlo, cómo se sostiene ese privilegio y sobre quiénes recaen finalmente esas responsabilidades. Son esas miradas y preguntas críticas sobre la organización social de los cuidados las que permitirán ir avanzando en el debate y la intervención dirigida a la construcción de una sociedad del cuidado basada en la corresponsabilidad y el reconocimiento del valor del trabajo que sostiene la vida.

Eugenia Rodríguez Blanco

"ES UN TRABAJO EXTRA", PERSPECTIVAS DE EDUCADORAS Y MADRES DE FAMILIA SOBRE EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN COMPLEMENTARIA ESCOLAR EN PANAMÁ

La malnutrición infantil es uno de los desafíos más sobresalientes a nivel mundial. El término malnutrición engloba un amplio rango de enfermedades relacionadas a la alimentación, desde la desnutrición hasta la obesidad. Alrededor de 45% de las muertes de niños menores de cinco años están relacionadas a alguna forma de malnutrición. A pesar de que en América Latina la prevalencia de malnutrición

aguda en niños menores de cinco años es más baja en comparación a África y Asia, el informe de las Naciones Unidas Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional 2022, la ONU indica que hay una evolución positiva en la prevalencia de la desnutrición crónica entre niños menores de 5 años en la región de América Latina y el Caribe. Además, nuestra región presenta alarmantes cifras respecto a la inseguridad alimentaria, lo cual es de gran impacto dado que el continente americano es una de las mayores regiones productoras de alimento. La seguridad alimentaria es la garantía del derecho a la alimentación, el acceso a los alimentos en cantidades y de calidad apropiada. El problema de la desnutrición es interseccional y se perpetua debido a factores como la pobreza, el nivel de la calidad de los servicios de salud y la falta de acceso a ellos, la inseguridad alimentaria, la falta de educación sobre la buena alimentación, la falta de acceso a alimentos nutritivos, entre otros factores.

En Panamá la desnutrición infantil es un alarmante problema que afecta a la salud pública. El 19% de los niños y niñas panameños menores de cinco años padecen de desnutrición. Según el informe Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional 2018 de las Naciones Unidas, los niños moradores de las provincias más desatendidas y con más bajos recursos, al igual que los niños en nuestras comarcas indígenas son los más afectados por la malnutrición y que sufren mayor falta de seguridad alimentaria.

En respuesta a este problema, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con la ayuda de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), desarrolló el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2017-2021 y 2024-2030). El SAN es una estrategia que "aborda el problema de la malnutrición incluyendo acciones en materia social, de salud, agricultura y educación, entre otros sectores." Este programa también busca reducir las brechas existentes en las áreas rurales e indígenas, para esto el plan SAN pone énfasis en estas zonas a través de tres ejes prioritarios: "programas de transferencias para cubrir el déficit alimentario; ampliación de la cobertura de servicios básicos, y fortalecimiento de las capacidades técnicas laborales". Con referente especifico a la nutrición, el plan SAN propone un conjunto de acciones de prevención y control de la malnutrición, como el fomento de hábitos saludables; educación alimentaria y nutricional; programas de alimentación escolar sostenibles, el cual vincula iniciativas del sector educativo y de salud. Uno de estos programas sociales para reducir la malnutrición en Panamá es el Programa de Alimentación Complementaria Escolar (PACE), el cual fue implementado por el Ministerio de Educación (Meduca) en escuelas oficiales a nivel nacional. Este programa consiste en la distribución de una galleta nutricionalmente mejorada, leche semidescremada fortificada y crema nutritiva enriquecida para estudiantes de primaria y premedia de todas las escuelas del país. Según el Meduca, este programa benefició a 552.114 alumnos en 3.420 centros escolares y parvularios en 2024. El PACE tiene como objetivos principales: mejorar la situación nutricional de los niños en educación preescolar y primaria básica, y aumentar la matrícula, asistencia escolar y el rendimiento escolar.

Los programas de alimentación escolar constituyen una de las políticas públicas sociales más importantes en Latinoamérica y el Caribe, ya que son esenciales para garantizar que los estudiantes tengan acceso regular a alimentos en las escuelas. Estos programas pueden constituir una estrategia social para mejorar la educación, la salud, la nutrición y la reducción de la pobreza y, a su vez, ser una política pública eficaz para garantizar el derecho a la alimentación adecuada.

Hasta el momento, este y otros programas de alimentación escolar en Panamá, no han sido evaluados desde el punto de vista cualitativo. En 2005, Atalah y Ramos realizaron una evaluación de programas sociales con componentes alimentarios y de nutrición en Panamá. El principal objetivo de esta evaluación fue establecer la cobertura, número y tipo (género, características étnicas, edad) de beneficiarios de los diferentes programas sociales con componentes alimentarios, y poder proponer recomendaciones que permitan mejorar la eficiencia y eficacia de estos programas. Esta evaluación tuvo una orientación cuantitativa. Nuestro estudio buscaba explorar las perspectivas de los familiares y educadores de los niños que reciben los beneficios del PACE, y entender cómo funciona el programa en práctica desde el punto de vista de aquellos cercanos a los beneficiarios. Las perspectivas de estos participantes pueden brindar una comprensión profunda muy valiosa, como las barreras y facilitadores, no solo de la implementación del programa sino también de su desarrollo en "vida real". También buscamos documentar qué impacto tiene este programa en la nutrición y el desempeño escolar de los estudiantes. La meta final de este estudio es generar recomendaciones para tomadores de decisiones con respecto a los programas de alimentación escolar que estén basadas en las voces de aquellos para quienes estos programas son esenciales.

Para capturar estas experiencias, se realizaron actividades de sondeo en dos regiones geográficamente distintas: una zona urbana en la provincia de Panamá y una zona rural en la provincia de Panamá Oeste. Estas actividades de sondeo siguieron la estructura de un grupo focal con un enfoque de participación comunitaria. En ambas regiones se contactaron a autoridades locales que asistieron con la organización de las actividades, reclutamiento de miembros clave de la comunidad, y que asistieron en el desarrollo del grupo focal. Cada grupo focal contó con un mínimo de ocho participantes y un máximo de doce, para asegurar participación uniforme y representación equitativa de las distintas experiencias vividas. Los grupos focales estaban constituidos por: maestras, madres de familia y cocineras de escuelas oficiales donde se implementa el PACE.

Las reuniones comenzaron con preguntas sobre la opinión general sobre el PACE y diferentes temas relacionados fueron emergiendo a medida que progresaba la actividad. Uno de los hallazgos más interesantes fue el de la carga laboral que representa la organización del programa para las educadoras y el del rol clave, y no remunerado, que juegan las madres de familia en la distribución de la merienda escolar.

Una educadora compartió *"Es un trabajo extra"*. Esta observación fue compartida por todas las educadoras en ambas

regiones geográficas. Las maestras describieron que para el desarrollo del PACE su labor es indispensable. Sin ellas el programa no se desarrollaría, lo cual es impactante.

Al revisar la ley n.º 35 del 6 de julio de 1995, la ley que establece el PACE, no se encontraron descripciones del proceso de la implementación diaria de este programa. En ninguno de los nueve artículos dentro de esta ley se establecen los encargados responsables de administrar el PACE en las escuelas, tampoco hay estatutos claros sobre el almacenamiento o limpieza de los productos que constituyen la merienda. Estos vacíos dejan espacio a la interpretación y crean confusión sobre cómo se debe desarrollar el programa en el día a día. Adicionalmente, crea desbalances en la carga laboral de las educadoras.

Educadoras en ambas regiones describen que la distribución del PACE a los estudiantes recae en sus manos. Diferentes centros educativos asignan a una maestra encargada de coordinar el PACE en su escuela, pero todas las maestras por grado están involucradas de alguna u otra manera en la distribución de PACE. Una maestra de zona rural nos detalla el proceso en su escuela: "*todas las mañanas debemos hacer el conteo diario porque la remesa no alcanza*". La remesa se refiere a las entregas de producto que las compañías de leche o crema y galleta hacen a la escuela. La remesa debe alcanzar para todos los estudiantes, pero tanto en zonas rurales como en urbanas, las maestras reportan que la remesa semanal no cubre la totalidad del cuerpo estudiantil. Este problema se exacerba en zonas rurales. En estos casos, las maestras deben, en sus palabras, *"ponerse creativas"* y buscar maneras de asegurar que todos los niños reciban algo de merienda. Una directora reportó que hace llamadas a negocios de la localidad para solicitar donaciones de alimentos. Trabajo adicional que señala debe hacer fuera de su horario laboral.

Además del conteo matutino, las maestras deben entregar niño por niño la leche y galletas. En el caso de la modalidad de crema y galleta, una encargada debe preparar la crema nutritiva enriquecida. El sitio web del Meduca reporta que la crema es de "fácil preparación", sin embargo, no estipula a un encargado de su preparación. Este paso extra de preparación de alimentos recae en las maestras, cocineras (las cuales son contratadas para otro programa de alimentación escolar), madres voluntarias, o incluso de trabajadoras manuales. Para ambas modalidades, las maestras deben agrupar a todos los estudiantes, repartir la merienda uno por uno, y en caso de los alumnos más pequeños apoyar con la limpieza y recolección de basura después de la hora de la merienda. Las maestras indican que a pesar de que esto no está detallado en sus responsabilidades como educadoras, es parte implícita de su trabajo. Algunas agregan que sí ellas no se encargan de la repartición de la merienda, los niños se quedarían sin comer. Estas labores tienen que hacerse simultáneamente que sus responsabilidades oficiales como educadoras. Tanto la coordinación del PACE en las escuelas como la distribución de PACE a los estudiantes son labores no remuneradas.

Una maestra reportó: "Yo llego a las 5.30 am para poder tener tiempo de organizar todo", la realidad es que su turno

comienza a las 7.00. En su escuela, las maestras tienen que buscar la merienda del cuarto de almacenamiento y llevarla a sus salones, a veces pueden disponer de los trabajadores manuales para ayudarlas a transportar las pesadas cajas de leche, otras veces ellas mismas deben cargarlas. Las escuelas en zona urbana reportaron que la matrícula total (contando turno diurno y turno de la tarde) por escuela es de 965 estudiantes en las más pequeñas, y hasta 1.500 estudiantes en las más grandes. Esto nos demuestra la gran cantidad de estudiantes a quienes las maestras deben distribuir diariamente la merienda.

En estas escuelas con mayor matrícula se establece otro rol que a pesar de ser informal, es crucial para el desarrollo del PACE. Esta figura es la de las madres voluntarias. Las madres y abuelas de estudiantes que voluntariamente disponen de su día para ayudar a las maestras y cocineras con la preparación y distribución de la merienda escolar. En escuelas donde se establecen otros programas de alimentación escolar, ellas también aportan. Esta figura, al igual que las maestras, también ayuda con el conteo de los estudiantes, la repartición de la merienda y, sobre todo, con la limpieza, ya que en algunas de las escuelas, por cuestiones de sanidad, no se les permite estar en contacto con los alimentos. Algunas madres reportan diferentes razones para actuar como voluntarias: para asegurar que sus hijos reciban la merienda, para aliviar la carga de las maestras, e incluso en la espera de que sobre algún alimento al final de la jornada de repartición que puedan llevar a casa para que otros hijos que no están en edad escolar puedan comer. Esta última razón ilustra la gran falta de seguridad alimentaria que vive la población panameña.

Dentro de esta conversación, surgió la pregunta sobre el rol de los padres. Unánimemente, las participantes, tanto maestras como madres de familia, respondieron que *"los padres no existen"*. Cuando se les pidió que explicaran con más detalle, se refirieron a que para ninguna actividad escolar donde se necesitara o solicitara la presencia de un acudiente, contaban con la participación o apoyo de los padres. Recalcaron que solamente las madres de familia apoyaban en estas actividades, incluyendo la distribución de la merienda escolar. Cabe señalar que en estas actividades de sondeo solamente participaron maestras. Cuando se preguntó sobre el rol de los maestros, para varias escuelas la respuesta fue igual: las maestras son las que se encargan de la merienda.

Ningún estudio ha explorado la carga laboral desigual que representa la implementación del PACE en escuelas desde un enfoque de género. En otras situaciones laborales, podemos encontrar evidencia en la literatura de como ciertas tareas se asumen y delegan automáticamente a las mujeres, actividades que muchas veces no son remuneradas. Este es el caso del PACE en estas escuelas sondeadas. Otros estudios en otros ámbitos laborales han documentado la experiencia vivida de mujeres trabajadoras que reportan jornadas dobles debido a estas actividades extra, estos resultandos están alineados con la experiencia de las maestras participantes en este estudio en relación al PACE.

Entre las recomendaciones que ofrecieron las educadoras y madres de familia a los tomadores de decisiones sobre políticas públicas relacionadas a los programas

de alimentación escolar, una se repitió constantemente: la necesidad de que estos programas vengan con personal establecido. Esto no solo ayudaría a que el programa se desarrollase más eficientemente, también aliviaría la ya pesada carga de las educadoras. Otra recomendación fue la remuneración de la figura de madres voluntarias, que de alguna manera oficializaría este rol esencial que ellas desempeñan.

Andrea Melgar

PERCEPCIONES DEL CANAL DE PANAMÁ EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE

INTRODUCCIÓN

El Canal de Panamá es un eje fundamental del comercio internacional y un recurso esencial para el país panameño, que actualmente atraviesa fuertes tensiones y disputas geopolíticas entre las grandes potencias. La perspectiva geopolítica tiende a invisibilizar a su población, ya que reduce a Panamá a un simple lugar de paso del comercio global, sin considerar la opinión de la ciudadanía. Sin embargo, las percepciones tienen un rol destacable, ya que siguiendo el denominado teorema de Thomas (presente en el fundamental texto de sociología "El niño en América: problemas conductuales y programas" escrito por Dorothy Swaine Thomas y William Isaac Thomas), "Si las personas definen las situaciones como reales, estas son reales en sus consecuencias", es decir, las opiniones de las personas tienen consecuencias en sus sociedades.

En el caso del presente documento analizamos las percepciones panameñas sobre el Canal en base a resultados de encuestas de opinión y entrevistas grupales. Estas percepciones concurren en un campo de debate cargado de asimetrías y desigualdades (económicas, políticas, de género, étnico-raciales, e incluso epistémicas) en el que están presentes elementos simbólicos y materiales, así como profundas desavenencias sobre la socialización de los beneficios de este fundamental recurso del país.

IMPORTANCIA DEL CANAL DE PANAMÁ EN LA NUEVA GEOPOLÍTICA MUNDIAL

Según la Organización Mundial del Comercio (OMC) más de un 80% de la carga mundial circula por la vía marítima, existiendo en el mundo diferentes ejes fundamentales para este tránsito como son el estrecho de Ormuz, el Canal de Suez, el Canal de Panamá, el estrecho de Malaca, el estrecho de Bab el Mandeb, y el estrecho de Gibraltar, entre otros. Estos "cuellos de botella" son fundamentales para reducir los costos del transporte y los tiempos de entrega de las mercancías, teniendo un rol crucial en el funcionamiento de la economía.

El Canal maneja aproximadamente el 5% del comercio marítimo mundial, conectando 170 países, pero hay que destacar que alrededor del 70% del total de la

carga que transita por el Canal de Panamá tiene como origen o como destino a EE. UU, convirtiendo al gigante norteamericano en el principal usuario de esta ruta.

A principios del siglo xx Estados Unidos completó la construcción de esta ruta que cruzaba el Istmo centroamericano, marcando un hito en la historia de la ingeniería. En la actualidad el Canal funciona bajo la administración de Panamá, operando como un importante motor de la economía mundial, pero su administración a lo interior del país sufre críticas por la insuficiente transparencia y por un amplio descontento con la distribución de los aportes económicos del Canal.

En la actualidad esta vía está siendo afectada por una coyuntura de fuertes tensiones comerciales entre las grandes potencias, resurgiendo las lógicas de las esferas de influencia en las relaciones internacionales, y siendo palpable un retorno al *hard power* por parte de EE. UU. en el continente americano. Dentro de estas lógicas se puede encuadrar la intención del presidente Trump de recuperar el Canal.

Desde que asumió el cargo, Trump ha manifestado su interés en retomar el control de la vía marítima, incluso no descartando la posibilidad de utilizar la fuerza militar para recuperarla. El presidente ha argumentado que China controla el Canal y que eso va contra los tratados firmados, y ha arremetido contra las tarifas que paga EE. UU. por cruzar la ruta interoceánica. Estas intenciones han generado una profunda controversia, pero tras la firma de un memorándum con las autoridades panameñas, las relaciones entre Estados Unidos y Panamá han mejorado y las menciones del presidente norteamericano de recuperar el Canal han desaparecido de los medios. No obstante, Panamá históricamente priorizó la neutralidad dando un papel menos importante a la construcción de alianzas lo que le deja poco margen de maniobra para la diplomacia.

Independientemente de si estas intenciones de recuperar el Canal sean reales o no, lo que sí es evidente es que la presidencia de EE. UU está dibujando una esfera de influencia con diferentes fronteras: Canadá en el norte, Groenlandia en el este, y Panamá como frontera sur. Comprendiendo un área de influencia que le garantizaría el control de un importante volumen del comercio internacional auspiciada bajo el proyecto de resguardar la seguridad nacional de EE. UU.

CENTRALIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ EN EL MODELO PAÍS

Panamá es un país de servicios con un canal interoceánico, único entre el Océano Atlántico y el Océano Pacífico, que ha constituido el eje fundamental de un modelo que ha sido denominado como "transitista" al priorizar esta ruta y su vínculo con el comercio internacional, en lugar de enfocarse en la producción industrial o agrícola interna. El sector servicios aporta en torno al 70% del Producto Interior Bruto (PIB) y, según el BID (2024), el tránsito de barcos contribuye con un 3% del PIB nacional anual. Sin embargo, si incluimos al tránsito de barcos en toda la plataforma logística, este llegaría a generar en torno al 30% del PIB, al sumar puertos, zonas francas y transporte de mercancías.

La evolución de la historia del Canal y de Panamá constituyen dos procesos

sociopolíticos que marcan el destino del país, existiendo 3 hitos fundamentales en "la comunidad imaginada" panameña. Primero, la separación de Colombia en 1903, facilitada por la decisión de construir el Canal en territorio panameño, segundo, la reversión del Canal a manos panameñas el 31 de diciembre de 1999, lo que consolidó la plena soberanía de Panamá sobre todo su territorio, y tercero, el proceso de ampliación del Canal, que posibilitó el paso de buques de mayor capacidad (Neopanamax).

La construcción de un nuevo juego de esclusas entre 2009 y 2016, tras la previa aprobación por referéndum, fue un acicate fundamental para propiciar un acelerado crecimiento económico, posibilitando que Panamá llegara a ser un país de renta alta en 2018. En la actualidad, Panamá forma parte del grupo de países de ingresos altos en la región, junto a Chile, Uruguay, Costa Rica y Guyana.

A pesar de estos importantes logros, uno de los déficits que deja este exitoso modelo es la incapacidad de revertir las altas tasas de desigualdad, que se han mantenido extremadamente altas, incluso en los periodos en que el país registró un crecimiento de dos dígitos.

CONTRAPOSICIÓN EN LAS PERCEPCIONES: EL ORGULLO POR EL CANAL CONFRONTADO CON UNA FALTA DE LA SOCIALIZACIÓN DE SUS BENEFICIOS

El Canal de Panamá es un símbolo de orgullo nacional para los panameños ya que representa la capacidad del país de administrar con éxito una de las maravillas de la ingeniería moderna, que constituye un eje fundamental en el comercio global, y a su vez, plasma la recuperación total de la soberanía, conseguida tras arduas luchas en el siglo xx, que desembocaron en la reversión de la vía marítima el 31 de diciembre de 1999 de manos norteamericanas a panameñas. En la IV Encuesta de Ciudadanía y Derechos (2025) del CIEPS más de un 70% de las personas encuestadas manifiestan sentirse orgullosas de que Panamá disponga del canal interoceánico, lo que implica la existencia de un destacado nivel de identificación con la ruta interoceánica. Estos sentimientos de orgullo tienen una especial relevancia, porque son emociones vinculadas con la estima y la pertenencia a una determinada sociedad, constituyendo elementos esenciales para la cohesión grupal como platean las teorías de la jerarquía de necesidades de Maslow o la teoría de identidad social de Tajfel.

Pero en la misma encuesta se expresa una opinión contrapuesta al orgullo nacional, ya que más del 70% de las personas encuestadas consideran que los beneficios del Canal no llegan a todos los panameños y panameñas (un porcentaje similar al expresado en las tres olas anteriores, 2023, 2021, y 2019), lo que debilita el vínculo de la sociedad con su Canal. Este porcentaje contrasta con la opinión de las élites políticas, ya que un 70% de los cargos parlamentarios consultados en el Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas (2025), por el contrario, si consideran que los beneficios del Canal llegan a toda la población, lo que visibiliza una fractura entre los y las representantes frente a los representados y las representadas.

Los aportes que hace el Canal a la sociedad panameña se pueden dividir en contribuciones indirectas, en la recaudación del impuesto de la renta, contribuciones al seguro social y educativo, y aportaciones en compras de bienes y servicios y salarios, pero por otra parte también existen aportes directos a las políticas públicas por medio de un desembolso anual para subsidios y otras políticas sociales gracias al pago de dividendos que la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) entrega al Tesoro Nacional, el denominado "cheque del Canal". Aunque este desacuerdo con que los beneficios no llegan a toda la población se relaciona con una dimensión más profunda, una "promesa incumplida". Esta opinión de la falta de socialización de los beneficios se vincula a una extendida percepción ciudadana sobre un modelo país que incumplió una promesa de desarrollo. Este modelo posibilitó un alto crecimiento económico y aportó importantes recursos para desarrollar políticas públicas, pero también tiene como pasivo que no fue capaz de consolidar la integración social y territorial vaticinada por el general Torrijos, sin poder transformar la permanente desigualdad que sufre el Istmo.

En cinco entrevistas grupales cualitativas realizadas en el mes de mayo de 2025, entre perfiles multietarios, mitad hombres, mitad mujeres, de diferentes orígenes étnicos y provinciales, las personas integrantes de estos grupos manifestaron que el Canal "no beneficia a los sectores de bajos recursos"; ni los aportes del Canal llegan a todos los territorios, especialmente a las comarcas indígenas. Además, los grupos enfatizaban que estos recursos no llegaban a servicios fundamentales como educación, salud o infraestructura vial. En estas entrevistas también se manifestó que las decisiones importantes sobre el Canal son tomadas de forma discrecional por pocas familias. Siguiendo esta opinión, en las encuestas de Latinobarómetro 2024, 7 de cada 10 personas encuestadas en Panamá consideran que se gobierna por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio.

Para la población panameña la ruta interoceánica constituye un recurso que no solo debiera servir para dinamizar de forma eficiente el comercio marítimo internacional y propiciar un gran crecimiento económico, sino que también le corresponde al país facilitar una mayor redistribución atendiendo a las deudas sociales.

Estas contraposiciones entre lo simbólico y lo material sobre un logro tecnocientífico, según las sociologías del riesgo, pueden acoger formas de ambivalencia que incluyan actitudes, valores y emociones contrapuestos sobre un mismo objeto, en este caso el Canal.

A pesar de estas divergencias, en la IV Encuesta de Ciudadanía y Derechos (2025) más de un 80% considera que el Canal debe seguir en manos panameñas, pero en una complicada coyuntura geopolítica es destacable que 7 de cada 10 entendieron que las intenciones de Trump de retomar el Canal eran reales lo que fue percibido como un riesgo para la soberanía panameña.

LA AMBIVALENCIA COMO UNA EXPRESIÓN DE UN MODELO MODERNO FRAGMENTARIO

El proceso de modernización panameño tiene una conformación dual porque

convive un Canal interoceánico eficiente y una economía de servicios robusta con grandes rezagos, como es una alta desigualdad, y unas instituciones públicas e infraestructuras cargadas de deficiencias básicas para su funcionamiento. Es decir, podemos caracterizar a este modelo como un tipo de modernización fragmentaria que no incorpora a amplios segmentos sociales, según "El miedo a la modernidad" de Patricia Pizzurno la modernidad panameña constituye un proceso híbrido inconcluso, impuesto por los grupos hegemónicos.

En la obra coral "Las consecuencias perversas de la modernidad", compilado por el catedrático vasco Josetxo Beriain, prestigiosos sociólogos debaten sobre "la cara b" del proyecto moderno. Ulrich Beck plantea que los triunfos de la modernidad en tecnología y ciencia crean inevitablemente problemas sociales que escapan al control de las instituciones y generan ambivalencia, según Zygmunt Bauman la ambivalencia es un concepto que caracteriza a la modernidad en su intento constante de ordenar una realidad que escapa a estas formas de clasificación, y Niklas Luhmann argumenta que las instituciones modernas funcionalmente diferenciadas no pueden procesar la complejidad de una sociedad plural.

El Canal de Panamá como gran obra de ingeniería representa la máxima expresión de una modernidad que entiende a la ciencia como el único conocimiento valido para organizar el espacio y lograr el dominio técnico sobre el entorno. Con la construcción de la ruta interoceánica se consolidó una modernidad moldeada por un positivismo preexistente, encarnado en la figura de Justo Arosemena, destacado representante del positivismo americano y padre de la nacionalidad panameña, y por un pragmatismo, propio de la histórica tradición comerciante del país, que según el exvicepresidente Arias Calderón se manifestaba en una sociedad "transaccional".

Con esta forma de pensamiento se apuntaló una determinada visión del mundo, "un weltanschauung", basado en la máxima comtiana de "orden y progreso". Un "imaginario sociotécnico" en el que es central la eficiencia, la optimización, y el control de la naturaleza, elevando a la tecnociencia como único principio válido, infravalorando, o en ocasiones ignorando, otras formas de pensamiento que no están vinculadas a los marcos de producción científica hegemónicos. Esta visión constituye una parte sustantiva del pensamiento dominante en el país teniendo un gran influjo en la idiosincrasia panameña contemporánea.

Según el sociólogo peruano Aníbal Quijano, existe "un conocimiento válido" que incorpora una perspectiva eurocéntrica que se sostiene en un marco de ciencia claramente positivista que margina y deslegitima otras formas de conocimiento. Estos otros pensamientos no legítimos constituyen "un conocimiento no válido" que abarcan las sabidurías y formas de conocer de pueblos como los indígenas o los afrodescendientes, históricamente marginadas por ser consideradas "inferiores" o "míticas".

A las élites criollas se les atribuye ese conocimiento válido, lo que les posibilita encarnar el rol de sujetos de conocimiento, mientras que quien no participa de esta perspectiva no es considerado como un interlocutor válido, ocupando un lu-

gar subalterno en el debate sobre el devenir del Canal.

CONCLUSIONES

Una mayoría de la población se siente orgullosa de que el Canal le pertenezca a Panamá y aspira a que este recurso siga en manos panameñas, pero hay deudas sociales del modelo país que tienen un profundo efecto en las percepciones.

Como contraposición a este orgullo de pertenencia, una mayoría considera que los beneficios del Canal no llegan a la población. Este modelo, que posibilitó un alto crecimiento económico y aportó importantes recursos para desarrollar políticas públicas, también deja el pasivo de no haber cumplido con una promesa de desarrollo del general Torrijos. Panamá desarrolló un arquetipo de modernización incompleta y fragmentaria en el que predomina el discurso tecnocrático de las élites, dejando en un segundo plano importantes demandas ciudadanas.

En una coyuntura de tensiones geopolíticas, con una frecuente apelación al *hard power,* estás controversias sobre el Canal pueden ser un obstáculo para la defensa de la soberanía en una realidad pujante en la que priman los intereses de las potencias en liza.

Jon Subinas

LIBERTADES DE EXPRESIÓN Y DE PRENSA: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS EN PANAMÁ

Las libertades de expresión y de prensa tienen una relevancia singular en un contexto global marcado por el deterioro de la democracia. Hallazgos recientes de que dan cuenta de la situación global, como el informe sobre la democracia del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el barómetro de la organización periodística Reporteros Sin Fronteras, han revelado que más de la mitad de los países del mundo vive una situación difícil o muy grave de restricciones, tendencia que también ha comenzado a observarse en países con sistemas democráticos usualmente bien valorados, como Panamá.

Según el Índice Chapultepec de la Sociedad Interamericana de Prensa, el país istmeño se cuenta entre aquellos con mayores grados de libertad de expresión y de prensa dentro de las Américas; sin embargo, entre 2022 y 2024 la puntuación en este barómetro de carácter regional descendió significativamente.

En su informe de 2023, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresó su preocupación por la activación de procesos judiciales contra periodistas y medios de comunicación y por la hostilidad registrada durante las coberturas de las amplias movilizaciones sociales ocurridas en el país durante 2022.

Dado que los reportes y barómetros usualmente se basan en respuestas obtenidas a través de cuestionarios respondi-

dos por personas consideradas expertas, nos propusimos hacer un diagnóstico que perfilara mejor esta cuestión. A tal fin concebimos un estudio de carácter inclusivo que tomó en consideración las opiniones de diversos actores sobre el estado de las libertades de expresión y de prensa en Panamá.

Partimos de la premisa de que cada sector de la sociedad –la población en general, los dueños y directivos de medios, los líderes gremiales, los docentes de periodismo y los periodistas en ejercicio– posee una mirada particular sobre este problema, condicionada por sus intereses, experiencias y la posición que ocupan tanto en el ciclo informativo como en el ecosistema mediático. En este ensayo exponemos la metodología seguida y comentamos algunos de los hallazgos más relevantes del estudio.

LA METODOLOGÍA: EL VALOR DE LA INCLUSIÓN Y LA DIVERSIDAD

La investigación se llevó a cabo en tres fases consecutivas e integradas, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas con el fin de capturar la diversidad de perspectivas sobre el problema. La primera fase consistió en una encuesta telefónica de alcance nacional que se realizó entre el 10 y el 21 de marzo de 2025. Se consultó a una muestra de 1.230 personas de 18 años o más, seleccionada mediante muestreo aleatorio simple, con un margen de error de ±2,8% y un nivel de confianza del 95%. Su aplicación, supervisión y análisis estadístico estuvo a cargo de Jon Subinas, investigador del CIEPS.

El cuestionario de la consulta se elaboró con base en una revisión exhaustiva de mediciones similares de carácter global, como la del *Digital News Report* del Instituto Reuters de la Universidad de Oxford; y otras de carácter nacional, como los estudios sobre audiencias de medios de comunicación social del Centro de Investigaciones Sociológicas de España, los del *Pew Research Center* de Estados Unidos de América y la del Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información de la Universidad de Costa Rica.

Dividido en secciones, el instrumento permitió recoger las percepciones ciudadanas sobre las libertades de expresión y de prensa, la independencia de los medios, el consumo informativo, la calidad de la información, la confianza en los actores mediáticos, la evasión noticiosa y la desinformación.

La segunda fase consistió en entrevistas semiestructuradas a dueños y directores de noticias de los principales medios del país, a líderes gremiales del sector periodístico y a docentes de comunicación social en universidades públicas y privadas. Los cuestionarios, de entre 12 y 15 preguntas abiertas, abordaron tres ejes temáticos: los factores que limitan las libertades de expresión y de prensa, las tensiones que desafían su ejercicio y los retos para ampliarlas y fortalecerlas. Cada sesión duró entre 60 y 90 minutos, y fue grabada y transcrita con verificación de fidelidad.

La tercera y última fase consistió en la realización de dos grupos focales con periodistas, uno integrado por profesionales de la provincia de Chiriquí y otro con reporteros de la capital, una elección

deliberada con el objetivo de recoger las opiniones de quienes viven realidades regionales distintas. El guion de preguntas abiertas siguió los mismos ejes que las entrevistas. Al igual que en la fase anterior, la confidencialidad de los participantes estuvo garantizada por consentimientos informados.

El valor de este diagnóstico radica precisamente en haber abordado el fenómeno desde varios planos: el estadístico-representativo de la población general, el cualitativo-estructural de quienes dirigen los medios, el gremial-institucional de quienes defienden colectivamente la profesión, el académico-formativo de quienes preparan a los futuros comunicadores, y el vivencial-cotidiano de quienes ejercen el periodismo. Veamos los hallazgos de acuerdo con cada sector consultado.

LA POBLACIÓN EN GENERAL: ENTRE EL TEMOR Y LA DESCONFIANZA

Los resultados de la encuesta mostraron una población escéptica con respecto al estado de las libertades de expresión y de prensa en el país. Una amplia mayoría de los consultados (67%) señaló que en Panamá existían restricciones para expresarse con libertad, percepción más acentuada entre los grupos más vulnerables. Asimismo, el 57,6% de la población declaró haber sentido miedo a expresar sus opiniones por temor a sufrir consecuencias negativas, un indicador que apunta a la existencia de un clima de autocensura que trasciende el ámbito periodístico.

En cuanto a la libertad de prensa, el 60,8% de los encuestados opinó que los medios panameños no eran libres o que lo eran parcialmente, con problemas importantes. De igual manera, el 73,9% consideró que eran poco o nada independientes del gobierno, y el 71,7% estimó que tampoco lo eran de las élites económicas. Estos porcentajes tan elevados impiden encontrar diferencias significativas entre los distintos perfiles sociodemográficos, lo cual indica que la suspicacia sobre la independencia informativa es transversal a toda la sociedad.

Sobre el consumo mediático, Instagram y WhatsApp encabezaron la lista de los favoritos, seguidos por la televisión, que sigue siendo el medio tradicional preferido por la población (66%). Sin embargo, la calidad de los contenidos se percibe como baja: la mayoría de los encuestados los calificó como regular, independientemente del tipo de medio o canal.

Un 63,1% de la población declaró evadir voluntariamente el consumo de noticias, principalmente por la percepción de que son repetitivas (29,7%) y poco confiables (25,1%). En el mismo sentido, el 81,4% de los encuestados afirmó estar preocupado por no poder distinguir lo verdadero de lo falso en internet, al tiempo que el 83% dijo haber encontrado información falsa en los medios panameños. Esta tensión entre la preocupación por la desinformación y la desconfianza generalizada en todos los medios desemboca en una postura tanto paradójica como preocupante: el 65,6% dijo estar dispuesto a aceptar restricciones a la libertad de expresión si ello contribuye a controlar las llamadas noticias falsas.

DUEÑOS Y DIRECTIVOS DE MEDIOS: BAJO UNA NORMALIDAD VIGILADA

Los dueños y directivos de medios consultados compartieron una valoración moderada sobre el estado de las libertades de expresión y de prensa en el país. Aunque reconocieron que la situación no era grave si se comparaba regionalmente, identificaron un conjunto de factores limitantes que se han vuelto crónicos. El primero es de naturaleza legal: la tipificación en el Código Penal de la injuria y la calumnia como delitos agravados cuando se cometen a través de medios de comunicación. Si bien cuando se alude a funcionarios públicos se exime de la causa penal, la responsabilidad civil por este tipo de delitos –también llamados en contra del honor–, se mantiene vigente. Las demandas por esta causa, que no tienen topes en los montos que pueden alcanzar, son muy frecuentes y generan un efecto disuasorio sobre el ejercicio crítico del periodismo o, en otras palabras, autocensura.

El segundo factor mencionado fue la asignación discrecional de la pauta publicitaria oficial, calificada como un problema sistémico. Según las personas entrevistadas, los entes públicos utilizan la distribución de publicidad como mecanismo de premio o castigo a los medios según su alineación editorial, lo que tiende a comprometer la independencia informativa. A esto se suma la dificultad de acceder a información de carácter público, a pesar de que existe una ley de transparencia y de acceso a la información pública vigente desde 2002.

Más allá de estos factores específicos, dueños y directivos de medios identificaron un problema de naturaleza más difusa: el surgimiento de campañas de desprestigio dirigidas a medios y periodistas. Estas campañas han dado lugar a acoso en redes sociales e incluso a agresiones físicas en coberturas de manifestaciones, lo que también alimenta la autocensura.

En cuanto a los desafíos, los directivos coincidieron en que la supervivencia de sus organizaciones dependía en buen grado de su propia capacidad de adaptarse al entorno digital, de la diversificación de la oferta informativa, más enfocada en lo local, y de su vinculación con las audiencias, asuntos que calificaron como retos muy duros dentro de un entorno donde la sostenibilidad económica resulta cada vez más difícil.

GREMIOS PERIODÍSTICOS Y DOCENTES: VALORAR LA ÉTICA Y LA FORMACIÓN

Los líderes gremiales coincidieron con los directivos y dueños de medios en la incidencia negativa que tanto la normativa legal sobre la injuria y la calumnia como la asignación discrecional de la pauta publicitaria oficial ejercen sobre la libertad de informar de forma independiente. Sin embargo, este sector añadió otros dos factores relevantes: el cruce de intereses políticos y económicos que se evidencia en la conformación de las juntas directivas de algunos medios importantes, y la precarización del empleo periodístico. A estos los consideran como elementos restrictivos estructurales.

Los dirigentes gremiales plantearon como desafíos urgentes la recuperación de la confianza de las audiencias mediante

mecanismos de autorregulación mediática y rendición de cuentas, la capacitación profesional ante los desafíos del entorno digital, y la acción conjunta entre los distintos gremios de prensa y periodísticos. Este llamado a la unidad apareció como un reclamo urgente: defender efectivamente las libertades de información y de prensa requiere superar las diferencias que existen entre los distintos sectores implicados.

Los docentes de periodismo aportaron una perspectiva complementaria centrada en la formación. Señalaron que las tecnologías digitales, si bien habían ampliado el espacio para la expresión individual, también habían generado nuevas vulnerabilidades, pues la mayoría de la población carece de herramientas para evaluar la calidad y veracidad de la información. En la visión de este grupo, la libertad de expresión y de prensa también depende en alto grado de la alfabetización mediática de las audiencias, lo que convierte este asunto en una tarea urgente. Coincidieron con los gremios en señalar la precariedad laboral como un factor que afecta la calidad de periodismo y en reclamar una actualización profunda de los programas universitarios para adecuarlos al nuevo entorno digital.

LOS PERIODISTAS: ENTRE LA PRECARIEDAD Y EL COMPROMISO

Los periodistas y reporteros que participaron en los grupos focales aportaron una mirada concreta y cotidiana sobre la tarea profesional de informar. El grupo de la provincia de Chiriquí subrayó la precariedad laboral como el problema central. Según estos profesionales, muchos reporteros cumplen funciones bajo la figura de servicios profesionales o por nota publicada, sin estabilidad laboral, sin afiliación a la seguridad social y con la obligación de desempeñar múltiples roles dentro de un mismo medio. Este contexto los obliga a diversificar sus fuentes de ingreso, lo que en algunos casos incluye la venta de publicidad lo cual afecta la ética profesional. Igualmente señalaron que en ocasiones invertían su tiempo en la cobertura de temas sensibles que finalmente no se publicaban, lo cual además de afectarles a ellos generaban desconfianza de las fuentes y de la ciudadanía en su trabajo.

Los periodistas de la provincia de Panamá señalaron como principal factor limitante la concentración del poder político y económico en un grupo reducido de élites lo que ha derivado en un ecosistema mediático de baja diversidad y escaso pluralismo. Señalaron que la pauta publicitaria estatal, pero también la privada, operaba como un mecanismo de condicionamiento editorial que les impedía abordar ciertos temas, o hacerlo con imparcialidad. La cobertura de movilizaciones sociales les resultó a algunos especialmente conflictiva, pues los situó entre las expectativas de la ciudadanía movilizada de ver reflejadas sus demandas, y las restricciones impuestas por sus empleadores para difundirlas.

A pesar del pesimismo que tiñó muchas de sus respuestas, ambos grupos expresaron su compromiso con la profesión y aseguraron que el periodismo seguía vivo entre quienes lo ejercían con ética y profesionalismo. Sus desafíos se ubicaron en dos contextos, por un lado, el social,

pues consideran necesario que tanto empleadores como la sociedad en su conjunto comprendan las implicaciones éticas de su oficio; y, por el otro, el de su propio desempeño vinculado con la formación digital y el emprendimiento en ese ámbito como vía para la independencia profesional.

LO QUE EL DIAGNÓSTICO REVELÓ: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS

El carácter inclusivo del estudio permitió identificar zonas de acuerdo y de tensión entre los distintos actores. En cuanto a los factores limitantes, existe coincidencia en torno a la normativa legal que tipifica los delitos contra el honor, la asignación discrecional de la pauta oficial y las dificultades de acceso a la información pública. Sin embargo, el acento varía: mientras los dueños de medios y los gremios destacan las implicaciones legales y presupuestarias, los periodistas y docentes ponen el énfasis en el cruce de intereses políticos y económicos y en la precariedad laboral.

Sobre las tensiones, hay consenso entre gremios y periodistas en cuanto a dos fenómenos: el cruce de intereses económicos y políticos en las juntas directivas de algunos medios, y la precarización del empleo. Los dueños y directivos de medios, por su parte, centran las tensiones en la autocensura y la desconfianza de las audiencias.

En cuanto a los desafíos, el acuerdo es prácticamente unánime: todos los sectores reconocen la urgencia de reconectar con las audiencias para recuperar su confianza y de adaptarse al entorno digital a través de la formación. Con diferentes énfasis, todos los actores expresaron la necesidad de escuchar, comprender y responder a las necesidades informativas de una ciudadanía cada vez más fragmentada en sus hábitos de consumo mediático y volcada hacia las redes sociales.

Una brecha significativa separa, sin embargo, la percepción de los directivos de medios y la de la ciudadanía: mientras aquellos se definen como independientes, la población los percibe como dependientes de los factores de poder político y económico. Esta distancia no es menor: es el reflejo de una crisis de legitimidad que solo podrá resolverse mediante transformaciones concretas en las prácticas editoriales y en los modelos de gobernanza de los medios.

A MODO DE CIERRE

El diagnóstico realizado nos permite afirmar que Panamá conserva condiciones razonables para el ejercicio de las libertades de expresión y de prensa. Sin embargo, esta percepción de alguna manera enmascara la gravedad de las limitaciones estructurales identificadas: una normativa legal que inhibe el periodismo crítico, una asignación de la pauta publicitaria estatal que funciona como herramienta de control, un mercado laboral que precariza a quienes producen la información y una ciudadanía que desconfía profundamente de los medios.

El valor fundamental de este estudio reside en su apuesta metodológica de corte inclusivo. Reveló que las percepciones sobre las libertades de expresión y de prensa no son monolíticas, sino que dependen

del lugar que cada uno de los sectores consultados ocupa tanto en el ciclo informativo como en el ecosistema mediático y, por lo tanto, de sus aspiraciones e intereses. La ruta hacia la ampliación de estas libertades pasa, necesariamente, por reconocer esa diversidad y por la construcción de soluciones que trasciendan las divergencias.

Tres líneas de acción emergen con claridad del diagnóstico realizado: es necesario actuar en el ámbito de la formación –de los operadores de justicia, legisladores, profesionales del periodismo y ciudadanía en general–; de la transparencia –en la asignación de la pauta publicitaria oficial, y en el acceso a la información pública–; y en la acción gremial coordinada, capaz de articular intereses distintos en torno a la defensa de un bien común. Porque como señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin una efectiva libertad de expresión y de prensa la democracia se desvanece hasta desaparecer.

Raisa Urribarri

DEMOCRACIA Y OPINIÓN PÚBLICA EN PANAMÁ

¿Cómo ha evolucionado la opinión pública panameña con respecto a su democracia en la última década? ¿Qué circunstancias pueden estar influyendo en las valoraciones ciudadanas del régimen democrático? Estas pregunta son relevantes porque el país presenta una contradicción interesante: indicadores y mediciones de la democracia que superan la media latinoamericana y unos indicadores económicos que sobresalen también con respecto a sus vecinos; pero, al tiempo, un giro de opinión pública frente al régimen, que es susceptible de ser rastreado desde inicios de la década pasada, a mediados y finales del gobierno de Ricardo Martinelli (2009-2014), y que todavía está presente, aunque de una manera diferente, en las valoraciones democráticas ciudadanas de hoy.

Para responder las preguntas planteadas se presentará primero una breve descripción de la democracia panameña y algunas limitaciones de ella. En un segundo momento se revelará la evolución y el estado actual de la opinión pública panameña frente al régimen democrático. En tercer lugar se discuten condiciones sociopolíticas que se encuentran en la base de todo: la debilidad de la idea de lo público, la alta desconfianza interpersonal y lo generalizado de la aceptación de instituciones informales sobre las formales, incluso cuando no son legales, como es el caso de la corrupción y el clientelismo. Finalmente se expondrá la necesidad de atender a lo expuesto antes que derive en proyectos políticos que erosionen aún más la democracia y que tengan el fundamento de su apoyo en el descontento ciudadano.

LA DEMOCRACIA PANAMEÑA Y ALGUNAS LIMITACIONES

Panamá transitó a la democracia luego de una invasión militar estadounidense, la

de 1989. Desde entonces, en el país han existido elecciones libres, periódicas y competitivas, que han entregado la oficina presidencial a un candidato distinto al del partido en el poder, lo que ha cumplido con el criterio de rotación en el poder, un supuesto tácito que toda democracia necesita demostrar de tiempo en tiempo. Sin embargo, algunos problemas aparecen en la medida en que se amplifica la mirada al proceso democrático.

Para comenzar, el sistema electoral utiliza una variante del método D'Hondt para repartir los escaños en la Asamblea Legislativa, lo que sumado a circunscripciones de magnitud media y pequeña termina derivando en una sobrerrepresentación de los partidos más grandes y tradicionales, algo que han notado, entre otros, Harry Brown Arauz y Claire Nevache.

Como resultado, tan solo dos han sido los principales partidos del sistema por dos décadas, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), heredero político del régimen previo, y el Partido Panameñista (PPa), histórico opositor de éste. Un tercer partido apareció en 2009 con la emergencia del liderazgo populista de Ricardo Martinelli, presidente entre 2009 y 2014, y logró crear y mantener con su popularidad la organización. No obstante, a pesar del surgimiento de una tercera fuerza y del muy reciente boom de la figura de los independientes, existe poca distancia ideológica entre los bloques partidistas, tal y como lo revela el Proyecto de Élites Latinoamericana de la Universidad de Salamanca (PELA). La innovación institucional de presentarse como independiente a las elecciones es una figura restringida por la cantidad de requerimientos y un número máximo de candidatos en tal condición, pero popular ante el rechazo creciente a los partidos políticos, y que no representa un bloque ni uniforme ni programáticamente claro. En la actualidad, 20 de los 71 asambleístas fueron elegidos en tal condición.

No solo es limitada la representación en número de actores en competencia, sino también en oferta programática y visiones de país. En consecuencia la democracia que alterna y que compite durante todo el período señalado, como si fuera una cocina de buenas condiciones, con procesos e instituciones adecuadas, es una democracia donde aquellos que han tenido el permiso de cocinar lo hacen sin diferencia entre sus recetas o sazones.

No es de extrañar entonces que según la encuesta de Ciudadanía y Derechos del CIEPS de 2025, tan solo un 10,8% de las personas ven de manera positiva la figura del partido político, una cifra que siempre fue baja en las encuestas de 2019, 2021 y 2023, pero nunca a ese nivel. Los partidos como actores son el perfecto blanco del descontento ciudadano generado por las condiciones sociales y políticas que en adelante se describirán.

Otro problema enfrentado es el actual desempeño económico, poco destacado en relación con lo sucedido entre 2004 y 2013, un momento en que se creció de manera constante y marcada en el Producto Interno Bruto. En la actualidad el país ha enfrentado un estancamiento económico que venía desde antes de la emergencia sanitaria del COVID y que se acentuó con ella. Que tal período de crecimiento económico no haya disminuido la brecha entre los que más tienen y los que no, ha hecho que en época de vacas

flacas se resienta el liderazgo de quienes no administraron mejor las vacas gordas. Las cifras de desempleo actuales y la alta informalidad laboral convierten a una buena parte de la ciudadanía en actores que antepondrían un mayor bienestar económico antes que mantener una democracia que no está mejorando sus condiciones reales de vida, como revelan las encuestas de opinión pública del CIEPS, que veremos luego.

Finalmente, el surgimiento del liderazgo populista de Ricardo Martinelli, que como se dijo gobernó entre 2009 y 2014, por buena parte de ese período de vacas gordas, alteró la forma de hacer política en el sistema, bipartidista hasta entonces. No solo el trato al opositor cruzó ciertos límites, sino que desde ese momento la idea de democracia quedó ligada a su popular figura política para todo un sector de la ciudadanía. Como consecuencia de esto, el apoyo a la democracia alcanzó en 2012 su punto más alto en todo el período estudiado por el Barómetro de las Américas (65,2%), pero a la salida de Martinelli, ante la negativa institucional a sus intentos de reelección, descendió a 47,1%, 18 puntos porcentuales menos en tan solo dos años, Asimismo, en algo que no debería ser sorpresa, los valores de pluralismo político, ejemplificados por la tolerancia a los opositores y el reconocimiento a sus derechos, cayeron abruptamente, algo que han mostrado Jon Subinas y Sergio García-Rendón usando los datos del mismo Barómetro. Dado que los proyectos populistas tienen como uno de sus ejes la división del campo político entre seguidores y no seguidores, es apenas entendible que el popular proyecto de Martinelli alterara el tipo de discurso y trato a entre los competidores, algo que aún persiste en la democracia panameña desde entonces. Además de esto, que el rechazo a las élites y la frustración ciudadana ante la política tradicional aumentase.

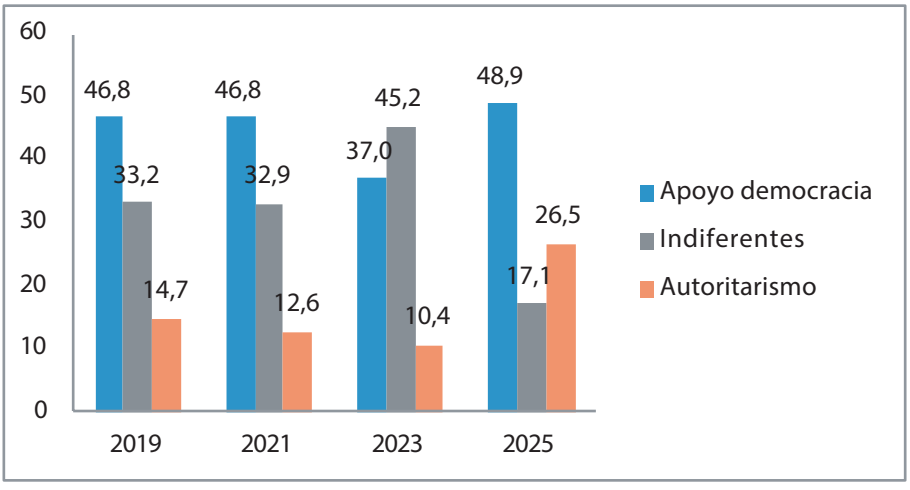
LA OPINIÓN PÚBLICA CIUDADANA FRENTE A LA DEMOCRACIA

Desde 2019 y hasta 2025 el CIEPS ha realizado cuatro grandes encuestas de opinión pública, con una muestra nacional representativa, en las que ha preguntado por la valoración de la democracia. La pregunta escogida ha sido la atribuida a la máxima de Churchill sobre la democracia como la mejor de las peores formas de gobierno. Se le pide a los encuestados identificar con cuál de las siguientes frases se está más de acuerdo: "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno"; "A la gente como yo, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático"; o "En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático". Quiénes responden la primera opción son asumidas como personas que apoyan la democracia, quiénes escogen la segunda son reconocidos como indiferentes, y los que eligen la última opción son consideradas personas con inclinaciones autoritarias.

En todo el período, el valor más alto de apoyo a la democracia ha sido de 48,9%, la cifra de 2025. En las primeras dos mediciones, 2021 y 2023, el valor fue igual (46,8%), descendió a solo 37,6% en 2023 y finalmente repuntó hasta el valor de 2025. Quienes recibieron la mayor parte porcentual de ese descenso en apoyo de 2023 fue el grupo de los indife-

rentes, que alcanzaron a ser superiores al apoyo a la democracia ese año (45,2%). El momento coincide con las mayores movilizaciones ciudadanas vistas en el país desde la transición, a causa del descontento por la firma de un nuevo contrato minero con una empresa extranjera y que fue percibido como lesivo. Sin embargo para 2025, con el nuevo gobierno del presidente Mulino, sucesor de Martinelli, repuntó la democracia, bajaron los indiferentes y subieron a una cifra no vista antes los que manifiestan inclinaciones autoritarias (26,5%), más de un cuarto del total de las personas encuestadas (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Actitudes frente a la democracia (2019-2025)



Fuente: Encuestas de Ciudadanía y Derechos del CIEPS (2019, 2021, 2023, 2025).

En general, los valores de apoyo a la democracia no han superado jamás a la mitad de la población, algo que puede ser atribuido a un fenómeno no solo regional, sino también global, de disminución del apoyo a la democracia y aumento de la desafección política. De hecho uno de los dos principales grupos que, estadísticamente hablando, se alejan más del apoyo a la democracia son los jóvenes, igual que en los hallazgos globales sobre la cuestión. El otro grupo que alimenta más a los indiferentes es el de las personas con menor acceso al bienestar, medido por posesión de bienes y servicios, algo que Subinas y García-Rendón ya encontraron para América Latina. En el caso panameño no es difícil argumentar que las altas cifras de desempleo juvenil y la incapacidad de disminuir la desigualdad, vista ahora desde un momento de estancamiento económico, han afectado la visión del juego democrático para ambos grupos.

LA DEBILIDAD DE LO PÚBLICO, LA CORRUPCIÓN Y LA DESCONFIANZA

Tras ese telón de estabilidad democrática, pobre oferta programática e inclusión de nuevas fuerzas, surgimiento de un liderazgo populista que alteró el pluralismo político, estancamiento económico con elevada desigualdad y preocupantes cifras de apoyo a la democracia, en particular entre jóvenes y aquellos con menos bienestar, se alza también uno de los principales problemas del país: la relación entre la debilidad de lo público, lo extendida de la corrupción como fenómeno político y social, y la alta desconfianza ciudadana como seña de un pobre estado del tejido social. Con ello adquiere un mayor sentido lo que sucede en Panamá, dado que toda interacción política y económica sucede con esta cadena como base.

Históricamente la distribución de recursos públicos en Panamá ha tenido un acento más particular que universal. El patronazgo y el clientelismo aparecen como formas de transacción entre lo político y lo social que están lo suficientemente arraigadas como para su reconocimiento a nivel nacional, como para que esa misma ciudadanía desarrolle estrategias de adaptación a esa realidad, y como para que entre los mismos ciudadanos se crea que hay que competir por los recursos que debieran ser públicos, aumentando la desconfianza y la idea de tener que jugar vivo, un adagio popular que alude a ser astuto en el día a día.

Respecto de lo primero, lo extendida de la corrupción y su reconocimiento como problema, en las últimas tres encuestas del CIEPS aparece dicho fenómeno como el principal problema del país según la ciudadanía (2021, 2023 y 2025). Aparte de ello Transparencia Internacional ubica al país en la parte media baja de una región, la latinoamericana, que ya es conocida por el fenómeno.

En cuanto a lo segundo, las estrategias de adaptación ciudadana a ello, la encuesta del CIEPS de 2025 le preguntó a la gente si creía que al denunciar un acto de corrupción éste sería investigado de forma rápida y efectiva, y encontró que un 78,5% de la ciudadanía cree que no. En esa misma dirección, un 74,6% de las personas creen que además les afectaría personalmente hacer una denuncia. Ante lo generalizado del fenómeno, la estructura de incentivos está completamente trastocada, e ir en contra de la corrupción es acarrear costos. En tal escenario, no es sorpresa que la ciudadanía incorpore formas de adecuarse a la situación, lo que hace que el problema sea cada vez mayor y más enquistado en el día a día.

Finalmente, en una de las cifras más estables de las encuestas del CIEPS, casi cuatro de cada cinco panameños desconfía del otro. En un contexto de sálvese quien pueda, en que el estado de lo público no responde a los recursos disponibles, cada vecino y persona es un rival por la persecución de beneficios. La prevención frente al otro y la idea de tener que moverse de forma astuta es predominante, teniendo como uno de esos efectos que los actores que debieran representar intereses colectivos, partidos, sindicatos y gobierno, sean los peor valorados en la lista de actores por los que se pregunta en las encuestas del CIEPS.

A MANERA DE CIERRE

La democracia panameña tiene puntos fuertes, su estabilidad, su alternancia en el poder y la alta participación electoral, entre otros. Junto a ello, limitaciones aparecen, sobre todo en la forma de poca inclusión de nuevos proyectos y poca distancia programática, pero también en términos de una gestión económica que no ha reducido la alta desigualdad y ve crecer la informalidad laboral. La emergencia de Martinelli como liderazgo populista fue una primera reacción ciudadana de hastío contra los partidos tradicionales, pero pronto se convirtió él en un actor más de lo mismo, solo que con consecuencias en las actitudes democráticas y de pluralismo de la ciudadanía.

Hoy existen preocupantes cifras de opinión pública respecto de la democracia. En parte porque a pesar de tener una cocina bonita cocinan actores parecidos que se perciben hoy como los menos valorados; en parte también por esa ruptura de actitudes democráticas que representó Martinelli; y de igual manera por la situación de vulnerabilidad económica y bajo bienestar de los jóvenes y de los que menos tienen, quienes se sienten desconectados de una idea de democracia que no tiene expresión real en su calidad de vida. Pero tras todo esto, además, hay un sustrato de debilidad de lo público, corrupción generalizada y alta desconfianza personal que se ha desarrollado y afirmado debido a la forma en que lo público se distribuye con sentido particular, clientelismo y patronazgo, y no contiene la idea universal, de todos por derecho, que debiera tener. No atender todas estas cuestiones a tiempo es un riesgo para la democracia panameña.

Sergio García-Rendón

SOBRE LOS AUTORES

| **Manuel Alcántara Sáez**, director del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS), Panamá. malcantara@cieps.org.pa, doctor en Ciencia Política Universidad Complutense, España. Profesor emérito de la Universidad de Salamanca, España.

| **Juan-J. Moreno-M.** Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS-AIP) y Centro de Investigación Educativa de Panamá (CIEDU-AIP), Panamá. jmoreno@cieps.org.pa, doctor en Economía por la Universidad de Sevilla en España.

| **Neidha Nadal-T.**, Centro de Investigaciones Educativas AIP (CIEDU), Panamá neidha.nadal@gmail.com, Quality Leadership University (QLU), doctor en Matemáticas por la Universidad Simón Bolívar en Venezuela.

| **Eugenia Rodríguez Blanco**, Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales, Panamá, erodriguez@cieps.org.pa, doctora en Antropología Social. Miembro del Sistema Nacional de Investigación de Panamá (SNI).

| Andrea Melgar, Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales-AIP, Panamá, amelgar@cieps.org.pa, doctora en Investigación de los Servicios de Salud, investigadora principal.

| Jon Subinas, Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales, Panamá, jsubinas@cieps.org.pa, doctor en el programa de Sociología y Antropología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Miembro del Sistema Nacional de Investigación de Panamá (SNI).

| Raisa Urribarri, Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS-AIP), Panamá, rurribari@cieps.org.pa, doctora en Ciencias Humanas y periodista. Miembro del Sistema Nacional de Investigación de Panamá (SNI).

| Sergio García-Rendón. Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales de Panamá (CIEPS), Panamá, sgarcia@cieps.org.pa, doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca. Miembro del Sistema Nacional de Investigación de Panamá (SNI).