

## INDICE

Panamá, mayo - agosto 2024

## CIUDAD

José A. De Gracia	<b>Transitismo y derecho a la ciudad</b>	<b>5</b>
Dumas Myrie S.	<b>Notas sobre ordenamiento territorial en la ciudad de Panamá</b>	<b>27</b>
Maritza Islas V.	<b>Reflexiones feministas sobre la trama ciudad, género y cambio climático</b>	<b>59</b>

## HISTORIA Y SOCIEDAD

Alfredo Castillero Calvo	<b>La abolición de la esclavitud en Panamá</b>	<b>77</b>
Raúl Cortés-Landázury	<b>¿El Estado que seremos? Reflexiones teóricas sobre políticas de salud y economía</b>	<b>97</b>

## RESEÑA

Liska Gálvez	<b>Asian Values Western Dreams. Understanding the new Asia</b>	<b>131</b>
--------------	--	------------

# TAREAS

*Tareas* /nº1, editada por Ricaurte Soler, (octubre 1960)  
Panamá

Revista cuatrimestral de ciencias sociales del Centro de Estudios Latinoamericanos, (CELA), "Justo Arosemena". Editada, impresa y manufacturada en Panamá. ISSN 0494-7061

## CELA

"Justo Arosemena"

**Comité directivo:** Azael Carrera H., Secretario Ejecutivo, Kurt Dillon E., Jorge Ventocilla C., Luis Chen G. y Dídimo Castillo.. **Secretaría administrativa:** Melanie Agudelo, **Publicaciones:** Valeria Neumann G. **Documentación:** Johana Escobar y Dumas Myrie, **Investigadores asociados:** Alfredo Castillero C., Juan Jované, Dídimo Castillo, Guillermo Castro, Alvaro Uribe, Eloy Fisher, Françoise Guionneau, Janio Castillo C., Magela Cabrera A., Gerardo Maloney, Maryorie Centeno, Mario De León y Rebeca Yanis O.

Para correspondencia, canje  
y suscripción:  
CELA "Justo Arosemena"/Tareas  
Apartado: 0823-01959  
Panamá, R. de Panamá  
Teléfono: 223-0028  
cela@salacela.net  
<http://www.salacela.net>  
Tiraje: 500 ejemplares

**Tarifa:**  
*Suscripción anual en Panamá* B/. 30.00  
*Resto del mundo* US\$200,00  
(Precios exterior por transferencia bancaria)

*Precio de venta B/. 5,00*

## Presentación

La economía panameña previo a la pandemia exhibía tasas de crecimiento más elevadas que el resto de América Latina, durante el 2020 se contrajo y luego repuntó. Sin embargo, en estos tres últimos años, la situación cambió, lo que preocupa a los grupos de poder, sobre todo, después de la disminución del grado de inversión por las calificadoras, producto del desorden en el manejo de las finanzas públicas y la disminución del tránsito por el Canal. Incluso, en una situación macroeconómica favorable, la economía panameña se vio acompañada de altos niveles de desigualdad e informalidad afectando a grupos indígenas, mujeres y afrodescendientes. Ahora en tiempo de aprieto macroeconómico, la situación se recrudece y la amenaza de la "austeridad" vuela sobre los más desfavorecidos. En parte, esto explicó las grandes manifestaciones populares a lo largo del territorio nacional durante el 2022 y 2023, donde los movimientos sociales cuestionaron la efectividad del modelo económico, la incapacidad del Estado para resolver sus demandas y la captura de éste por parte de las élites.

En los primeros años del 2024, la sociedad se encuentra en una encrucijada. Se avecina un nuevo proceso electoral que, a diferencia de los anteriores, ocurre en una coyuntura de fuerte cuestionamiento a las instituciones democráticas, a la manipulación mediática y a la administración de justicia.

Hay mucha indecisión en los panameños con respecto a la intención del voto haciendo difícil la predicción de un ganador. Esto se relaciona con el descontento con respecto a los partidos políticos tradicionales, al funcionamiento de la institucionalidad democrática y la percepción que se tiene del estado al servicio de las élites. La revuelta popular del segundo semestre del año pasado (2023) y la lucha en contra del contrato minero a *First Quantum* terminó afectando la imagen de la mayoría de los candidatos que hoy corren hacia la Presidencia, pues se mostraron a favor de las concesiones mineras y en contra de los intereses de la población.

Las propuestas de trabajo de los candidatos no solo no cuestionan el modelo de desarrollo imperante, sino que proponen acciones para afianzarlo, privilegian los mecanismos del mercado y se muestran contrarios a las políticas distributivas, las que

señalan como la causa de la crisis macroeconómica. Problemas cruciales como el desempleo, la informalidad y las desigualdades sociales se ubican fuera de la agenda de la mayoría. Hay riña entre la vieja élites y una nueva por el control de las ventajas comparativas de la posición geográfica y el acaparamiento de excedente que genera el modelo transitista.

A excepción de la candidatura de la izquierda, a cargo de la profesora Maribel Gordón, todos los candidatos formaron parte de gobiernos anteriores, se vieron envueltos en actos de corrupción y se mostraron partidarios de las concesiones para la explotación de los recursos naturales a las empresas trasnacionales durante los últimos 20 años.

Este nuevo número de la revista *Tareas* tiene como tema central la ciudad. Se inicia con el artículo de José De Gracia que relaciona el modelo de desarrollo panameño con el derecho a la ciudad. Una ciudad al servicio de la circulación de capital genera trabas estructurales para que los sectores populares hagan valer el derecho de gobernar y habitar espacios dignos. Acompaña esta sección dos contribuciones adicionales. La primera de Dumas Myrie sobre la necesidad de un ordenamiento territorial que armonice la relación entre población y territorio, pero que también sea una política pública con canales efectivos participación ciudadana. La segunda de Maritza Islas que aborda la trama ciudad, género y cambio climático y escudriña los aportes de una epistemología feminista en la producción del espacio en un contexto de crisis climática.

En la acostumbrada sección *Historia y Sociedad* presentamos dos artículos; uno por cada eje. Alfredo Castillero Calvo nos hace una descripción de las distintas formas en que los esclavos podían adquirir la libertad durante el período colonial. La abolición total ocurre después de las Independencia, no obstante, este un proceso paulatino, con resistencia y en algunas ocasiones, a pesar de que existían ordenamiento jurídico, en la práctica los esclavos continuaban sirviendo a los amos. El economista colombiano, Raúl Cortés analiza los retos que presenta a las políticas públicas las inversiones en sanidad en un contexto de recrudescimiento económico.

Azael Carrera  
Editor

# CIUDAD

## TRANSITISMO Y DERECHO A LA CIUDAD: CLAVES PARA ENTENDER EL DESARROLLO URBANO EN PANAMÁ\*

José Antonio De Gracia\*\*

Resumen: El transitismo es el eje económico-político que articula el conjunto de la sociedad panameña. Este ha producido una forma urbanística dominante en la ciudad capital y su área metropolitana. Las consecuencias de esta forma de organización evidencian la relación entre desarrollo urbano y el desarrollo de la actividad de tránsito en el istmo. En este marco, el derecho a la ciudad aparece como un concepto importante para desafiar las pautas urbanizadoras del ordenamiento territorial transitista.

Palabras clave: Transitismo, derecho a la ciudad, Panamá, urbanismo, excedente.

---

\* Algunas fuentes históricas en este ensayo han sido recopiladas gracias a una investigación paralela en colaboración con el CIHAC AIP.

\*\* Arquitecto e investigador asociado del Centro de Investigaciones Históricas, Antropológicas y Culturales (CIHAC AIP).

## La ciudad y su modo de producción

La estructura física de las ciudades puede considerarse un reflejo de la estructura de su orden social. En otras palabras, cada sociedad moldea su entorno de acuerdo con las normas sociales del momento (Harvey, 2007, p. 26). En Panamá este fenómeno se expresa—y se ha expresado—por medio de una territorialización de las desigualdades sociales y económicas. Es decir, en una determinada organización del espacio y de la sociedad en él. En la actualidad encontramos, por ejemplo, parafraseando a Guillermo Castro (2018a, p. 9), que en el área metropolitana de la ciudad de Panamá los sectores de mayor ingreso se ubican en las zonas centrales y en el litoral, las capas medias en las zonas medias, y los sectores populares en los extremos norte, este y oeste del conjunto urbano.

Los problemas derivados de esta división pueden ser muchos, especialmente para quienes habitan en los márgenes de la ciudad, ya que estos enfrentarán los mayores inconvenientes: falta de infraestructura, suburbanización o poca accesibilidad a bienes y servicios. Un problema clásico ya muy estudiado es el acceso a los lugares de empleo en relación con la ubicación de las viviendas, el cual no se nos escapa. El caso panameño muestra que la mayoría de los empleos se localizan en el centro de la ciudad y, sin embargo, son los corregimientos fuera de este centro donde reside la mayoría de la población. Existe entonces un desequilibrio en la forma espacial de la ciudad. Semejante forma de organización representa una redistribución regresiva del ingreso si tenemos en cuenta que, por ejemplo, los sectores de menor ingreso se enfrentan a importantes gastos de transporte, mientras que los de mayor ingreso no suelen enfrentar problemas.

El lugar de alojamiento de los sectores populares no se limita solo a las periferias. Estos pueden también encontrarse en barrios centrales, pero cuando es así igualmente viven a espaldas de la ciudad (Borja, 2013, p. 251). Se producen fuertes barreras en el espacio, o *bordes* como los llamaría Kevin Lynch (2015, p. 74). Tal es el caso de corregimientos como Santa Ana o El Chorrillo, que cuentan

con un emplazamiento central, pero viven segregados espacial y socialmente y se enfrentan a constantes presiones externas. En pocas palabras, los sectores de más bajos ingresos se enfrentarán a todo tipo de inconvenientes sea donde sea que residan en la ciudad.

Estas particularidades sociales y urbanas no son una casualidad, pues resultan de una cierta división del trabajo y una repartición de las actividades en el territorio basadas en el modo de producción dominante. Es decir, el urbanismo, y su forma tangente, la ciudad, responden a un determinado modo de producción, a las relaciones y vínculos sociales establecidos.

Ahora, el capitalismo, como modo de producción, requiere de cierta especificidad para adecuarse a cada ambiente o contexto. En ese sentido, el eje que articula el conjunto de la vida en Panamá es lo que se ha denominado una “formación económico-social transitista”, la cual resulta en “el desarrollo desigual y combinado del conjunto del territorio del istmo desde el siglo XVI hasta nuestros días” (Castro, 2018b, pp. 74-75). El transitismo, en el contexto de este ensayo, se refiere a la extrema centralización de la actividad de tránsito por el istmo—actualmente alrededor del Canal de Panamá—y a la extrema concentración (geográfica) de sus beneficios.<sup>1</sup>

Siguiendo la concepción lefebvriana de que cada modo de producción produce un tipo de espacio determinado, el transitismo tiene sus propias manifestaciones en el plano urbano de la ciudad. Desde la economía política, “el urbanismo supone una concentración geográfica de un producto excedente socialmente definido” (Harvey, 2007, pp. 257-258), donde, en nuestro tiempo, el excedente toma la forma de dinero, crédito e inversiones. Veremos que la economía y el urbanismo organizados de tal forma adquieren un carácter en extremo volátil. Esto quiere decir que tanto el crecimiento como el colapso y otras formas de cambio en el espacio son posibles e incluso inesperados.

La organización transitista en su estado actual conduce a que el flujo de excedentes se concentre geográficamente en los centros urbanos del corredor interoceánico, donde la ciudad de Panamá y su área metropolitana

representan el centro de poder. A pesar de esto, la concentración del excedente no se traduce en un uso de esos beneficios para el bien común. Así, esta forma de organización concentrada y excluyente propicia otra serie de problemas que se acentúan según nos alejamos de las zonas centrales de la ciudad: expansión desenfrenada de la mancha urbana, desigualdad en el acceso a bienes y servicios, desequilibrio en la relación vivienda-trabajo, pérdida del espacio público y marginación de una buena parte de la población.

Estos problemas no surgieron recientemente. Se trata, más bien, de un proceso histórico. En los últimos 500 años, la organización de la actividad de tránsito en el istmo se ha concentrado en una pequeña franja de su territorio. Esta organización se ha manifestado en distintas modalidades y con distintas potencias hegemónicas, pero siempre con un marcado impacto sobre la cuestión urbana de la ciudad de Panamá. Para entender la problemática de la ciudad, entonces, es necesario explorar la relación histórica entre el transitismo y el desarrollo urbano en el que éste influyó.

### **Globalización y desarrollo urbano excluyente**

En sus inicios, los colonos europeos consideraron su encuentro con América un gran problema. Se trataba, al fin, de un obstáculo en el camino a Asia. Esta idea cambió rápidamente con el encuentro del océano Pacífico a través del istmo de Panamá. Así, empezando el siglo XVI, el imperio español decidió establecer un corredor interoceánico bajo su control. Para ello se encomendó la fundación de ciudades terminales en cada costa con el fin de comunicar ambos océanos. En el Atlántico se fundó la ciudad de Nombre de Dios, que posteriormente fue reemplazada por Portobelo, y en el Pacífico la ciudad de Panamá. Ambos puntos se conectaron por medio de la ruta que la Corona se disponía a explotar, marcando el origen de la organización del tránsito como la conocemos hoy.

Con el hallazgo de metales preciosos en México y Perú, el objetivo económico que el imperio estableció para sus colonias consistió en el comercio de dichos recursos y la apropiación de excedentes para la posterior acumulación de los beneficios en la metrópoli. La ruta de tránsito panameña

sirvió a este propósito. De esta forma, la incorporación de Perú en la economía mundial hizo de Panamá el enlace principal entre el imperio español y sus colonias en América. Vemos, pues, que la ciudad de Panamá se emplaza y crece ahí, en la zona de tránsito, porque ahí se ubica la actividad generadora de excedente. Dicha actividad se basó en el mecanismo de prestación de servicios de tránsito a través del aprovechamiento del recurso geográfico del istmo (Castillero Calvo, 1973).

Desde mediados del siglo XVI, el establecimiento del sistema de ferias y galeones se utilizó para explotar el auge comercial. Este mecanismo productivo basado en la prestación de servicios de tránsito tuvo un enorme impacto en Panamá y permitió a los comerciantes hacerse de grandes fortunas. Según Mariano Arosemena, el número crecido de galeones que llegaban al istmo con cargamento hicieron de la ciudad de Panamá “una especie de emporio” en donde se reunían comerciantes de toda la América hispana. (Arosemena, 1949, p. 14).

La sociedad urbana que se estableció en Panamá no tardó en producir una élite con gran poder, cuya capacidad de acumulación sobre la circulación del excedente fue bien aprovechada. Ya para inicios del siglo XVII encontramos una plutocracia comercial consolidada y una clase dominante con vasta influencia sobre la administración de la ciudad. Sin embargo, la ciudad había llegado a un punto de inflexión. Los ricos se veían obligados a compartir el hacinamiento, y la insalubridad del entorno urbano con el resto de los habitantes. No será hasta la destrucción de la ciudad de Panamá en 1671 y su reubicación en 1673 que la élite haría uso de su influencia para generar un cambio radical sobre el espacio de la ciudad. Efectivamente, la élite utilizó la excusa del limitado número de solares en el nuevo recinto urbano amurallado para mantener a la población pobre y racializada en el arrabal del extrarradio de la ciudad (Castillero Calvo, 2014, 123).

La ruta de tránsito se ajustó al emplazamiento de la nueva ciudad, mientras la metrópoli seguía beneficiándose de su explotación y la élite local del comercio con el paso obligado de mercancías. No obstante, hacia mediados del siglo

XVIII el sistema de ferias llegó a su fin tras varios años de decadencia. La aparición de nuevos puntos para el comercio en el continente hizo que Panamá y sus puertos sufrieran la ausencia de la circulación de excedentes con la que habían gozado anteriormente. La decadencia económica y social resultante se reflejó al mismo tiempo en el deterioro urbano de la ciudad capital (Castillero Calvo, 2015, p. 108).

Empezando el siglo XIX, el sistema imperialista español entraba en un proceso de descomposición con los movimientos independentistas de las colonias en América. Esto desvió hacia el istmo otra vez el tránsito de mercancías y metales preciosos. Panamá volvió a gozar breves años de alivio económico hasta su independencia de España en 1821. Los primeros años republicanos de unión a Colombia fueron difíciles, puesto que el paso de mercancías por el istmo volvió a reducirse considerablemente. En 1835, el médico estadounidense J. H. Gibbons escribió sobre Panamá que “el tránsito, que es la fuente de su riqueza, es ahora puramente nominal, pues solamente doce barcos [...] entraron al puerto [de la ciudad] durante el último año y las rentas del Istmo no fueron suficientes para sus gastos públicos” (Gibbons, 1945).

En el plano demográfico esta decadencia tras el cese de actividades comerciales es evidente. La población de la ciudad de Panamá disminuyó significativamente y alcanzó su nivel más bajo desde 1541, hasta ocupar el sexto lugar entre las ciudades del istmo (Sosa, 1981, p. 117). Sin embargo, el descubrimiento de oro en California en la década de 1840 agregó nuevamente un valor potencial a la ruta. Así, gracias también a los avances tecnológicos en materia de transporte, capitalistas estadounidenses financiaron la construcción del primer ferrocarril interoceánico entre 1850 y 1855, lo que dio origen también a la ciudad-enclave de Colón como nueva terminal en el Atlántico. Se creó, entonces, la posibilidad de conectar a Panamá con ambas costas de Estados Unidos y el resto del mundo. El istmo quedó de esta forma inmerso nuevamente en el sistema del mercado mundial, lo que impulsó un desarrollo concentrado en la zona de tránsito. Sólo durante el primer año, las inversiones fijas en la ciudad de Panamá crecieron exponencialmente, abriéndose decenas

de negocios locales como hoteles, restaurantes y tiendas de todo tipo (Castillero Calvo, 2019, pp. 163-164).

La clase trabajadora de la zona de tránsito se benefició de la constante llegada de viajeros que necesitaban servicios como alojamiento y transporte durante su viaje por el istmo. Sin embargo, la prosperidad no duró muchos años. Una vez completada la obra del ferrocarril interoceánico, la empresa en manos de empresarios estadounidenses sustituyó a los trabajadores locales en la prestación de servicios. Además, los viajeros ya no necesitaban de entretenimiento, alojamiento y comida, puesto que el ferrocarril recortó el tiempo necesario para cruzar el istmo (McGuinness, 2009, p. 78). La inversión fija de capitales en el territorio estaba completa, pero sus beneficios escapaban de la mayoría de los panameños. La apertura del ferrocarril transcontinental en Estados Unidos en 1869 complicó aún más el asunto. Con él se redujo la importancia de la ruta transistmica, así como las rentas que podían extraerse de su actividad.

En la década de 1870, el ingeniero francés Armand Reclús publicó sus observaciones sobre el estado de la ciudad de Panamá luego de visitarla. Reclús recordaba la reciente oleada de inmigración durante los tiempos de la California y la supuesta esperanza que dicho evento ofrecía para volver al “antiguo periodo de opulencias”. Su impresión de la ciudad fue la de un lugar en deterioro, que coincide con la de otros viajeros de la época. Dadas las representaciones del trópico predominantes en el momento, es muy probable que las impresiones de Reclús fueran exageradas. Pero de igual forma se evidenciaba el problema de la dependencia hacia el tránsito y el impacto del modelo transitista en la ciudad. Aun así, Reclús afirmaba que la situación en Panamá no era del todo mala, ya que estaba por iniciarse el proyecto del canal francés. (Reclús, 1982, pp. 55-56).

Las obras del canal francés en la década de 1880 representaron una inversión concentrada en la zona de tránsito que tuvo efectos directos sobre la urbanización de la ciudad de Panamá. El creciente tránsito de carretas comerciales por las deterioradas calles de la ciudad llevó a que estas se empedraran con intensidad, se reformaron las plazas y se hicieron parques, se compusieron nuevas calles,

comenzó a implementarse la luz eléctrica, se organizó el sistema de recogida de basuras y aseo de la ciudad, en fin, la ciudad crecía y tanto en población como en infraestructuras.

En el plano demográfico, los censos de la ciudad comenzaron a registrar un incremento. La ciudad comenzó entonces a expandirse también con los obreros que se establecieron en las afueras junto a la estación y vías del ferrocarril, poblando los barrios populares de Pueblo Nuevo y Guachapalí en la Calidonia de entonces. Estos, sin embargo, carecían de infraestructura adecuada, ya que las mejoras materiales antes mencionadas se habían limitado a los barrios centrales de San Felipe y Santa Ana.

El posterior colapso del proyecto del canal francés en 1889 causó nuevamente daños en la economía local. El prefecto de la provincia de Panamá, José Dutary Ayala, afirmó que para 1894 la situación económica era angustiosa. Por tanto, en términos de mejoras materiales, no había podido realizar “ninguna obra seria”.<sup>2</sup> Además, con la paralización de las obras del canal, miles de obreros quedaron desocupados y cesantes en el istmo. Esto llevó a un incremento en la percepción de inseguridad pública por parte de la élite y a un sometimiento de los barrios obreros con el incremento de la vigilancia en los márgenes de Calidonia.<sup>3</sup>

Eventualmente, con la polémica separación de Colombia en 1903, Estados Unidos se posicionó como nueva potencia hegemónica en control de la ruta de tránsito, ahora en su forma moderna de un canal con esclusas. La construcción del canal entre 1904 y 1914 impactó a Panamá de varias formas, pero hay cuatro cuestiones que son esenciales con respecto a la problemática de la ciudad:

1. Primero, Estados Unidos estableció el enclave de la Zona del Canal, lo que cortó el país a la mitad y bloqueó las posibilidades de crecimiento de la ciudad de Panamá. La Zona obligó a que la ciudad creciera hacia el este a lo largo del viejo camino de las Sabanas. A la vez, el enclave fragmentó espacialmente a la propia ciudad, ya que la consecuente urbanización de la Zona, a pesar de tener marcados bordes y fronteras,

pasó a formar parte del mismo conjunto urbano de la capital.

2. Seguidamente, el enclave fortaleció el modelo de aprovechamiento mercantil del suelo urbano que desde el siglo XIX imperaba en Panamá (Cabrera Arias, 2019, p. 163). A la vez que la creación de la Zona condicionó el crecimiento lineal de la ciudad, también redujo la tierra urbanizable, lo que “condujo a los propietarios de las fincas restantes a establecer una estrategia de utilización del suelo disponible, súbitamente escaso, que justamente por ello posibilitaba la obtención de beneficios extraordinarios” (Uribe, 1989, p. 12).
3. En tercer lugar, de los 10 millones de dólares que pagó Estados Unidos a Panamá luego de ratificar el tratado Hay Bunau-Varilla, 3 millones de estos fueron destinados a la ejecución de obras públicas en todo el país. Sin embargo, la distribución geográfica de esa inversión fue desigual: sólo la provincia de Panamá recibió un tercio de esa inversión, la cual se concentró principalmente en obras para la ciudad capital.<sup>4</sup> El resto se dividió entre las provincias restantes. Con esa inversión, el gobierno de la nueva república construyó importantes edificios como el Palacio de Gobierno y el Teatro Nacional, levantó escuelas, expandió el sistema de luz eléctrica e hizo expropiaciones de terrenos para poder construir edificios y extender calles en la ciudad de Panamá.
4. Por último, al igual que con el intento francés, llegaron a la ciudad tanto mano de obra extranjera para los trabajos del canal, como obreros del interior en busca de empleo. El incremento demográfico de la ciudad se potenció, al mismo tiempo, con la expulsión de casi todos los habitantes de los pueblos que yacían dentro del territorio de la nueva Zona. Muchos de estos debieron establecerse de pronto en las ciudades de Panamá y Colón, donde ocuparon tierras cercanas a la nueva frontera con el enclave. No es sorpresa, por ejemplo, que el barrio de El Chorrillo se desarrolló y creció durante estos años (Lasso, 2019, p. 244).

La migración del interior a la ciudad, específicamente, se dio en un contexto de desarrollo geográfico desigual, producto de la organización transitista que por siglos había mantenido al resto del país fuera de la órbita de importantes inversiones. El propio Belisario Porras reconocía este contraste en su discurso de inauguración de gobierno en 1912:

Estamos en este punto más atrasados que ningún otro pueblo de la América; amenazados, además, por los apremios de la miseria. Quien contemple nuestro Panamá bullicioso, no podrá creer en estas afirmaciones; pero a la República no hay que verla en el tumulto de estas calles [de la capital] sino en los pueblos y en las aldeas de nuestro interior, en donde la pobreza toca las lindes de la desolación (Rodríguez y Duncan, 1916, p. 10).

El crecimiento demográfico repentino condujo a que los nuevos habitantes de la ciudad ocuparan los caseríos y barrios en sus márgenes, como Calidonia, o que construyeran sus viviendas en terrenos pantanosos de las afueras. Por otro lado, la élite local, que por años había aprovechado los beneficios de manejar el comercio y los servicios en la ciudad, se halló anulada por la competencia con el capital estadounidense y se enfrentó a la denominada frustración canalera: “la imposibilidad del conjunto de la clase para apropiar una parte del excedente que se genera en la zona de tránsito o que la cruza bajo la forma de capital-mercancía” (Manduley, 2019, p. 406). No obstante, la élite local logró conseguir beneficios aprovechando la demanda de alojamiento para los nuevos residentes a través de la acumulación de propiedades inmobiliarias. En estas condiciones, los trabajadores se veían explotados, por un lado, por el trabajo de la construcción del canal y, por el otro, por medio de las rentas en manos de la élite local.

El panorama anterior marcó en el territorio urbano las contradicciones en las relaciones sociales de producción entre las clases sociales que habitaban la ciudad. El despliegue de la vida en esas condiciones llegaba a su cúspide

y desembocó constantes manifestaciones sociales, como el ya bastante conocido movimiento inquilinario de 1925.

### **Apertura del canal a la economía panameña y la expansión urbana**

Un factor influyente sobre el crecimiento urbano de los siguientes años fue el proceso de apropiación del excedente canalero. Los resultados de esa búsqueda, en conjunto con el aprovechamiento mercantil del suelo urbano, dictaron las pautas de urbanización de la ciudad. Dichos intentos encontraron su mecanismo de acción en los tratados que modificaron el de 1903:

Esa lucha asumió primero la forma de un conflicto entre Panamá y los Estados Unidos, por el acceso al mercado del enclave canalero —parcialmente resuelto mediante el Tratado Arias – Roosevelt de 1936—; por el control de los salarios de los trabajadores panameños del enclave —resuelta por el Tratado Remón – Eisenhower de 1953—, y por el control del propio enclave, resuelta por el Tratado Torrijos – Carter de 1977 (Castro, 2018b, pp. 75-76).

Aunque no podemos afirmar que es determinante, sí podemos decir que no se trata de una casualidad que se produjeran cambios en la ciudad con la consecuente captura de la renta canalera luego de cada uno de los tratados. El de 1936, que permitió la entrada del comercio con productos panameños a la Zona, estuvo seguido de una fuerte migración desde el interior del país hacia la ciudad en la década de 1940. Los nuevos ciudadanos, la mayoría de pocos recursos, se encontraron entonces con dos posibilidades de habitación: autoconstrucción de viviendas en terrenos sin ocupar de las afueras, o servir a la élite local dueña de la mayoría de la tierra urbanizable, la cual encontró grandes beneficios en la demanda de nueva vivienda.

Un proceso parecido, pero de mayor intensidad, ocurrió luego del tratado de 1953. Este aumentó los beneficios comerciales para el país y creó más atractivos en forma de posibilidades de empleo para las masas empobrecidas del interior que continuó migrando a la capital. Es para esta época que el Estado emprende un fuerte plan de construcción



de vivienda ante el incremento de la población en la ciudad. Sin embargo, aunque la construcción de vivienda cubrió parte de la demanda, escasamente consiguió lo que en la disciplina del urbanismo se conoce como “hacer ciudad” por su profunda especialización social y funcional.

Finalmente, el tratado de 1977, que desmanteló paulatinamente el enclave y entregó el control de la actividad de tránsito al Estado panameño, representa un caso especial por la coyuntura en la que tuvo lugar. A inicios de la reversión canalera, los sectores populares residían en los edificios que reemplazaron a las viejas casas de inquilinato en el centro, pero también se construyeron nuevos barrios en la periferia, ahora en dirección también hacia el norte luego de que la ciudad superara el límite impuesto por la Zona. De esta forma, con la progresiva construcción de urbanizaciones de baja densidad, la ciudad adquiría un marcado carácter suburbano, tanto entre los barrios populares de la periferia, como los de sectores medios. Se producía una evidente fragmentación entre las partes del territorio.

Adicionalmente, la economía panameña profundizó su dependencia hacia la prestación de servicios al abrirse aún más al capital extranjero y se creó el Centro Financiero Internacional. A partir de 1979, además, la inversión pública disminuyó en consonancia con la tendencia mundial, afectando el programa de vivienda que financiaba el Estado. El sector privado quedó entonces a cargo de la producción de vivienda para los sectores de menos recursos. Las compañías inmobiliarias encontraron así grandes beneficios, sobre todo a partir de 1985 con la creación de la ley de intereses preferenciales para préstamos hipotecarios.

Otra medida que produjo cambios importantes sobre la ciudad—especialmente en zonas centrales—fue el sistema de bonificación que promovió el Instituto de Vivienda y Urbanismo desde 1973.<sup>5</sup> Este sistema, que según su resolución debía combatir la desmedida expansión horizontal que sufría la ciudad, permitió a los constructores sobrepasar los límites de densidad en edificios residenciales. El sistema lo permitía como una forma de compensación por la provisión de espacios libres de “uso recreativo comunal” en las plantas bajas de los lotes o en los primeros altos de los edificios. Ese

incentivo, en realidad, no generó beneficio alguno para el interés público. En cambio, promovió la creación de áreas sociales privadas y aumentó el margen de ganancia del sector inmobiliario. Al mismo tiempo, además de perjudicar la propia infraestructura urbana por el incremento en la demanda, la medida contribuyó a la pérdida del espacio público, pues se reforzaba la ética del intenso individualismo y se acuñaba la idea de restringir actividades de esparcimiento al interior de cada complejo residencial privado. En este contexto político-urbano comenzó la progresiva reversión canalera.

El dilema entonces se convirtió en quién captaría los beneficios del canal: el Estado o el sector privado. Si lo conseguía el primero, la pregunta clave era entonces quién hegemoniza el aparato del Estado. Así, cuando éste se convirtió finalmente en la figura en control de la actividad de tránsito, la disputa por el excedente canalero se transformó en un conflicto interno por el control estatal. Esta lucha ha sido encarada por los distintos regímenes políticos que han llegado al poder desde la invasión estadounidense en 1989 (Manduley, 2019, pp. 419-420).

### **Consecuencias urbanas del ordenamiento territorial transitista**

El canal se integró por completo al desarrollo del país en el año 2000, lo que produjo un crecimiento concentrado y excluyente gracias a las operaciones de tránsito y sus actividades complementarias. La consecuente privatización del excedente, en sintonía con el proyecto político neoliberal, tuvo efectos nefastos sobre el orden social y espacial en la ciudad. En la escala territorial, la capital recibió la mayoría de la nueva inversión, lo que incrementó la desigualdad con respecto al resto del país y reforzó el modelo de ordenamiento territorial transitista de los últimos 500 años. No es casualidad, entonces, que el área metropolitana de la ciudad de Panamá haya experimentado un crecimiento urbano masivo: entre 1980 y 2015, su población se duplicó—de 700 mil habitantes a 1.5 millones—y su huella urbana llegó casi a cuadruplicarse—de 10 mil a 37 mil hectáreas—.

Este último empuje, potenciado por la reversión canalera, respondió a dos factores. Primero, el modo de

producción capitalista en su escala local encontró en el proceso de urbanización una forma eficiente de absorber el nuevo excedente, por lo que éste se impulsó con fuerza. Y segundo, la relación asimétrica entre los actores responsables de la producción del espacio urbano condujo a la consolidación de un importante desequilibrio en la forma construida de la ciudad. Según Carrera Hernández (2019, p. 9), estos actores han sido esencialmente tres: el Estado, el sector de la construcción y los sectores populares. El primero, desde finales de la década de 1970, ha restringido su rol a un simple “facilitador de la inversión privada”; el segundo, en alianza con el capital financiero, ha aprovechado los beneficios de la mercantilización de la vivienda y constantemente busca expandirlos; los últimos, sin muchas otras posibilidades, han recurrido a la autoconstrucción en sitios apartados por su incapacidad de entrar al mercado formal de la vivienda. Como consecuencia, en las últimas décadas, más del 40% del total de las viviendas del área metropolitana han sido creadas por la vía informal (Espino y Gordón, 2015, p. 8).

En el orden del espacio público los resultados han sido igualmente nocivos. Ha predominado una especie de política urbana del “dejar hacer”, donde el valor de cambio del espacio ha primado sobre su valor de uso. Así, la política de privatización sobre el uso del excedente se expresó también en una acrecentada privatización de la vida urbana y un cambio sobre el paisaje urbano:

Y es que el crecimiento económico de los años recientes ha establecido su sello en obras y espacios en la ciudad de Panamá, marcando una nueva era caracterizada por espacios climatizados dirigidos al entretenimiento, donde todo es controlado y vigilado, que reemplazan la tradicional plaza, los parques y paseos. Al dejar fuera el caos, la suciedad, el ruido y la pobreza [...], los nuevos lugares de consumo de mercancías, ocio y entretenimiento, profundizan la interiorización de la ciudad, ya que se da preminencia al mejoramiento de los ambientes privados en menoscabo de los espacios públicos (Cabrera Arias, 2012, p. 34).

Las grandes inversiones en infraestructuras físicas en el territorio han reforzado igualmente el modelo de organización transitista y el desarrollo geográfico desigual. Ese ha sido el caso de cada proyecto transistmico desde la mitad del siglo XIX, así como la ampliación del canal en 2016. Cada inversión geográfica alimenta nuevos tipos de inversiones, por lo que las hay de toda clase y escala. En términos locales de la ciudad de Panamá, una obra reciente que llena estas características es la del metro de Panamá. Una red de metro en sí no es un mal proyecto, pues su capacidad para mejorar la accesibilidad urbana es indiscutible. Sin embargo, la cuestión radica en cómo se orienta dicha red de transporte con respecto a las dinámicas urbanas dominantes y a la fijación y flujos de capital en el espacio. En nuestro caso, si se observa el plan maestro del metro, el cual pretende conectar casi todo el conjunto urbano—desde Chorrera en el este hasta Pacora en el oeste—es evidente que se refuerza la fuerte centralidad que ya posee el núcleo de la ciudad de Panamá, ya que es ahí donde convergen las interfaces de la red. El lugar que representa una porción mínima del conjunto y que reúne la mayoría de los empleos pasa convertirse también en el lugar mejor servido por el sistema de transporte, ya que la función del metro se reduce a promover los desplazamientos desde las afueras de la ciudad hacia su centro.

Las inversiones en transporte de este tipo se orientan hacia los principales centros de producción y comercio porque se deduce que ahí serán más rentables (Harvey, 2021, pp. 120-121). Que el centro esté bien servido por un sistema de transporte puede resultar beneficioso en el corto plazo, es cierto, pero a la larga se produce un desarrollo geográfico desigual. En nuestro caso, por un lado, se agudiza de manera extrema la dependencia del resto del conjunto hacia el centro urbano. Por otro, se facilita el movimiento espacial de mano de obra en función de las dinámicas dominantes de acumulación de capital sin que esto signifique una mejora sustancial en las condiciones de vida de las personas que se desplazan a diario.

Por último, como resultado del proceso que hemos relatado, esta transformación urbana pasó de tener un

carácter metropolitano a uno regional con la consolidación de una plataforma de servicios globales. Esta plataforma, que incluye desde la Zona Libre de Colón, hasta el Centro Financiero Internacional y los distintos centros de servicios establecidos en Ciudad del Saber en la década del 2000, potencia la ruta de tránsito y vincula en un solo sistema urbano a las principales ciudades del istmo, donde ahora se concentra cerca de la mitad de la población del país (Castro, 2018a, p. 11).

### **Transitismo y derecho a la ciudad**

El repaso histórico que acabamos de hacer es apenas una síntesis de los hechos más relevantes que contribuyen a entender la relación entre transitismo y urbanismo. ¿Cómo vincular esto a una reivindicación por el derecho a la ciudad? Luego de este concepto que este fuera desarrollado por el filósofo francés Henri Lefebvre en la década de 1960, algunos autores se han encargado de ampliarlo para adecuarlo a la complejidad de nuestros tiempos. Harvey, por ejemplo, reflexiona sobre el derecho a la ciudad como concepto fundamental para luchar contra la desigualdad social y lo define como “un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo a nuestros deseos” (Harvey, 2013, p. 20). En una línea similar, Busquet (2019, pp. 2-3) afirma que el derecho a la ciudad implica asegurar la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas y conducirlos a una cotidianeidad desalienada en términos espaciales.

En Panamá la reivindicación de este derecho ha encontrado algunas vías de acción, aunque en general han sido cuestiones puntuales. Podemos sostener, por ejemplo, que la conformación de asentamientos informales en las periferias de la ciudad es la forma en la que los sectores populares reclaman su derecho a la ciudad (Carrera Hernández, 2019, p. 11). Sin embargo, el “derecho a la urbanización periférica”, como asegura Harvey, difícilmente podría considerarse como una consigna común de los movimientos que reclaman el derecho a la ciudad.

El transitismo, en su expresión urbana, ha supuesto una forma de privatización y extrema concentración geográfica de un producto excedente. Para hacer un ejercicio

efectivo del derecho a la ciudad, entonces, la ruta apropiada sería la redistribución de esos beneficios de una forma más justa y equitativa en el territorio. El asunto es cómo alcanzar ese objetivo. Enfoquémonos por ahora en estas dos visiones: la de reinventar la ciudad y la de participar en su producción desde los mecanismos ciudadanos actuales en el contexto panameño.

La ley 6 de 2006 sobre ordenamiento territorial y desarrollo urbano ha otorgado los instrumentos de regulación básicos para las ciudades del país, pero persisten algunos de los problemas clásicos de la planificación. Por ejemplo, la perspectiva de la planificación urbana sigue enfocándose más en los problemas *en* la ciudad que en los problemas *de* la ciudad (Leven, 1968, citado por Harvey, 2007, p. 15). Las acciones del Estado juegan además un doble papel que es inherente a su esencia capitalista actual, por lo que no podemos separar la planificación de los actores que la promueven. Por un lado, el Estado suele orientar los planes a mantener los órdenes establecidos, así como la creciente desigualdad. A la vez, sus acciones van acompañadas de procesos cuyo fin es el de contrarrestar su propia naturaleza autodestructora.

Esta relación contradictoria se vuelve explícita, por ejemplo, en algunos procesos de renovación urbana, donde la construcción de vivienda para la población de bajos ingresos suaviza su precaria condición, pero mantiene la segregación al alejarlos de los centros urbanos. Es decir, sólo cambia de lugar el problema. Dicha contradicción puede reproducirse de otras formas. Por ejemplo, mejorar el espacio público de un barrio o planificar una red de parques puede mejorar la experiencia inmediata del conjunto de los habitantes, pero también contribuyen al incremento del valor del suelo y a procesos de gentrificación. Esto no debe interpretarse como una oposición a la planificación, sino como una crítica a sus propios límites. El problema urbano debe entenderse como un problema político, más que técnico. Todas estas variables hacen de la ciudad un ente muy complejo, y de la planificación urbana una herramienta que bien puede servir a intereses privados en menoscabo del bien común.

Esto lleva a que surjan también instrumentos y medios necesarios para oponerse a esos procesos, proponer y reorientarlos. Por ello la “participación” ha despertado un amplio interés recientemente. Sin embargo, en la actualidad, el concepto de participación está lleno de ambigüedades: puede significar muchas cosas y a la vez no significar nada. Es un concepto que ha sido vaciado o que se maneja bajo una concepción limitada. Uno de estos casos se aprecia en la ley de descentralización creada en 2009 y reformada en 2015, con la cual se integran mecanismos de redistribución que pueden ser importantes para la problemática urbana. Dicha ley pretende descentralizar la administración pública y hacer un cambio en la repartición de los fondos de recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles entre los municipios del país. Sin embargo, el mecanismo falla porque la asignación de los fondos está basada, por una parte, en la recaudación propia de cada distrito y, por otra, en función de la población total de cada territorio. En tal caso, como hemos visto, los distritos de la zona de tránsito—particularmente la ciudad de Panamá—absorberán la mayoría de la inversión puesto que allí se genera la mayor parte del excedente y allí se concentra la mayor parte de la población. La ley propone una fórmula de redistribución intermunicipal, es cierto, pero esto asigna apenas un monto mínimo a los municipios que no llegan a la recaudación señalada por la ley. El ordenamiento territorial transitista, tal y como está organizado, contradice dichos intentos de redistribución.

Por otro lado, en la escala local, para generar un cambio radical en la ciudad sería necesario como mínimo crear un mecanismo de redistribución con poder de asignación presupuestaria que sea manejado democráticamente. La descentralización y la autonomía por sí solas, dado que se enfrentan a potentes fuerzas externas y alteran solamente el uso y no la producción del excedente, podrían llegar a incrementar la desigualdad. Como señala Harvey (2007, p. 112), “los programas que tratan de alterar la distribución sin alterar la estructura del mercado capitalista, dentro del cual el ingreso y la riqueza se crean y distribuyen, están condenados al fracaso”.

La descentralización, además, aunque parezca suponer una ventaja al principio, puede convertirse en un arma de doble filo. A la larga, ya que la estructura del modo de producción dominante contradice los principios de la justicia social, esta puede llevar a los territorios más ricos a aumentar sus riquezas y limitar a los más pobres a administrar su propia pobreza. En esas condiciones, difícilmente podríamos decir que se hace un ejercicio efectivo del derecho a la ciudad. Esto no quiere decir, tampoco, que no deba existir cierto grado de descentralización, pero sí evidencia la importancia de mantener un balance entre las distintas escalas de gobierno. Esto es, lo regional, lo metropolitano y lo local-barrial, para poder poner restricciones jerárquicas ante situaciones injustas.

Una redistribución y un proceso de participación efectivos supondrían algo más sencillo y a la vez complejo: generar un control más democrático sobre la producción y uso del excedente que ha sido privatizado por tanto tiempo. Esto debería ser, según Harvey, lo que junte a los diferentes movimientos de oposición en torno a la reivindicación del derecho a la ciudad. A lo que agrega: “dado que el proceso de urbanización es un importante canal de uso, el derecho a la ciudad se constituye estableciendo un control democrático sobre la aplicación a la urbanización de los excedentes” (Harvey, 2013, p. 46). Urbanizar los excedentes para el bien común significaría atender las necesidades más básicas: educación, salud y vivienda son cuestiones esencialmente urbanas en la actualidad.

Es poco probable que tal fin pueda ser alcanzado con los límites propios de la planificación urbana o con los mecanismos de participación que se han planteado hasta ahora. Aun así, existen otras formas tradicionales de participación colectiva cuya vigencia no deja de ser relevante y que deben mantenerse activas. En su expresión simbólica, esto supone una participación en la esfera pública a través de la acción y el discurso. Es decir, la movilización, la presión y la protesta siguen siendo importantes formas de participación que sirven para “adversar conductas y formular opciones, para evitar someterse y aceptar las normas establecidas” (Cabrera Arias, 2012, p. 41). Las mani-

festaciones populares encuentran múltiples obstáculos en la ciudad actual. La segregación urbana, producto de una forma de organización transitista en nuestro caso, ha tenido un sentido político como estrategia de clase. En otras palabras, la segregación tiende a impedir la protesta y la oposición, ya que dispersa en el territorio a quienes podrían protestar y oponerse (Lefebvre, 2017).

Reivindicar el derecho a la ciudad supondría entonces encontrar vías por las que los menos afortunados logren expresar su descontento y que estos sean reconocidos para crear escenarios de deliberación democráticos. Esto, por supuesto, supone enfrentar los intereses de los económicamente más poderosos. Después de todo, hoy en día los excedentes que el Estado recibe de la actividad de tránsito sirven para mantener un régimen tributario regresivo y se utilizan para cubrir el hueco fiscal producido por la evasión de los sectores corporativos (Jované, 2022). Dado que el transitismo ha producido espacios sociales y urbanos basados en la acumulación, la privatización y la segregación, el medio para reinventar la ciudad está, nuevamente, en la socialización de los excedentes a través de la participación en su sentido más amplio y en la disputa constante con el modo de producción dominante.

#### Notas

1. Para una base teórica sobre el transitismo, ver Porras (2002), Castillero Calvo (1973) y Castro (2018b).
2. Informe del Gobernador del Departamento de Panamá a la Asamblea en 1894, Apéndice, p. 20.
3. Archivo Nacional de Panamá, cajón 820, tomo 1424, p. 914 y pp. 1035-1036.
4. Ley 52 de 1904.
5. Resolución 1 del 23 de enero de 1973. Modificada bajo resolución número 41 del 18 de mayo de 1992.

#### Bibliografía

- Arosemena, Mariano, 1949, *Apuntamientos históricos, 1801-1840*, Panamá: Ministerio de Educación
- Borja, Jordi, 2013, *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Madrid: Alianza Editorial
- Busquet, Grégory, 2019, "Right to the City" en *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*
- Cabrera Arias, Magela, 2012, "Espacio público y derecho a la ciudad"

- en *Tareas*, Panamá, 141, mayo-agosto
- Cabrera Arias, Magela, 2019, "Gentrificación del Casco Antiguo de Ciudad de Panamá, una historia de codicia y ausencia de gestión urbana democrática" en Carrión, Fernando y Dammert-Guardia, Manuel (eds.), *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*, Lima: CLACSO, Flacso - Ecuador, IFEA
- Carrera Hernández, Azael, 2019, "El derecho a la ciudad en la época del 'urbanismo neoliberal'" en *Tareas*, Panamá, 161, enero-abril
- Castillero Calvo, Alfredo, 1973, "Transitismo y dependencia: El caso del istmo de Panamá" en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, 5, marzo-abril.
- Castillero Calvo, Alfredo, 2014, *La ciudad imaginada. Historia social y urbana del Casco Viejo de Panamá*. Panamá: Editora Novo Art
- Castillero Calvo, Alfredo, 2015, "Panamá en la historia global" en *Boletín de la Real Academia Sevillana de Buenas Letras*, Sevilla, 43, enero-diciembre
- Castillero Calvo, Alfredo, 2019, "Panamá y los orígenes de la globalización" en Gandásegui, hijo, Marco, Castillo, Didimo y Carrera Hernández, Azael (coords.), *Antología del pensamiento crítico panameño contemporáneo*, Panamá: SENACYT, CELA, CLACSO
- Castro, Guillermo, 2018a, "Panamá, un territorio en tres tiempos" en *Tareas*, Panamá, 158, enero-abril
- Castro, Guillermo, 2018b, "Panamá en transición" en *Saberes APUDEP*, Panamá, 1(2), julio-diciembre
- Espino, Nilson A. y Gordón, Carlos, 2015, *Los asentamientos informales en el Área Metropolitana de Panamá: Cuantificación e implicaciones para la política de vivienda y urbanismo*, Panamá: USMA
- Gibbons, J. H., 1945, "La ciudad de Panamá en 1835" en *Lotería*, Panamá, 44, enero
- Harvey, David, 2007, *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid: Siglo XXI
- Harvey, David, 2013, *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Madrid: Ediciones Akal
- Harvey, David, 2021, *Espacios del capitalismo global. Hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual*, Madrid: Ediciones Akal
- Jované, Juan, 2022, "¿Realmente ha revertido el Canal de Panamá?", en *La Estrella de Panamá*, Panamá, 27 de enero
- Lasso, Marixa, 2019, *Erased. The untold story of the Panama Canal*, Londres: Harvard University Press
- Lefebvre, Henri, 2017, *El derecho a la ciudad*, Madrid: Capitán Swing Libros
- Lynch, Kevin, 2015, *La imagen de la ciudad*, Barcelona: Gustavo Gili
- Manduley, Julio, 2019, "El proceso panameño" en Gandásegui, hijo, Marco, Castillo, Didimo y Carrera Hernández, Azael (coords.), *Antología del pensamiento crítico panameño contemporáneo*, Panamá: SENACYT, CELA, CLACSO
- McGuinness, Aims, 2009, *Path of Empire: Panama and the California Gold Rush*, Ithaca: Cornell University Press

- Porras, Hernán, 2002, “Papel histórico de los grupos humanos en Panamá” en Gandásegui, hijo, Marco (comp.), *Las clases sociales en Panamá*, Panamá: CELA
- Reclús, Armando, 1982, *Exploraciones a los istmos de Panamá y Darién*, San José: EDUCA
- Rodríguez, Cristóbal y Duncan, Jephtha (comps.), 1916, *Discursos pronunciados por el Dr. Belisario Porras, durante su período presidencial de 1915 a 1916*, Panamá: Diario de Panamá
- Sosa, Tomás, 1981, “Breve reseña de la evolución demográfica de la ciudad de Panamá” en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, San José, 7, enero-diciembre
- Uribe, Álvaro, 1989, *La ciudad fragmentada*, Panamá: CELA

## NOTAS SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA CIUDAD DE PANAMÁ\*

Dumas Myrie S.\*\*

*El tema del ordenamiento del territorio debe ser no solo una política de Estado, cuyo objetivo es el desarrollo integral y armónico de las poblaciones de manera sostenible para elevar su nivel de vida, pero preservando el medioambiente, sino un tema transparente y sin complicaciones innecesarias.*

Resumen: La Ciudad de Panamá presenta un crecimiento territorial distorsionado, y ha incorporado por primera vez un Plan Local de Ordenamiento Territorial en la búsqueda de una mejor gestión del urbanismo y el uso del suelo del Distrito Capital, pero sobre todo de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Ese reto implica un proceso de cambios políticos; un renovado sistema jurídico-administrativo; mejorar los servicios públicos; el ambiente y la sociedad; la economía, los comercios y las industrias, entre otros. Un plan de esta naturaleza afecta y es del interés común, por lo tanto debe auscultarse a través de la consulta ciudadana para su legitimación.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, Plan de Ordenamiento Territorial, urbanismo, desarrollo sostenible, consulta ciudadana.

\*Publicado en el diario *El Panamá América*, el 15 de agosto 2021.

\*\*Geógrafo, profesor universitario.

## 1. Ordenamiento territorial

### Territorio

El término “territorio” se refiere básicamente a las áreas de la tierra que existen entre los niveles nacionales, regionales y locales. Esta connotación se puede aplicar empíricamente a un pueblo, un grupo de pueblos, un área protegida, una ciudad, un conjunto de tierras comunales, un territorio indígena, a una pequeña cuenca hidrográfica, un área boscosa, etc. Así como también a las diferentes jurisdicciones geo-políticas y/o administrativas tales como: las provincias, estados, distritos, condados, municipalidades, localidades, ayuntamientos, corregimientos, etc.

Para Alburquerque, el “concepto de territorio” no es solamente el espacio geográfico en el que tienen lugar las actividades económicas o sociales. El territorio es el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como su medio físico o medio ambiente. Se trata de un sujeto (o actor) fundamental del desarrollo al incorporar las distintas dimensiones de este. (Alburquerque, 2015,18)

### Concepto de ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial se define como:

El ordenamiento territorial es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad, que se llevan a cabo mediante determinaciones que orientan el accionar de los agentes privados y públicos sobre el uso del suelo. El ordenamiento territorial es una política pública, destinada a orientar el proceso de producción social del espacio mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. (MIOPV, 2016, 5)

El ordenamiento territorial analiza, desarrolla y gestiona los procesos de planificación en los espacios geográficos,

tantos urbanos como rurales, de manera sostenible, eficiente y con equidad.

Al observar las acepciones anteriores, el concepto de ordenamiento territorial se puede abordar y desarrollar desde distintas escalas y a partir de diferentes enfoques y cosmovisiones.

Esas escalas abarcan desde la organización político-administrativa, económica y ambiental de todo un país, con implicaciones institucionales y sobre el conjunto de la sociedad, hasta la organización de las actividades humanas y productivas en un predio determinado, como una finca, o una urbanización. Pasando por niveles territoriales intermedios como una provincia o departamento, un municipio, un parque nacional natural o un resguardo indígena. (CONAM/GTZ, 2006, 142)

### Uso de la Geografía

El ordenamiento territorial responde básicamente al desarrollo y a la organización física del espacio geográfico; esto es, la ordenación territorial definida como:

la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio», concepto complementado con que éste “es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector. (Consejo de Europa, 1983: 2)

El ordenamiento del territorio permite la confluencia y las aportaciones metodológicas y técnicas de varias disciplinas científicas, entre ellas la Geografía. La geografía como ciencia aporta con ciertos criterios al ordenamiento territorial para la corrección tanto de los problemas de uso

del territorio como la corrección de los desequilibrios territoriales.

La problemática y los procesos territoriales de sus espacios, y las necesidades de ordenamiento y gestión del territorio permiten ser abordados a través del análisis geográfico con Sistemas de Información Geográfica (SIG) como herramienta teórica, metodológica y tecnológica para la práctica del ordenamiento territorial.

El alcance del análisis geográfico por medio de la utilización de los SIG se define en el interior del análisis espacial mediante los conceptos de: localización, distribución, asociación, interacción y evolución espacial, en la búsqueda de la realización de la síntesis del sistema territorial y aportando en los diferentes componentes de la planificación y la gestión territorial. (Buzai y Baxendale, 2013, 113)

Se establece de esta forma el uso de la geografía como ciencia y el ordenamiento territorial como práctica, vinculados ambos por el análisis geográfico mediante diferentes definiciones operativas de la geografía, tales como: el estudio de la relación sociedad-ambiente (ecológica), de la diferenciación areal (corológica) y de las leyes que rigen las pautas de distribución espacial (sistémica), se combinan actualmente bajo la consideración de ciencia de la organización territorial (Baxendale, 2010, 38)

## **2. Planificación y ordenamiento territorial**

Es posible identificar interpretaciones sobre el ordenamiento territorial con diferentes enfoques desde la economía, el urbanismo, los estudios rurales y ambientales, entre otros. La diferencia está en el énfasis que desde estas aproximaciones se confiera a los procesos de planeación del ordenamiento del territorio. (Vélez, L; Agudelo, 2013, 1)

El ordenamiento territorial conlleva el establecimiento de ciertas capacidades mínimas de carácter técnico y administrativo, así como de la formulación de normas y procedimientos sustentados en un marco legal y, aunado a la utilización de ciertos instrumentos técnicos y metodológicos, es decir de adoptar un sistema por el cual opere la función pública de ordenar el territorio.

De aquí surge la tarea política de contar con un plan de ordenamiento del territorio que puede denotarse así:

La planificación territorial es un instrumento de la gobernanza que se ha ido estableciendo a nivel mundial teniendo como propósito regular, y controlar la actividad de los individuos y grupos en las diferentes regiones y territorios, de modo que los efectos negativos que puedan surgir se reduzcan al mínimo, y en consecuencia, estimular mejor el rendimiento de los espacios, los paisajes y el medio, y las actividades económicas y sociales que en los mismos se llevan a cabo. (Pires, 2011, 18).

Como todo proceso político, la planificación del territorio depende mucho de la toma de decisiones de los factores sociales, económicos, ambientales y técnicos, así como de la participación de todos los actores que son afectados tras su ejecución.

### **Plan de Ordenamiento Territorial (POT)**

Un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) puede definirse como el instrumento técnico y normativo por medio del cual se enuncian, desarrollan y aplican las políticas públicas de ordenamiento territorial.

Un Plan de Ordenamiento Territorial, es un instrumento de planificación que se formula con participación democrática y concertación institucional. Ello implica que la comunidad debe organizarse, pero también que el Estado debe facilitar las condiciones para que la participación se pueda dar de forma efectiva. No se trata de “un favor” por parte de la administración, sino de un deber del ente territorial. (Hofman, 2020, 37)

En la planeación del ordenamiento territorial, se debe armonizar la concepción o concepciones del desarrollo económico con las maneras de ocupar y usar el territorio por parte de sus habitantes. Es decir, tener un conocimiento suficiente sobre la realidad territorial para optimizar sus usos.

El éxito del plan de ordenamiento territorial depende de ciertos factores:



- El respaldo político de las autoridades involucradas, es decir, los responsables directos de la implementación de las propuestas.
- La legitimación y apropiación por parte de la sociedad, es decir, los destinatarios directos o afectados de las propuestas de desarrollo territorial.
- La solidez del equipo técnico, es decir, los intérpretes y redactores de las propuestas que se adecuan a la realidad objeto de planeamiento, y
- Los recursos necesarios para hacer efectivas las acciones propuestas.

La articulación entre estos factores resulta clave para el éxito del plan, dada la multiplicidad de actores involucrados y de la complejidad de las problemáticas que caracterizan a toda dinámica territorial. Entre estos actores tenemos:

- Los decisores políticos;
- El equipo técnico, que puede ser interno o externo o una combinación de ambos;
- Los diferentes organismos gubernamentales que tienen injerencia en el territorio, incluyendo a los de otros niveles de gobierno;
- La sociedad, incluyendo a la academia, las cámaras empresarias, las asociaciones profesionales, las organizaciones ambientales, las asociaciones de la sociedad civil y la comunidad en general.

El alcance o dimensiones del plan de ordenamiento territorial se comprende de sus sistemas jurídico – administrativo, físico, social, ambiental y económico.

En su conjunto el POT debe mejorar la gestión pública y administrativa, planificar el desarrollo del territorio en el mediano y largo plazo, garantizar la protección y conservación de los recursos naturales y mejorar las condiciones socioeconómicas de los habitantes.

Los planes de ordenamiento territorial enfrentan diversos problemas en su aplicación: cuando la información no es suficiente y/o es poco confiable; cuando no hay la inclusión

y participación de los actores relevantes; cuando la agenda política sobre la ordenación territorial está por encima de los intereses de la mayoría de los habitantes e incluso cuando no existe el interés por gran parte de la sociedad o de los involucrados.

### **Desarrollo Territorial Sostenible (DTS)**

Democratizar la gestión territorial es un gran reto frente a las enormes desigualdades sobre el acceso a las tierras y sus usos, y esto involucra una nueva forma de organización para la acción -diferente a la existente hasta hoy en el Estado-, y de una legislación moderna que sirva de sustento a las decisiones que se tomen referentes a la forma de aplicación de estos instrumentos.

El valor estratégico de la organización territorial se basa en el Desarrollo Territorial Sostenible (DTS) que se sustenta en la necesidad de resolver una serie de problemas territoriales tales como el incremento de la pobreza y la desigualdad social; ocupación desordenada de ciudades y espacios rurales; sobreexplotación de recursos naturales y degradación del ambiente; contaminación y pérdida de biodiversidad; entre otros.

### **3. Ordenamiento Territorial y las ODS**

En septiembre de 2015, en la Asamblea General de las Naciones Unidas se aprobó la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con el compromiso de Panamá de guiar sus esfuerzos y fortalecer el vínculo entre el Gobierno Nacional, los ciudadanos, y las organizaciones de la sociedad civil.

De acuerdo al Informe Voluntario de Panamá sobre las ODS en el año 2017, se detalla que a partir de este compromiso, Panamá asume los ODS.

Para viabilizar la implementación de la Agenda 2030, Panamá elabora un Plan Estratégico Nacional con visión de Estado, “Panamá 2030” que alinea los ODS con el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019 y las prioridades de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CND).

En diciembre 2019, el nuevo PEG de Panamá para el periodo 2019-2024 aprueba una estrategia económica y

social, y se alinea los objetivos de largo plazo del Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado (PEN) Panamá 2030, es decir con los ODS y la Agenda 2030.

En el caso particular de las ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”, su propósito es asegurar que todas las personas tengan acceso a viviendas, servicios básicos y sistemas de transporte que sean adecuados, seguros y asequibles. Y también habla de la necesidad de aumentar la urbanización inclusiva y sostenible, mejorar la resiliencia urbana ante los desastres y reducir el impacto ambiental de las ciudades. (CEPAL, 2019, 65)

#### **4 .Ordenamiento territorial en Latinoamérica**

Numerosos países latinoamericanos han implementado desde la década del 40, políticas de planificación y ordenamiento del territorio a distintas escalas; relacionadas con los estudios regionales (desde 1940); urbanos (desde 1950); económicos (desde 1960); ambientales (1970) y de ordenamiento territorial (1980), y en las últimas décadas con más fuerza la idea de desarrollo económico con enfoque territorial (desarrollo territorial) en el marco del desarrollo sostenible. En América Latina en la década del 80 comienzan los primeros intentos de investigación desde esta perspectiva. (Sarracina, 2016, 71)

La experiencia no ha dado los resultados esperados en la solución y prevención de conflictos territoriales en América Latina. Todavía predomina la visión sectorial en la planificación, de carácter normativa, tecnocrática, economicista, rígida y sensible a los procesos acontecidos en el territorio, y por otro que el OT está subordinado a los objetivos y metas de las políticas de desarrollo económico (Massiris, 2012), y por la concepción capitalista que por encima de todo deja librado al juego de oferta y demanda y a la lógica concentradora de la economía (Gudiño, 2002) el crecimiento y el desarrollo. Latinoamérica, no ha logrado resolver algunos problemas territoriales adversos e indeseados: permanecen desequilibrios territoriales de población y de actividades; surgen localizaciones incompatibles con el medio natural que provocan impactos no deseados; existen situaciones de vulnerabilidad frente a la localización de ciertos usos y

actividades en zonas de riesgos naturales; subsisten aún déficits en infraestructura y equipamiento; y persisten conflictos entre sectores y actividades, entre otros. Lo anterior surge de la des-coordinación, la superposición, los conflictos y/o los vacíos de la gestión pública en sus distintos ámbitos y sectores: entre organismos públicos sectoriales, entre distintos niveles administrativos, entre el sector público y el privado, y entre habitantes locales y externos que tienen sus propios intereses sobre un mismo territorio.

En la última década, en América Latina y el Caribe el tema del ordenamiento territorial ha venido alcanzando lugares de importancia en las agendas nacionales.

En el año 2019, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), elaboró un estudio que incluyó una herramienta que permite el autoconocimiento y por ende de la evaluación de los sistemas de planificación, de sus fortalezas y debilidades, de tal forma que los países emprendan procesos de mejora en sus políticas, planes y estrategias de ordenamiento territorial.

En el documento “Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe” se dan aportes a la región en materia de ordenamiento y desarrollo territorial. Se observó la situación de los países de la región en materia de planificación y políticas de desarrollo territorial, a través del examen, la sistematización y el análisis de más de 150 políticas y 27 planes de desarrollo o planes de gobierno en 33 países; se identificaron sus desafíos principales; y se expuso una herramienta, un modelo de análisis de las políticas de desarrollo territorial, denominado Planbarómetro territorial que permitía identificar los retos y sentar las bases para la construcción de un ecosistema de políticas de desarrollo territorial en cada país.

El instrumento presentado aportaba también un marco de análisis con un patrón común, lo que permite comparar y diferenciar las estructuras y los marcos institucionales relacionados con las políticas de desarrollo territorial de los países de AL. (CEPAL, 2019, 211)

## **5. Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá (PNOT)**

En materia de Ordenamiento Territorial, Panamá ha tenido una diversidad de planes normativos. Desde 1968 se han elaborado 16 planes, la mayoría orientados al desarrollo urbano en el interior del país.

Con la reorganización del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), la Ley 61 de 2009 faculta a este ministerio para establecer, coordinar y ejecutar la política nacional de vivienda y ordenamiento territorial, sin interferir en los planes locales municipales quienes tienen su propia jurisdicción en la materia.

En el año 2019, se publica en Gaceta Oficial la propuesta: *Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá (PNOT)* como iniciativa del MIVIOT cuyo objetivo es la de orientar y articular la acción institucional y social a fin de alcanzar una relación armónica entre la sociedad y el territorio dentro del conjunto nacional...

Según la escala de aplicación, estos instrumentos se tipifican de la siguiente manera: a) planes nacionales; b) planes regionales; c) planes locales (POT); y d) planes parciales (PPOT). Los planes nacionales y regionales son competencia del MIVIOT como autoridad urbanística nacional, las cuales son publicadas en sus informes anuales de gestión. Según el Informe a la Nación de julio 2020 – julio 2021, el MIVIOT ha trabajado en 11 Planes Parciales y Locales de Ordenamiento Territorial, enfocado en los siguientes: el Plan Parcial de OT para Arraiján y La Chorrera, en Panamá Oeste, por licitar 800 mil balboas; el Plan Parcial de OT para el área urbana de Portobelo, en Colón (90 % de avance); el Plan Parcial de OT para el distrito de Chepo, en Panamá; y el Plan Parcial de OT para el distrito de Aguadulce, en Coclé, estos tres últimos con recurso institucional.

También colabora con la Autoridad del Turismo (ATP) en la preparación de los Términos de Referencia de 6 destinos turísticos para el desarrollo del Plan Local de OT y Turístico de los distritos de Pedasí, Bocas del Toro, Boquete, Tierras Altas, Soná y Taboga.

Hay proyecciones de planes parciales de OT para los distritos de Capira, Chame y San Carlos; así como los distritos

de Penonomé, Las Tablas, Barú, Changuinola y San Miguelito. (MIVIOT, 2021,12)

## **6. Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Panamá.**

### **Evolución territorial de la ciudad de Panamá**

Guillermo Castro H., en su acucioso escrito “Panamá, un territorio en tres tiempos” establece una fuerte relación histórica sobre el transitismo panameño y su contradicción con el desarrollo territorial del país, esto nos brinda una aproximación real a la problemática actual sobre el ordenamiento territorial en Panamá. He aquí parte de sus consideraciones:

A lo largo de los últimos 500 años, el territorio del Istmo de Panamá ha sufrido modalidades distintas de organización.

La organización territorial creada por las sociedades originarias anterior a la Conquista constaba de una serie de corredores que dio lugar al desarrollo de comunidades interoceánicas que intercambiaban bienes de consumo provenientes del litoral Atlántico al Pacífico y viceversa.

En la época colonial, tras la destrucción de la antigua ciudad de Panamá en 1519, por el pirata Henry Morgan, la ciudad fue trasladada y amurallada en la pequeña península de San Felipe Neri a pocos kilómetros de la original, en la costa del Pacífico.

A partir de la conquista del Istmo, la organización territorial se concentró en la actividad del tránsito en el corredor del valle del río Chagres (Camino de Cruces) y, se estableció un corredor agroganadero a lo largo del litoral Pacífico central. Aunado a ello, la población indígena fue diezmada, lo que facilitó esta organización territorial de la colonia.

En cientos de años la pequeña ciudad hasta mediados del siglo XVIII experimentó un desarrollo territorial bajo y aislado alrededor de la urbe elitista del intramuros. La economía y la sociedad giraron alrededor de esta clase dominante.

Desde mediados del siglo XVI con el trasiego de oro y plata desde el Pacífico Sur hacia España, y posteriormente con la incorporación del ferrocarril a fines del XIX con la fiebre del oro en California, se desarrolló una economía basada en la prestación de servicios de tránsito de mercancías, personas y capitales entre economías distantes por la ruta monopólica del Chagres, lo que facilitó el funcionamiento y los beneficios al mercado mundial e incluso de potencias extrajeras, pero con un pobre desarrollo local.

Durante el Estado colombiano, las murallas desaparecieron y la ciudad abrigó al arrabal santanero y otros asentamientos a los pies del cerro Ancón y a lo largo de la playa Prieta. La presencia del Ferrocarril de Panamá con la fiebre del oro en California y los trabajos del Canal francés, dieron un auge económico y poblacional a la ciudad capital que fue expandiéndose paulatinamente. En esta época, se conformaron gran parte de las divisiones políticas – administrativas de Panamá, pero las segmentaciones territoriales como tales no aportaron mayores cambios económicos, sociales o culturales.

Con un Estado panameño incipiente, a partir de 1904, esa organización territorial alcanzó su forma más extrema con la construcción del Canal de Panamá por EEUU, con una zona interoceánica que pasó a convertirse en un enclave militar – industrial de carácter colonial, administrado por el Gobierno de EEUU. El enclave canalero, aisló a la Capital del resto del país, bloqueó la posibilidad de que la ciudad más importante se expandiera sobre su entorno en forma de medialuna. Así, la Capital creció a lo largo del litoral mediante la segmentación de cuencas aledañas con sectores socioeconómicos bien diferenciados. (Castro, 2018)

Durante el siglo XX dado el crecimiento natural de la población y de la incorporación de otros espacios geográficos al este y al norte, siempre en torno a la zona del canal, la ciudad fue creciendo con poco orden. La élite de la antigua ciudad se fue asentando en lugares homogéneos, mientras que las otras clases sociales, se situaban en una urbe mezclada que crecía de a poco, sin el ordenamiento debido hasta la década de 1970.

Al iniciarse el siglo XXI, con la reversión del Canal a la economía interna del país, se potencia un proceso de ocupación territorial en dos direcciones: de Norte a Sur, vinculando a los Distritos de Panamá, San Miguelito y Colón; y de Este a Oeste, en el litoral Pacífico, vinculado a los Distritos de La Chorrera, Arraiján y Panamá. Se enlaza en un mismo sistema urbano, de hecho, a las tres principales ciudades del país, y se concentra la mitad de la población panameña. (Castro, 2018)

La ciudad también se ha expandido hacia el Este: Tocumen, 24 de diciembre, Las Mañanitas y Pacora se hacen notorias por su crecimiento demográfico y un desarrollo territorial desordenado.

Las ciudades terminales de Panamá y Colón, y los pueblos del interior de la República, éstos últimos ya convertidos en pequeñas ciudades, han evolucionado con sus propias particularidades y problemas de desarrollo territorial, el aumento demográfico, la migración interna y externa, también han propiciado estos cambios. La población se dinamiza y nuevos asentamientos surgen, algunos ordenados y otros no. En los últimos años la demografía aumenta, el espacio geográfico de las ciudades se agudiza - es lo natural -, y se empeora el problema para que este crecimiento sea planificado, ordenado y sostenible.

### **Antecedentes institucionales y reglamentaciones sobre el urbanismo en Panamá.**

Panamá como Estado independiente, inicia su atención a los problemas urbanos con la expedición de la Ley No.47 de 25 de noviembre de 1928, la cual ordenaba el levantamiento de planos de mejoras y desarrollo futuro de la ciudad de Panamá y de las cabeceras de provincias.

En la década de los años 40, se elabora un Estudio denominado “Desarrollo Urbano y el Plano Regulador de la ciudad de Panamá” (mejor conocido como el “Informe Brunner”), que constituía un análisis profundo de los principales problemas urbanos y de la vivienda, así como importantes aportes a la planificación urbana. De aquí surge la Ley No.78 de 23 de junio de 1941 “Por la cual se Reglamentan las Urbanizaciones en la República de Panamá”,

confiando al entonces Ministerio de Salubridad y Obras Públicas la tarea de aprobar todo proyecto de urbanización dentro del territorio nacional y administrar su reglamento, además de ser el custodio del Plano Regulador de la ciudad de Panamá.

En los años posteriores se expidieron innumerables leyes, normas y reglamentaciones sobre el urbanismo, en agosto de 1944, se crea el Banco de Urbanización y Rehabilitación (B.U.R), con el propósito de solucionar el problema de la vivienda popular, urbanizar las áreas urbanas, sub-urbanas y rehabilitar sectores en deterioro, en el año 1953 se crea el Instituto de Fomento Económico (I.F.E.), para fomentar la construcción de viviendas para las clases más necesitadas. El 29 de enero de 1958, se crea el Instituto de Vivienda y Urbanismo (I.V.U.), con autonomía propia, para impulsar la construcción de viviendas y urbanizaciones y demás aspectos atinentes a la planificación urbana.

A principios del año 1973, mediante la Ley No.9, de 25 de enero de ese año, se crea el Ministerio de Vivienda (MIVI) con la finalidad de asegurar de manera efectiva la ejecución de una Política Nacional de desarrollo urbano y vivienda.

Como una muestra de estos instrumentos de planificación urbana, a finales de los años 90 se elaboró el “Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico” (Plan Metropolitano) aprobado mediante el Decreto Ejecutivo No.205 de 28 de diciembre de 2000.

Surge la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones, establece que el Ministerio de Vivienda (MIVI), es la máxima autoridad urbanística a nivel nacional...

Mediante la Ley No. 61 de 23 de octubre de 2009, se reorganiza el MIVI, y se denomina Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), y se establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial, como la unidad técnica para elaborar y coordinar los planes de ordenamiento territorial del país.

A fines del siglo XX el crecimiento urbano de la capital era notable, espectacular y agresivo con disparidades de toda índole (anárquico y desordenado), propia de la falta de planificación urbana, la débil gobernanza local y con un

crecimiento económico inequitativo que ahondaba más los contrastes de la sociedad, reflejo de una ciudad de grandes edificios, del deterioro del medio ambiente urbano y de una buena parte de la población carente de recursos y de los servicios más básicos.

Como muchas ciudades latinoamericanas, la capital panameña se forma como un conjunto de lo bueno, lo malo y lo feo de un ordenamiento territorial pésimo. Las ineficientes políticas públicas de urbanización, los intereses económicos y la especulación del suelo deterioraron el hábitat y propician más exclusión social en este proceso de crecimiento y desarrollo material. (Castro-Gómez, 2012, 2)

A diferencia con los demás países de la región, el entorno geográfico natural alrededor de la capital panameña fue modificado, por lo que en gran medida se vio (y se ve) afectada por la presencia del Canal de Panamá, amén que esta parte del país, aún no se ha incorporado a cabalidad al ordenamiento territorial ciudadano (ni se prevé), a pesar de dos décadas de la reversión del territorio canalero.

La ciudad de Panamá es la capital y la mayor ciudad de la República de Panamá, ocupa un área de 275 km<sup>2</sup> en un país que cuenta con una extensión territorial de 75.517 km<sup>2</sup> y una población estimada en 4.3 millones de habitantes, según las proyecciones demográficas al 2020. En el distrito capital se estima en 1.2 millones de habitantes.

### **Marco regulatorio**

- En la Constitución de Panamá, se definen los cometidos y las atribuciones de la Administración Pública en materia de ordenamiento del territorio, artículo 1, referido a la organización del Estado Panameño, artículo 289, en el que se establece que "El Estado regulará la adecuada utilización de la tierra de conformidad con su uso potencial y los programas nacionales de desarrollo, con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo». En otros, artículo 282 (planificación del desarrollo económico y social); artículos 120 y 121 (a la utilización racional

de los recursos del medio natural), y artículo 122 (al desarrollo integral del sector agropecuario).

- Artículo No. 233 de la Constitución Política de Panamá faculta a los municipios de la República para ordenar el desarrollo de su territorio, determina que al "Municipio, como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, le corresponde... ordenar el desarrollo de su territorio..." y en su artículo No. 242, atribuye al Concejo Municipal la expedición de acuerdos municipales...
- El Decreto Ejecutivo No. 23 del 16 de mayo de 2007, que regula la Ley No. 6 de 2006, establece en su artículo No. 1 que, compete a los municipios "asumir gradualmente una participación creciente en todas las tareas relacionadas con el ordenamiento territorial",
- El Decreto Ejecutivo 54 de 2009 establece una categoría especial de zonificación del suelo destinado a la vivienda de interés social con el fin de "incentivar la construcción de vivienda de interés social".
- La Ley 31 de 2010, de la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI) que define el llamado "Régimen de Propiedad Horizontal" o condominios, donde se combinan "la propiedad singular y la copropiedad de bienes comunes".
- Resolución Ministerial 402 de 2010, requisitos y procedimientos para la elaboración de planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y rural a escala local.
- Acuerdo Municipal No. 165 de 13 de noviembre de 2014, que crea la Dirección de Planificación Urbana (DPU), cuyo objetivo es el de proponer y ejecutar políticas y acciones en materia de planificación y ordenamiento urbano.
- Resolución 389 de 14 de septiembre de 2017. Por la cual se aprueba la Guía de elaboración y explicación para la Incorporación de la Gestión Integral de Riesgo de Desastre en los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial de Panamá...

- Acuerdo N° 61, (De martes 30 de marzo de 2021), por el cual se aprueba El Primer Plan Local de Ordenamiento Territorial (PLOT) del Distrito de Panamá. Gaceta N° 29268-A

### **Antecedentes del PLOT Metropolitano**

A pocos años de finalizar el periodo de vigencia del estudio del Plan de Ordenamiento Metropolitano, el MIVIOT autoriza su revisión en el año 2016, que se basó en un proceso de cambios de los instrumentos técnicos y normativos aplicados en las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico (antecedentes que datan de las políticas públicas del gobierno de 1994 a 1999), para enfrentar el crecimiento urbano hacia el año 2035.

Este instrumento político y administrativo para la gestión del territorio, fortalecía la capacidad de planificación y ordenamiento territorial del MIVIOT como Autoridad Urbanística.

Con la modernización institucional y legal del MIVIOT y la introducción de los aspectos legales y normativos de los Municipios sobre el ordenamiento territorial, el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico, no resultó factible en su ejecución.

### **Plan Local de Ordenamiento Territorial (PLOT) de la Ciudad de Panamá.**

El PLOT fue publicado en Gaceta Oficial N° 29268-A, con fecha 21 de abril, el acuerdo número 61 del Concejo Municipal de Panamá que aprueba el primer Plan Local de Ordenamiento Territorial (PLOT) del distrito de Panamá que se definía como "un instrumento de planificación para regular el crecimiento de la ciudad".

El Artículo 2, señala "con el fin de mejorar el desarrollo sostenible del distrito, y brindar calidad de vida a los residentes, trabajadores y visitantes, garantizada por servicios urbanos adecuados; armonía de usos y actividades; conservación de recursos naturales; y abundancia de equipamientos y espacios públicos."

En el alcance (artículo 3) del "PLOT, dice que sus anexos, incluyendo las normas que lo contempla, son de obligatoria

aplicación en la jurisdicción del distrito de Panamá y es subrogatorio de todas las normas urbanísticas anteriores, referente a zonificación, urbanización y otras disposiciones que establezcan medidas sobre el territorio del distrito de Panamá, aprobadas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), el MUPA u otra entidad gubernamental, en que se hayan definido usos de suelo”.

En el Artículo 5, se describe la naturaleza del PLOT como un instrumento de ordenamiento integral del distrito y, a tal efecto, define los elementos básicos de la estructura general y orgánica del territorio y clasifica y califica el suelo con el fin de regular sus usos, los patrones de edificación y todas las actuaciones vinculadas que se determinan en el presente texto.

En el artículo 6, se expone la finalidad y principios rectores del PLOT, como hacer del distrito un territorio sostenible, y que ofrezca una alta calidad de vida y promueva el cumplimiento de ciertos principios rectores, tales como: sostenibilidad, prevención y resiliencia, accesibilidad y movilidad, Cumplimiento de la normativa, promover la calidad de vida, dinamismo económico, articulación y consenso, autonomía municipal y participación ciudadana.

En su artículo 10, se establece su contenido que incluye 7 títulos, 19 capítulos y 91 artículos.

Titulo 1.	Objeto, alcance y vigencia,
Titulo 2.	El código distrital y su reglamentación,
Titulo 3.	Zonificación y ormas particulares,
Titulo 4.	Arcas patrimoniales y conservación arqueológica,
Titulo 5.	Condiciones especiales de los equipamientos, vías y espacios públicos,
Titulo 6.	Normas de gestión e intervención administrativa y
Titulo 7.	Disposiciones finales.

Fue elaborado desde diciembre del 2017, a un costo de \$3.3 millones, por el consorcio integrado por la española IDOM y las panameñas SUMA y COTRANS, con recursos aportados por el Municipio de Panamá.

Desde el 6 de junio de 2019 el proyecto fue sometido a consideración del Concejo Municipal de Panamá, luego de proceso de consulta y exposición pública. En el considerando del Acuerdo 61 se explica que el proceso de revisión “contó con la asistencia sostenida de representantes de la sociedad civil, gremios de ingeniería, construcción, arquitectura, empresa y academia, así como miembros de y representantes tanto del gobierno nacional como del municipal”.

De igual modo, señalan que la Junta de Planificación Municipal participó en la revisión, elaboración y modificación en el proceso de elaboración del Plan, tal y como señala la ley 6 de 2006”, por lo cual se acordó su aprobación.

El diagnóstico que sustentó el documento refería la necesidad de un crecimiento ordenado de la ciudad de Panamá, en tanto al Área Metropolitana de Panamá (AMP) se le consideraba “el motor económico del país” al generar el 71 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), entendiendo que esta evaluación se hizo en un escenario sin pandemia.

Otros datos indicaban que “el 89% de la población de la provincia se concentra en los distritos que conforman el AMP y de sus 1.55 millones de habitantes (censo 2010), un promedio de 900,000 vive en el distrito de Panamá”.

En el diagnóstico también se observa que la densidad del AMP “es relativamente baja, 39 habitantes por hectárea”, reflejo de “una estructura urbana construida para la movilidad con auto privado (como el caso de muchas ciudades estadounidenses) y caracterizada por el predominio de viviendas familiares de uno y dos pisos”.

En general, el instrumento contempla “un modelo de ciudad policéntrica y multifuncional” que ayude “a reducir las distancias” y a “dinamizar la economía en distintos sectores de la ciudad, ofreciendo usos complementarios a la vivienda como empleo, educación, salud, cultura, servicios y espacios públicos”.

En el título 1 del PLOT, Glosario, objeto, alcance y vigencia, se define el Plan Local de Ordenamiento Territorial (PLOT) como un “instrumento de planificación de alcance municipal para el logro de un desarrollo equilibrado del territorio, en concordancia con los planes nacionales y regionales”. A su

vez, está articulado con otros conceptos en esta estrategia de definición de la nueva visión de la ciudad:

- Modelo Territorial Consensuado (MTC), a los efectos “visualización del Distrito de Panamá a futuro (2030)”, alineado con los objetivos del Plan Estratégico Distrital (PED) y el Pacto Local.
- Ordenamiento Territorial: “Instrumento de planificación a través del cual se proyectan las políticas sociales, culturales, ambientales y económicas”.
- El Pacto Local Territorial (PLT) del Distrito de Panamá “responde a una visión de Estado, que se articula con la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas y se expresa a través de políticas públicas, donde el sector público, el sector privado y la sociedad civil, construyen acuerdos”.
- Plan Parcial (PPOT): “Instrumento de planificación detallado, cuyo objetivo principal es el ordenamiento, la creación, la defensa o el mejoramiento de algún sector particular de la ciudad, en especial las áreas de conservación y de riesgo.”

Las disposiciones del acuerdo indican, prevalecerán sobre cualquiera otra que verse sobre la materia en el Distrito, salvo excepciones, entre otras, las de Competencia Nacional (Ley 21 de 1997 y otras); los Conjuntos Monumentales: Casco Antiguo y Panamá Viejo; los sectores: La Cresta, Costa del Este, Santa María y El Carmen y los polígonos de Influencia del Sistema Metro de Panamá.

Esta normativa será aplicable al territorio definido como Distrito de Panamá. Comprende desde el suelo hasta “el espacio aéreo ocupado por la volumetría de los edificios, y comprende el área urbana, rural, ambiental, la franja marino-costera, la franja de baja mar y el territorio insular existente (incluidas las áreas de relleno conocidas como las “islas”)”.

La vigencia del PLOT es diez años desde la aprobación del Municipio y podrá ser revisado de manera periódica a efectos de su actualización.

### **Críticas y señalamientos sobre el PLOT de la Ciudad de Panamá.**

A finales del mes de marzo de 2021 se produjo una protesta en las inmediaciones del Concejo Municipal de Panamá, que exigía de parte de los ciudadanos que las modificaciones al PLOT no fueran aprobadas. Asimismo, se exigía mayor participación ciudadana en la discusión de estos asuntos vitales para el desarrollo territorial de la Ciudad de Panamá. Denunciaban la arbitrariedad del alcalde y los 26 representantes de corregimiento que avalaban esta iniciativa a espaldas de la sociedad y con mucho hermetismo: a puertas cerradas, con cercas y rodeados de policías que impedían la entrada al recinto de los manifestantes. (La Prensa, 30 de marzo de 2021)

Como era de esperarse, surgieron múltiples voces de la ciudadanía, rechazando la aprobación del documento, pues el proceso no contó con la requerida y suficiente consulta ciudadana para su aprobación, y, lo más importante según los demandantes, permitiría cambios de zonificación y construcción en zonas de riesgo, beneficiando a los constructores, en perjuicio de la ciudadanía.

Por su parte, la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA), se sumó al rechazo, manifestando que,

faltó el necesario espíritu de apertura y participación para la aprobación del plan, lo cual no ayuda a la paz social de la nación, máxime en un tema directamente vinculado con la calidad de vida de los residentes del distrito capital. (La Prensa, 30 de marzo de 2021)

En el blog de Jorge Prosperi se señalan algunas opiniones sobre el OT de la Ciudad metropolitana:

... Sobre el asunto de la vida urbana saludable, comienzo subrayando que “nuestra ciudad no es una ciudad saludable”. Si lo fuera, cumpliría con la sencilla definición que nos ofrece la Organización Mundial de la Salud: “aquella que está constantemente creando y mejorando el entorno físico y social, que desarrolla los recursos comunitarios que permiten a las personas se ayuden mutuamente en la realización de todas las funciones vitales y desarrollar todo su potencial”. (Prosperi, 2021,2)



En ese sentido, para alcanzar la vida urbana saludable, la propuesta de ordenamiento territorial deberá proponer soluciones claras, factibles y viables para, por lo menos cumplir dos condiciones para contribuir a la salud integral de los habitantes: acabar con el auge desordenado de construcciones desproporcionadamente inmensas para los barrios donde están ubicándose, afectando nuestra movilidad, el aire que respiramos, provocando tranques vehiculares, inundaciones, y generando estrés y accidentes y; la búsqueda de la movilidad urbana sostenible, los desplazamientos a pie y la actividad física a través de barrios atractivos y respetuosos con el medio ambiente, infraestructuras para un transporte activo, leyes robustas sobre seguridad vial y la accesibilidad de las instalaciones de juego y ocio. No me da el espacio para referirme a la inseguridad, el pésimo servicio de transporte público y la ineficiente gestión de la basura. Pero no deben quedarse por fuera. (Prosperi, 2021,2)

El plan de ordenamiento territorial del Distrito de Panamá fue contratado por el Gobierno Municipal en 2017, se finalizó en junio de 2019 y se aprobó en Concejo Municipal en abril de 2021.

Por su parte la ex vicealcaldesa, arquitecta y ambientalista Raisa Banfield refutó el POT de la capital, del que manifiesta “no es lo mismo haber pasado por un proceso articulado, participativo que terminó con un documento presentado en el concejo, a tomar ese documento y empezar a quitarle, sumarle, añadirle y luego decir que ya fue consultado.”

Banfield dijo que este esquema de ordenamiento territorial permite al ente privado que tiene una tierra sin plan ni uso de suelo, establecer un esquema de uso de suelo, el Miviot lo aprueba y con eso se hacen barriadas. “Esa figura es la que permite hacer barriadas que luego no tienen agua, que no tienen acceso a servicio público y no tienen acceso al saneamiento. El POT que diseñamos con la gente eliminaba esa figura, este proyecto que aprobaron a tambor batiente le devuelve la vida a una herramienta que ha hecho ciudades sin estudios, sin planificación y sin servicios públicos”, sostuvo. (TVN Noticias, 26 de marzo de 2021)

El catedrático y arquitecto Rodrigo Guardia, publicó:

En el Panamá de hoy es frecuente observar en vecindarios céntricos y acaudalados, una mala calidad de los servicios básicos e interrupción en ellos, en los vecindarios pobres es a diario. Frecuentemente falta o falla el suministro de agua, la energía eléctrica y el servicio de comunicaciones, y en algunos sitios por horas y hasta por días. Se ve conflicto en el uso del suelo, edificios de decenas de pisos al lado de casas unifamiliares, talleres de chapistería junto a escuelas, piqueras de buses en sitios congestionados, servidumbre utilizada por el comercio informal, tranques viales incluso durante la pandemia, autos estacionados sobre aceras, basura tirada, acumulada o expuesta en pleno centro y muchos otros problemas.

Estos son síntomas del estado disfuncional de la planificación, desarrollo urbano y, más recientemente, el ordenamiento territorial. Los Planes de OT, diseñados no han utilizado cifras estadísticas actuales demográficas, socioeconómicas y de su acceso a servicios básicos de la población para proyectar sus diseños. El último censo se realizó en el 2010, por lo que esto, limita la capacidad y precisión de los planes como instrumentos de ordenamiento. (*La Estrella de Panamá*, 27 de marzo 2021)

El plan establece una normativa urbana con un concepto similar al de plan parcial de San Francisco. La nueva propuesta aumenta las densidades a 2,000 personas por hectárea. Es decir, el tope máximo que antes se podía alcanzar solo aplicando el sistema de bonificación, es ahora permitido por la norma de manera directa. Este no es un cambio pequeño y plantea algunas dudas como: ¿cuál es el criterio para determinar que lo que necesita la ciudad de Panamá es permitir mayores densidades de construcción?, ¿cuándo la volumetría permitida por el plan no permitiría alcanzar la densidad máxima establecida y cuál criterio va a prevalecer?, ¿está expuesta esta norma a la discrecionalidad del funcionario que la revisa?

Por otra parte, los materiales que presentaron en ese momento, agosto de 2020, no incluyeron la información del documento gráfico de zonificación, es decir, se pudo consultar las normas propuestas, pero no dónde aplicarían. Tales condiciones ponen mucho límite al análisis sobre el plan, con

incertidumbre sobre las proyecciones de nueva población y sobre la forma exacta en que se plantea que se distribuya esa población. (La Estrella de Panamá, 27 de marzo 2021)

Este plan distrital fue adjudicado y contratado en el período administrativo anterior, que terminó en 2019. Sin embargo, no fue hasta el tercer trimestre de 2020 en que la Alcaldía circuló un borrador de propuesta de modificación, distinto a lo que se había consensuado durante la elaboración, a diversos actores como la Junta de Planificación Municipal y la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA).

Por su lado, representantes de la Red Ciudadana a través del abogado Carlos Varela en Radio Panamá subrayó:

El Municipio presenta otro documento y el presentado en el 2019 nunca fue retirado. Lo presentan diciendo que el mismo, cosa que es totalmente falsa, porque tiene cambios importantes en su forma y fondo”. Varela en el noticiero radial Panamá Hoy, agregó que los cambios no fueron consultados con los ciudadanos y que la administración alcaldía estaría tomando el resultado de las reuniones de la Junta Técnica de Planificación como el proceso consultivo..., La Junta Técnica no sustituye la figura de las consultas públicas porque cuando hay cambios que la ley exige que haya consultas públicas deben hacerse. El argumento ha sido que la Junta Técnica de Planificación estuvo haciendo todas las reuniones, pero eso no puede dejar por fuera la consulta a los ciudadanos.

“En este sentido el alcalde capitalino, Jorge Luis Fábrega reconoció que se hicieron modificaciones al proyecto original, pero aseguró que son de forma y no de fondo, “por ejemplo, temas que estaban en el cuerpo principal del documento, por recomendaciones, se pasaron a anexos, pero al final del camino es el documento y ellos lo saben perfectamente”.

Con respecto a los señalamientos de algunas personas de que se les ha negado la participación en la discusión del proyecto, Fábrega aseguró que la Comisión de Vivienda ha permitido una amplia discusión y que nada se ha dado a puerta cerrada.

“Lo curioso es que están entrando en un rejuego político, todas las consultas que se hizo en la pasada administración

son vigentes porque no se ha cambiado nada formal, entonces lo que quieren es consultar lo que se consultó”, expresó.

En otro análisis sobre el POT capitalino, Guardia expuso:

“Los programas, proyectos e inversiones que se requieren para llevar a la realidad un plan, normalmente se incluyen en el plan de inversiones y en el documento del acuerdo, éste no está.

En un estudio de la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ) se encontró –de una muestra de países centroamericanos que incluía a Panamá– que en ninguno se ha cumplido el ciclo completo sobre los POT.

La política pública de OT existe desde 2019, pero está instrumentada por una resolución ministerial. Tiene menor jerarquía y es posterior a la ley marco, la antedicha Ley 6.”

“El propio plan contempla que la población del distrito de Panamá crecerá en 200,000 habitantes en los próximos 10 años. En los análisis se encuentra que varios sectores donde la densidad actual permitiría construir, en unas cuantas manzanas, decenas de miles de viviendas, de manera que es fácil estimar que en su conjunto el plan permite construir viviendas para muchísima más población de la que es previsible que llegaremos a tener en 10 y en 20 años, el horizonte temporal usual para planes como este.

El plan está, a todas luces, desvinculado de la demanda de vivienda y el déficit habitacional.” (La Estrella de Panamá, 8 de mayo 2021)

## Conclusiones

- En Panamá, no se ha definido, ni se ha establecido una relación armoniosa entre la estructura natural del territorio, las estructuras territoriales del Estado y la economía, y la vida social y política de los habitantes y su medio ambiente. La Ley 6 de 2006, el viceministerio de OT del MIVIOT, y los Municipios han contribuido más a la telaraña regulatoria del OT que, al propio desarrollo del país, de la misma forma que en el caso específico de la ciudad de Panamá.
- Por décadas el Estado no ha asumido la responsabilidad por la gestión del propio territorio sin adaptarla a su realidad geográfica o en favor de la colectividad; esto es, sobre la base de la convivencia social y del buen vivir de la mayoría de los panameños. Lo ha hecho sin políticas asociadas y sostenibles de OT y en favor

de los grandes intereses económicos y de las empresas transnacionales (hidroeléctricas, mineras, puertos, etc.).

- Aún con la existencia del viceministerio de OT, el MIVIOT ha priorizado el sector vivienda, lo que denota la inexistencia de una política nacional de ordenamiento territorial, real y vinculante. Los municipios por su parte tienen su propia legislación sobre OT, lo que no propicia con claridad el ámbito de competencia entre las Autoridades Urbanísticas (MIVIOT, alcaldías, empresas privadas, Gobierno Central, etc.).
- En el caso de las ciudades panameñas y sus sinergias, los planes de ordenamiento territorial aún no se han ajustados a las condiciones particulares de cada territorio, que considere un desarrollo territorial sostenible, con los criterios sociales, económicos y ambientales requeridos. En el caso de la Alcaldía de Panamá, en el año 2021, se hace visible la falta de transparencia, manifiesta por las protestas de gremios y de la ciudadanía sobre su plan local de OT (PLOT).
- El área canalera que circunscribió en el pasado el perímetro de la ciudad de Panamá, aún no se incorpora al desarrollo territorial ciudadano. La legislación sobre el uso de los suelos revertidos a Panamá, no logran una funcionalidad integral, social, económica y ambiental permeables a los residentes de la ciudad capital.
- No se cuenta con una herramienta que realice un examen minucioso de los contenidos de un POT, ya sea local, parcial o nacional, el cual permitiría por parte de la ciudadanía contar con una evaluación imparcial de los diversos planes que se presentan. Un ejemplo de esta plataforma se esboza en el punto 4 de este estudio (Planbarómetro Territorial).

## Notas

1. La declaración de 2015 “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” es uno de los acuerdos globales más ambiciosos y trascendentales de la historia reciente.

Los 17 ODS son el corazón de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

2. ODS. Informe Voluntario Gobierno de Panamá, Foro Político de Alto Nivel para El Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas, Julio De 2017, Nueva York, 5.
3. Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado: Panamá 2030, 2017 [http://www.concertacion.org.pa/tmp/file/333/PEN%202030\\_para %20Consulta.pdf](http://www.concertacion.org.pa/tmp/file/333/PEN%202030_para%20Consulta.pdf)
4. Plan Estratégico de Gobierno 2019-2024 de Panamá, Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2019.
5. Lineamientos para la articulación entre el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, Secretaría Técnica Planifica Ecuador, Primera Edición, 2019, Quito, Ecuador, [www.planificacion.gob.ec](http://www.planificacion.gob.ec)
6. El ILPES cuenta con una extensa trayectoria en materia de estudios y análisis de la problemática del desarrollo regional y local, expresada a través del ejercicio de la planificación a nivel territorial, regional y local.
7. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe (LC/CRP.17/3), Santiago, 2019.
8. El modelo de Planbarómetro territorial, se plantea a partir de puntos de referencia generales que son válidos en un sentido regional, es decir, desde el punto de vista de América Latina y el Caribe en su conjunto, y que tienen un enfoque específico, a saber, el desarrollo con igualdad que la CEPAL planteó en sus documentos de los periodos de sesiones de 2010 a 2018.
9. Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), Política Nacional de Ordenamiento Territorial, Gaceta Oficial Digital No. 28810, Panamá, jueves 04 de julio de 2019.
10. MIVIOT, Informe a la Nación, de julio 2020 – julio 2021, Gobierno de Panamá, 2021.
11. Según la ley, el PLAN PARCIAL. Instrumento de planificación detallado cuyo objetivo principal es el ordenamiento, la creación, la defensa o el mejoramiento de algún sector particular de la ciudad, ... o cualesquiera otras áreas cuyas condiciones específicas ameriten un tratamiento separado dentro del plan de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano local.
12. Según la ley, PLAN LOCAL. Instrumento de planificación de alcance municipal para el logro de un desarrollo equilibrado de su territorio, en concordancia con los planes nacionales y regionales.
13. Véase: Guillermo Castro H., PANAMÁ, UN TERRITORIO EN TRES TIEMPOS, Revista Tareas, núm. 158, pp. 5-15, 2018. Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”, CELA, Ciudad del Saber, Panamá

14. El Plan General y Regional para las Áreas Revertidas, le correspondió a la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), hasta el año 2005, ser el órgano competente para ejercer en forma privativa la custodia, aprovechamiento y administración de todos y cada uno de los bienes ubicados dentro del territorio en cuestión, sujeto a lo dispuesto en la Ley 21 de 2 de julio de 1997, que aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal. Terminado el periodo de vigencia de la ARI, se transfirieron al Ministerio de Economía y Finanzas las funciones de custodia y administración de los bienes propiedad de la Nación, y se crea la Unidad de Bienes Revertidos adscrita directamente al Despacho Superior.
15. INEC de Panamá, Estimaciones y Proyecciones de Población por Distrito en la Provincia de Panamá. Cuadro 9. Estimación y proyección de la población de la provincia de Panamá por distrito, según sexo y edad: al 1 de julio de 2010-20. Año 2020.
16. DE 54 (2009). Decreto Ejecutivo 54 de 2009 "Por el cual se establece el código de la zona RB-2 para vivienda de interés social". Gaceta Oficial 25 de agosto de 2009, Panamá, Panamá.
17. Ley 31 (2010). Ley que establece el Régimen de Propiedad Horizontal. Gaceta Oficial, 21 de junio de 2010, Panamá, Panamá.
18. RM402-2010. Resolución Ministerial 402 de 2010 por la cual se establecen los requisitos y procedimientos para la elaboración y tramitación de los Planes de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano y Rural, a nivel local y parcial y sus anexos. Gaceta Oficial 25 de junio de 2010, Panamá, Panamá.
19. FORMULACION DEL PLAN METROPOLITANO PARA EL PACIFICO Y DEL ATLANTICO Decreto Ejecutivo 205 de 2000, el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico, adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano, MIVI, 1997.
20. Revisión y Actualización del Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico, MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, CONSORCIO POT (INCODISA Y PSS), INFORME 4, VOLUMEN III, Actualizado, abril 2016.
21. Publicado en el Diario La Prensa el 30 de marzo de 2021, Artículo: "Concejo Municipal de Panamá aprueba cambios al Plan de Ordenamiento Territorial", Henry Cárdenas P., Panamá.
22. Blogs de Jorge Prosperi, "Ordenamiento territorial y vida urbana saludable", Abr 2, 2021 | Determinantes Sociales de la Salud\_ <https://elblogdejorgeprosperi.com/2021/04/ordenamiento-territorial-y-vida-urbana-saludable/>
23. Publicado en el Portal web de TVN Noticias por Teresa Espinoza, 26/03/2021 - 8:39 AM, "Cambios en Plan de Ordenamiento Territorial generan molestia por no responder a la consulta ciudadana", Panamá. [https://www.tvn-2.com/nacionales/Cambios-Plan-Ordenamiento-Territorial-responder-video\\_0\\_5815668386.html](https://www.tvn-2.com/nacionales/Cambios-Plan-Ordenamiento-Territorial-responder-video_0_5815668386.html)

24. Artículo publicado 27/03/2021 en el diario La Estrella de Panamá. "Análisis: plan distrital de ordenamiento territorial de Panamá", Rodrigo Guardia. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/210327/analisis-plan-distrital-ordenamiento-territorial>.
25. Noticia publicada en el Portal Web de Radio Panamá, "Red Ciudadana insiste en que los cambios al POT del Distrito de Panamá no han sido consultados", Panamá Hoy 29/03/2021. Panamá. <https://www.radiopanama.com.pa/noticias/fecha/20210329.aspx>
26. Publicado en el Portal Web de Telemetro Noticias, "Alcalde Fábrega atribuye críticas al POT a 'rejuego político'", NACIONALES - 29 de marzo 2021 - 14:42hs, PANAMÁ. <https://www.telemetro.com.pa/noticias>
27. Artículo publicado 8/05/2021 en el diario *La Estrella de Panamá*. "Sobre el ordenamiento territorial y los retos del plan para el distrito de Panamá", Rodrigo Guardia, Panamá.

### Bibliografía

- Albuquerque, Francisco. 2015. "El enfoque del desarrollo económico territorial". En Pablo Costamagna, Pablo y Sergio Pérez (comps.), *Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL*. Buenos Aires, Argentina: Conecta-del, 13-42.
- Baxendale, C. A., 2010. Geografía, organización del territorio y Sistemas de Información Geográfica. En Buzai, G. D. (ed.), *Geografía y Sistemas de Información Geográfica. Aspectos conceptuales y aplicaciones* (pp. 37-49). Luján: GESIG-UNLu.
- Buzai, Gustavo D./ Baxendale, Claudia A., Aportes del análisis geográfico con Sistemas de Información Geográfica como herramienta teórica, metodológica y tecnológica para la práctica del ordenamiento territorial, Universidad Nacional de Luján, Luján, Argentina, Universidad Nacional de Luján, Luján, Argentina. Vol. XXVII / N° 2 / mayo-agosto 2013 / 113-141. Persona y Sociedad / Universidad Alberto Hurtado
- Castro H., Guillermo, «Panamá, un territorio en tres tiempos», *Tareas*, 158, pp. 5-15, 2018. Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena" , CELA, Ciudad del Saber, Panamá.
- Castro, Carlos David -Gómez, *Mega crecimiento urbano de la ciudad de Panamá y su impacto sobre el hábitat y la vivienda popular*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Ecuador, 2012.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe (LC/CRP.17/3), 2019, Santiago, Chile.
- Concejo Nacional del Ambiente (CONAM)/Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GTZ), *Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la guía nacional de OT*, "Capítulo 11: El Ordenamiento territorial, una herramienta para la gestión del riesgo", Lima, Perú, 2006, Página 142.

- Diario *La Estrella de Panamá*, Artículo: «Análisis: plan distrital de ordenamiento territorial de Panamá», *Rodrigo Guardia*, artículo publicado 27/03/2021. Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/210327/analisis-plan-distrital-ordenamiento-territorial>
- Diario La Estrella de Panamá. Artículo: “Sobre el ordenamiento territorial y los retos del plan para el distrito de Panamá”, *Rodrigo Guardia*, artículo publicado 8/05/2021. Panamá.
- Diario La Prensa el 30 de marzo de 2021, Artículo: “Concejo Municipal de Panamá aprueba cambios al Plan de Ordenamiento Territorial”, Henry Cárdenas P., Panamá. <https://www.prensa.com/sociedadtorial/>
- Gudiño, María. “Desafíos para el neoliberalismo. Ordenamiento Territorial y Planificación Estratégica”. Revista *Proyección*. Año 2. Vol. 1. Pág. 1-22. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza-Argentina. 2002.
- Hofman, Juana M. Quintero. *Ordenamiento Territorial para la Defensa del Territorio*, Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), Bogotá, Colombia 2020.
- La Carta Europea de Ordenación del Territorio (Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, mayo/1983 en España).
- Massiris, Ángel. *Gestión Territorial y Desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. (1ª ed). p. 77, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia: Colección Investigación Uptc. Bogotá. Colombia. 2012
- Ministerio de Obras Públicas y Vivienda (MIOPV) Guía de Planificación Territorial, Ministerio del Interior, Hipólito Yrigoyen, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), Política Nacional de Ordenamiento Territorial, Gaceta Oficial Digital No. 28810, Panamá, jueves 04 de julio de 2019.
- Pires, A: L., L. Fuini, R. F. Mancini, D. P. Neto. -Governança territorial. Conceito, fatos e modalidades, UNESP- IGCE, Rio Claro (SP), Brasil, 2011, 192 pgs.
- Portal Web de Radio Panamá, “Red Ciudadana insiste en que los cambios al POT del Distrito de Panamá no han sido consultados”, Panamá Hoy 29/03/2021. Panamá. <https://www.radiopanama.com.pa/noticias/fecha/20210329.aspx>
- Portal Web de Telemetro Noticias, “Alcalde Fábrega atribuye críticas al POT a ‘rejuego político’”, NACIONALES - 29 de marzo 2021 - 14:42hs, PANAMÁ. <https://www.telemetro.com.pa/noticias>
- Portal web de TVN Noticias por Teresa Espinoza, 26/03/2021 - 8:39 AM, “Cambios en Plan de Ordenamiento Territorial generan molestia por no responder a la consulta ciudadana”, Panamá. [https://www.tvn-2.com/nacionales/Cambios-Plan-Ordenamiento-Territorial-responder-video\\_0\\_5815668386.html](https://www.tvn-2.com/nacionales/Cambios-Plan-Ordenamiento-Territorial-responder-video_0_5815668386.html)

- Prosperi, Jorge, Blogs, «Ordenamiento territorial y vida urbana saludable», Abr 2, 2021 | Determinantes Sociales de la Salud. <https://elblogdejorgeprosperi.com/2021/04/ordenamiento-territorial-y-vida-urbana-saludable/>
- Sarracina, Andrea Eliana, *Revista Dos Puntas Aportes De La Ciencia*, “Geográfica Al Ordenamiento Territorial”, Año VIII - N° 13 /2016, P á g i n a | 71.
- Vélez, L.A/Agudelo, L.C, *Los planes de ordenamiento territorial municipal en Antioquia: estudio del ideario*. Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano Regional Universidad Nacional de Colombia. Colombia, 2023.



Revista "Tareas"

## Convocatoria

El Centro de Estudios Latinoamericano, CELA, "Justo Arosemena", invita a la comunidad académica nacional e internacional a participar en la convocatoria a sus próximos números para la presentación de artículos y reflexiones referentes a la situación de las Ciencias Sociales en la pandemia, y el bicentenario de independencia de la región centroamericana y Panamá, teniendo en cuenta la evolución de la crisis sanitaria, el desempleo, la desigualdad, así como la fragilidad de las democracias en el mundo y en especial a la región centroamericana y Panamá.

Se aceptarán trabajos individuales o colectivos en la modalidad de ensayos, trabajos de investigación y artículos de análisis científicos y periodísticos. Se privilegiarán los trabajos que exalten su contribución al desarrollo de las ciencias sociales panameñas, centroamericanas y latinoamericanas, y que sean propositivos y con enfoques de análisis crítico. La recepción y selección de los trabajos enviados se realizarán conforme a los lineamientos editoriales de la revista.

enviar vía correo electrónico a la siguiente dirección:  
**cela@salacela.net.**

Para consultar  
referente al formato de los artículos entre a la sección:  
**<http://salacela.net/es/instructivo-para-los-autores/>**

**Fecha de recepción: abierta**

## REFLEXIONES FEMINISTAS SOBRE LA TRAMA CIUDAD, GÉNERO Y CAMBIO CLIMÁTICO

**Maritza Islas Vargas\***

**Resumen:** En los espacios urbanos, debido a los roles de género, así como a otros ejes de poder que moldean las relaciones y los espacios sociales, las mujeres y otros sujetos feminizados suelen encontrarse invisibilizados o en desventaja frente a un clima cambiante. ¿Qué puede aportar una epistemología feminista al estudio del cambio climático? ¿Cómo la categoría de género puede ser una herramienta analítica/práctica y no un mero accesorio conceptual o terminológico? ¿Cuál es la pertinencia del enfoque de género en el análisis del cambio climático en contextos urbanos? Desde las propuestas emanadas de la literatura feminista, así como de los estudios de género y urbanos que han tratado de tejer el nexo entre ciudad, género y cambio climático, este texto delinea algunos ejes analíticos y epistemológicos que se espera den algunas respuestas a estos cuestionamientos.

**Palabras clave:** Ciudad, género, cambio climático, epistemología feminista

\*Universidad Nacional Autónoma de México.

### **Introducción: ciudades, género y cambio climático**

El cambio climático es uno de los problemas más graves de injusticia que enfrentamos actualmente. Existe un consenso científico respecto de que los patrones de producción y consumo inaugurados con la Revolución Industrial han desatado un cambio en el sistema climático que dista de ser natural (Allen et al. 2018, p. 53; Oreskes, 2004). A partir de un largo proceso de verificación, se ha demostrado que las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) provenientes de la quema de combustibles fósiles y de la destrucción de bosques y ecosistemas que funcionan como grandes reservorios de carbono son las causas principales de dicho cambio. La apropiación desigual de la atmósfera por parte de las economías capitalistas más avanzadas y la acumulación de los efectos, pasados y presentes, de la extracción, consumo, desecho y desperdicio de los flujos de energía y materia del planeta han resultado en entornos cada vez más adversos para la reproducción de la vida en general y de la especie humana en particular. Las investigaciones en la materia coinciden en que el planeta está transitando a un no-analog-state, es decir, un estado donde las condiciones climáticas y ambientales se salen del rango de lo observado previamente (IPCC, 2014; Steffen et al., 2015, Kraussmann et al., 2017). Sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX se observa un proceso de “cambio global” en el que el consumo de energía y agua, la deforestación, las emisiones de gases de efecto invernadero, la transformación de los suelos, el uso de fertilizantes, el número de vehículos motorizados, el crecimiento de las ciudades y la contaminación se magnificaron de tal modo que redefinieron al sistema planetario en su totalidad, dando como resultado uno menos diverso, más caliente y contaminado (Steffen, et al., 2015). De tal forma, los efectos perniciosos del cambio climático no son algo que sucederá en el futuro a otras generaciones, sino un fenómeno ya en curso con afectaciones diferenciadas cada vez más cercanas y complejas.

De cara a este proceso, las ciudades ocupan un lugar central para pensar dónde estamos, el futuro que queremos y las acciones que debemos llevar a cabo para lograrlo. Las ciudades son los espacios donde se concentra más de la mitad

de la población mundial, se centraliza el 80% de la riqueza producida en el mundo (UN-Habitat, 2011); y aunque sólo ocupan el 3% de la tierra, consumen alrededor de la mitad del material y la energía extraída anualmente a escala planetaria (Kraussmann et al., 2017; Delgado 2017) y emiten el 75% de las emisiones mundiales de dióxido de carbono derivado de la generación de energía (Bai et al., 2018). Asimismo, al menos 70% de las ciudades en el mundo ya lidian con los efectos del cambio climático y se prevé que este número aumente si se considera que más del 90% de las áreas urbanas son costeras (Bai et al., 2018), lo que significa que la mayoría de las ciudades y sus poblaciones se verán afectadas por la subida del nivel del mar, la embestida de huracanes y tormentas más intensas y prolongadas, olas de calor, así como por su enorme dependencia de la provisión externa de alimentos, energía, materiales y flujos hídricos en condiciones de agotamiento y degradación cada vez más generalizadas. Las urbes son espacios clave donde la naturaleza es metabolizada, es decir, consumida, procesada y transformada en entropía y desechos. De tal manera, las ciudades tienen un doble rol, como espacios de mayor vulnerabilidad y como lugares de gran potencial para la toma de decisiones global, aspectos a considerar sobre todo por la tendencia que apunta hacia una mayor urbanización del mundo. Desde 1970, la población global se ha incrementado en 96% y la población urbana en 187%, este crecimiento es aún mayor en países en desarrollo, donde la población urbana se ha incrementado en 326% (IDMC, 2018). Se calcula que, de seguir con la trayectoria actual, habrá más áreas urbanas construidas durante las primeras tres décadas del siglo XXI que en toda la historia previa junta (Seto et al., 2012).

La lejanía con la que solía tratarse el tema del cambio climático y el calentamiento global como fenómenos que afectarían a otras generaciones, otras especies en otros territorios, se acorta a medida que la ocurrencia y la magnitud de los fenómenos climáticos y meteorológicos extremos se intensifican y golpean nuestros cuerpos, hogares y territorios. Desde los organismos internacionales –tal y como se plasma en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Organización de Naciones Unidas– se promueve la con-

ciliación entre el crecimiento de las ciudades con los objetivos más amplios de equidad y sostenibilidad. El optimismo de esta propuesta tiende a eludir las contradicciones que entrañan las ciudades como espacios de reproducción del capital, particularmente una: la sobreexplotación de las condiciones naturales y sociales sobre la cual se fundamenta el crecimiento económico.

La sustitución de las áreas verdes por centros comerciales, el desmantelamiento y la privatización de la infraestructura pública del cuidado (p.ej. escuelas, asilos, hospitales), la monopolización del espacio por parte del automóvil, la pérdida de territorios de conservación, la presión ambiental y la polarización socioespacial generada por el boom inmobiliario son algunos ejemplos de cómo la lógica que organiza a las ciudades se ha desarraigado de los límites naturales y de las necesidades sociales de quienes las habitan en aras de la consecución de la ganancia. Tal y como señala Ashley Dawson (2017), los efectos generados por la convergencia entre el capitalismo, la urbanización y el cambio climático dan forma a ciudades extremas (“extreme cities”), es decir, espacios que condensan las inequidades generadas y agudizadas por la urbanización capitalista y los impactos cada vez más catastróficos del cambio climático.

En un modelo de desarrollo que se fundamenta en la distribución desigual de bienes y males ambientales, es claro que no todos sufren/sufrirán los impactos de la misma manera ni tienen las mismas capacidades de supervivencia. La “lógica de género” a partir de la cual se clasifica y ordena el mundo (Fosado, 2017) coloca entre los sectores más desfavorecidos a las mujeres y las niñas, quienes en última instancia son las más afectadas por la falta de infraestructura y recursos, tales como el agua, los alimentos, el empleo remunerado, la educación, así como por la sobrecarga de trabajo de cuidados y los entornos de violencia que se generan en condiciones de pobreza y desastre. Desigualdades que Naciones Unidas ha documentado bien –aun cuando no logra explicarlas ni aminorarlas. De acuerdo con el organismo, las mujeres representan 70% de las personas pobres en el mundo; en 80% de los hogares que no cuentan con acceso a agua corriente, la responsabilidad de recolectar agua recae

en mujeres y niñas; es 14 veces más probable que niñas, niños, y mujeres fallezcan durante un desastre asociado a un evento climático que los hombres; las mujeres tienen hasta 11 puntos porcentuales más de probabilidad de no disponer de alimentos; y representan sólo al 28,8% de quienes se dedican a la investigación (UN-Women, 2018). Inequidades que además de hacer a las sociedades más vulnerables, de no atenuarse, se recrudecerán a medida que la crisis ambiental y climática se agudiza.

Claramente, cualquier proyecto político –o de investigación– que omita las diferencias y desigualdades por las que atraviesan los cuerpos, las subjetividades de las mujeres y de los sujetos feminizados resulta incompleto y contribuye a la reproducción de una estructura social desigual. No obstante, tal y como han señalado los estudios feministas y de género, lo importante, además de exponer estas diferencias, es escudriñar cómo es que la lógica de género se construye e impregna en las relaciones sociales.

En el análisis socioambiental y climático, la inclusión de las necesidades, preocupaciones y vivencias específicas de las mujeres y de los sujetos feminizados o fuera de la heteronorma, además de ser una consideración ética, es un requisito intelectual para abordar problemas complejos como es el cambio climático. Un claro ejemplo puede verse en la ciencia del cambio climático, donde la incorporación de cada vez más mujeres de distintas disciplinas, geografías y orígenes sociales ha permitido evidenciar sesgos, problemáticas y necesidades que en grupos homogéneos o sólo conformados por hombres pasaban inadvertidos. Ignorar las desigualdades de género puede llevar a obviar aspectos importantes sobre cómo se está redefiniendo la ciencia y la política a partir de clasificaciones jerarquizadas y prácticas de poder que pretenden gobernar/gestionar los retos climáticos y al mismo tiempo las inequidades sociales.

A partir de tales consideraciones, vale la pena detenerse a reflexionar: ¿qué puede aportar una epistemología feminista? ¿Cómo la categoría de género puede ser una herramienta analítica/práctica y no un mero accesorio conceptual o terminológico? ¿Cuál es la pertinencia del enfoque de género en el análisis del cambio climático en



contextos urbanos? A continuación, se esbozan algunas respuestas.

En primera instancia, se detallan algunos principios de la epistemología feminista. Se explica en qué consiste el enfoque de género, la situacionalidad y la interseccionalidad, para después ahondar por qué es oportuna la incorporación de estas herramientas al análisis del cambio climático en contextos urbanos. Finalmente, se enfatiza la valía de una epistemología encarnada/arraigada.

La revisión y el análisis conceptual aquí planteados no pretenden ser exhaustivos, sino comprensivos. Lo que se busca es facilitar la aprehensión de algunas de las propuestas emancipadoras que desde el feminismo pueden contribuir a la investigación crítica y a la transformación social y ecológica.

### **La epistemología feminista, el enfoque de género, la situacionalidad y la interseccionalidad**

Con muchas dificultades y tras múltiples batallas, la mirada crítica feminista ha permeado distintos campos del mundo social (económico, político, científico y cultural) y al hacerlo los ha modificado. Problemáticas que afectaban particularmente a las mujeres y que solían considerarse exclusivas del ámbito doméstico o personal hoy se incorporan a la discusión pública. Temas como la violencia intrafamiliar, el acoso laboral y sexual, la sobrecarga del trabajo de cuidados, la brecha salarial y el feminicidio aparecen de manera más frecuente –aunque todavía de modo insuficiente– en las agendas de organismos internacionales, gobiernos, representantes políticos, empresas y universidades.

La justificación de desigualdades sociales en función de diferencias sexuales hoy se exhibe como una construcción social arbitraria. La enunciación de procesos como la feminización de la pobreza y la división sexual del trabajo han redefinido la forma en la que se analiza la precariedad de las mujeres en el ámbito económico, ya no como un producto de la naturaleza sino del patriarcado.

El potencial transformador del feminismo radica en que se ha constituido no solo como un movimiento, o una exigencia de carácter ético sino sobre todo en una forma

radicalmente distinta de pensar, conocer y relacionarse con el mundo. En esta revolución epistemológica del feminismo, la categoría de “género” ocupa un lugar central (Serret, 2020). De principio, porque a partir de esta categoría se desnaturalizó la posición de subordinación social en la que se encuentran las mujeres; en segundo lugar, porque permitió develar la arbitrariedad del dualismo jerárquico que coloca a todo lo que se concibe como femenino en una escala menor o en desventaja respecto a lo que se define como masculino (Fernández, 1998; Serret, 2020). División que no sólo afecta a las mujeres sino a todo aquello “feminizado” (por ejemplo, la naturaleza).

De acuerdo con Fernández, la noción de género alude a un conjunto de valores, creencias, normas, prácticas, símbolos y representaciones que determinan la manera en la que se comportan hombres y mujeres (1998, p. 83). Siguiendo a Estela Serret es preciso considerar tres niveles analíticos en los que se desglosa esta categoría. Uno, el nivel más abstracto que hace referencia a la “diferencia simbólica” entre lo masculino y femenino atribuible a todo lo existente, no sólo las personas, y presente en la lengua y en la asociación de lo masculino con lo humano y de lo femenino con su negación. Un segundo nivel, denominado “imaginario social”, a partir del cual se construyen modelos compartidos por una sociedad específica y pensados como inamovibles, sobre lo que significa ser “hombre” y “mujer” y las características que cada uno debe encarnar en relación con los términos simbólicos de “masculinidad” y “feminidad”, en virtud de lo cual se expresa y justifica la relación entre el hombre y la mujer como una relación de dominio masculino y subordinación femenina. Por último, un tercer nivel denominado “género imaginario subjetivo”, que explica cómo las personas construyen sus identidades en función de los referentes imaginarios sociales de “hombre” y “mujer” y a las tipificaciones que estos generan (Serret, 2020, p. 35). Este desglose de la categoría ayuda a ver las formas en las que el “género” interviene, organiza y estructura en distintos niveles (simbólico, práctico, identitario, corporal) las relaciones sociales y por tanto a las personas e instituciones.

Como recurso analítico, la categoría de género no sólo da cuenta de una clasificación jerarquizada (Puleo, 2015) sino de una lógica que impregna todas las prácticas sociales y que en última instancia lleva al fortalecimiento de la dominación masculina/subordinación femenina (Fosado, 2017). Desde esta perspectiva, la dominación masculina no se reduce a un acto malicioso o perverso de los hombres contra las mujeres, sino que más bien se explica como un orden social que da ventajas a todo aquello que se asocie con lo masculino (Bourdieu, 2007). Actividades como la guerra o los negocios; valores como la competencia; espacios como la ciudad, lo urbano, la fábrica; y conocimientos de tipo técnico-instrumental se privilegian frente a las tareas de cuidado, a la economía de subsistencia, al campo, lo rural, la casa y el saber tradicional y popular. Aun cuando sin estas tareas y espacios devaluados, por considerarse adscritos a lo femenino, la vida humana no sería posible, en el orden patriarcal “lo masculino se impone como medida de todo y no admite la diversidad, sino sólo la jerarquía” (Shiva y Mies, 1998, p.13).

El enfoque de género además de visibilizar a las mujeres, sus prácticas, demandas y problemáticas específicas, devela, en cada campo al que se aplica, la forma en la que el género opera como sistema de dominación, así como su carácter histórico social (Serret, 2020, p. 36). Esto es importante remarcarlo, ya que, tal y como han advertido diversas autoras, la adopción del enfoque de género por parte de algunas instituciones políticas, académicas y agencias internacionales de desarrollo, en aras de ganar legitimidad, ha devenido erróneamente a que este se equipare a mujeres, diluyendo todo su potencial explicativo (Barbieri, 1992; Lamas, 1993 en Fernández, 1998).

A la advertencia anterior se suma la que han desarrollado sobre todo los feminismos negros, lésbicos y decoloniales respecto de lo impreciso y peligroso de hablar de mujeres en general como si esta fuera una noción homogénea o vacía de contenido empírico. Al respecto, se han destacado los diferentes contextos que atraviesan las experiencias de las mujeres, lo que se opone al establecimiento de “soluciones” uniformes y atemporales a la multiplicidad de demandas que

se incluyen en el feminismo. El resultado operativo de esta postura es la adopción del conocimiento situado y del enfoque interseccional como punto de partida para la investigación y la acción. Mientras la situacionalidad enfatiza las condiciones sociales particulares en las que se produce el conocimiento (Haraway, 1995), la interseccionalidad hace referencia a los distintos sistemas de opresión que, por medio del género, las preferencias sexuales, la etnia, la clase social, la raza, la edad, la discapacidad, entre otros, se superponen en los cuerpos y las relaciones sociales (Guittar y Guittar, 2015).

En el análisis del cambio climático para contextos urbanos, los instrumentos analíticos hasta aquí señalados adquieren particular relevancia. Como se verá en seguida las “ciudades extremas” objetivan múltiples opresiones y diferencias que el enfoque de género puede ayudar a comprender y exhibir.

### **El enfoque de género, ciudad y cambio climático: la apuesta por una epistemología encarnada/arraigada**

Desde hace algunas décadas, las reivindicaciones de los derechos de las mujeres junto con la discusión sobre la cuestión de género se han sumado a las luchas ambientalistas. Este vínculo emancipador ha permitido hacer un diagnóstico más certero de la crisis ambiental y climática actual y de las posibles alternativas. La perspectiva feminista enriqueció profundamente los estudios ambientales porque les permitió ver problemáticas y soluciones que antes no se contemplaban por el simple hecho de que no se consideraba a las mujeres y sus prácticas como sujetos y procesos dignos de ser escuchados y valorados. Asimismo, la mirada ambientalista nutrió al feminismo y al enfoque de género al develar cómo la dominación masculina no sólo operaba sobre los cuerpos y subjetividades de mujeres y hombres, sino que se extendía al resto de la naturaleza, a otros sujetos y espacios feminizados provocando la crisis ambiental y climática que hoy enfrentamos. El feminismo antiespecista y la ecología queer son algunas de las propuestas críticas que han nacido de este diálogo y que junto con otras corrientes del ecofeminismo y de los estudios de género ponen en cuestión los sesgos androcristos de la academia y la política para,

desde ahí, plantear la reivindicación conjugada de la naturaleza y de otras formas de ser que han sido subsumidas y negadas por la dominación masculina muy de la mano con otros sistemas de opresión como son el racismo, el colonialismo, el capitalismo.

El enfoque de género ha destapado y puesto en entredicho las formas convencionales, dicotómicas, jerárquicas, instrumentales y universalistas de comprender la relación sociedad-naturaleza. Al mismo tiempo, ha dejado ver cómo el género configura patrones diferenciales de acceso, uso, control y derechos de los recursos naturales, que suelen favorecer los intereses y valores asociados con lo masculino. Aportes de enorme valía considerando que la emergencia climática expresa también una crisis de conocimiento, es decir, una crisis de las “formas de comprensión del mundo” que se han guiado por el desarrollo antinatural de la civilización moderna y se han volcado contra el mundo, interviniéndolo, dislocándolo y destruyéndolo (Leff, 2004, p. 99).

En el caso del cambio climático sabemos que es un fenómeno complejo con impactos espacial, temporal y socialmente diferenciados, irreducible a explicaciones universales y homogéneas, que requiere –aun cuando la política climática hegemónica vaya en sentido contrario– conocimientos localizables y objetividades encarnadas que, basados en realidades concretas, den cuenta de las circunstancias específicas que atraviesan las personas y comunidades. Tal y como señalan Martello y Jasanoff “la situacionalidad del conocimiento es lo que le da fuerza en la toma de decisiones, ya sea que el conocimiento sea científico o de cualquier otro tipo” (2004, p. 13). Al respecto, tenemos dos aspectos a considerar: las investigaciones que analizan el nexo género-cambio climático se han desarrollado sobre todo en contextos rurales y un número considerablemente menor en áreas urbanas, lo que nos deja frente a un vacío muy grande de saber. Falta mayor conocimiento sobre las condiciones a nivel local, en el nivel micro y meso de las relaciones sociales donde en gran medida se define el éxito o fracaso de la política y el cambio social.

Actualmente, existen cada vez más estudios que incluyen el nexo ciudad, género y cambio climático en el análisis (Ímaz

et al., 2014). Los estudios enfocados en la evaluación de acciones y programas de gobierno y en la recepción de tales medidas por parte de las poblaciones objetivo han demostrado cómo la dimensión de género en el diseño de las políticas públicas se incorpora como un tema o un anexo y no como un enfoque (Delgado, De Luca y Vázquez, 2015; De Luca y Gay-Antaki, 2017).

Por su parte, la política global ha demostrado su reticencia a modificar las relaciones y lógicas sociales que subyacen al problema y que en primera instancia lo provocaron y continúan agravándolo. La visión tecnocéntrica de la política climática internacional, imbuida en una falsa neutralidad, impulsa políticas de mitigación y adaptación que reducen el problema climático a cambios tecnológicos (como la sustitución de combustibles fósiles por paneles solares); infraestructurales (como la construcción de diques) o de mercado (como el comercio de bonos de carbono); dejando de lado aspectos cualitativos, relacionales, simbólicos y subjetivos.

Al igualar “género” con “mujeres”, la política climática se olvida de la relación de dominación que existe entre lo masculino y lo femenino con repercusiones materiales y simbólicas que afectan no sólo a las personas sino en general a la llamada naturaleza. Asimismo, tiende a generalizar a las mujeres como sujetos más vulnerables y susceptibles de daños, lo que en última instancia naturaliza la posición de subordinación que ocupan. Esta postura ha permeado de tal modo, que diversos estudios que incluyen el vínculo género-cambio climático se concentran sobre todo en la adaptación y en las estrategias de respuesta ante eventos climatológicos extremos, dejando de lado la mitigación. En ese tenor, los temas que más se analizan son: provisión de agua, vivienda y soberanía alimentaria (Delgado, De Luca y Vázquez, 2015).

Colocar a las mujeres como los sujetos privilegiados de la adaptación sin dar cuenta de las causas por las que las mujeres suelen ser las encargadas de preservar/cuidar a sus familias, hogares y comunidades corre el riesgo de naturalizar esta función o en el mejor de los casos reducirse a una descripción de cómo las mujeres son confinadas a

tareas domésticas y sobrecargadas de labores sin una explicación de por qué o cómo eso puede remediarse.

Al incorporar la perspectiva interseccional y de género ocurre un giro epistemológico importante: el cambio climático deja de percibirse como un problema de gases y empieza abordarse como uno de relaciones sociales (Islas, 2021). Además de los impactos que acompañan a un clima cambiante, ciertamente, las opciones, la agencia, la movilidad, la capacidad de intervenir en la toma de decisiones y las dificultades que experimentan las personas en la ciudad difieren según estén atravesadas por cada uno de estos elementos. Como ya se dijo, al género hay que sumar el examen de otros ejes de poder mediados por las desigualdades económicas, étnicas, etarias o por discapacidad que definen las responsabilidades, posibilidades de afrontamiento, supervivencia y recuperación en un planeta que se calienta. Sin duda, los efectos de la urbanización y los impactos del cambio climático son dispares. Las experiencias que se viven en la ciudad son significativamente diferentes debido a los roles de género y otros ejes de poder que definen en qué espacios, trayectorias y actividades las personas nos desenvolvemos en un contexto urbano.

El enfoque de género y los estudios feministas muestran cómo la lógica de género y la clasificación jerarquizada no sólo impregnan los cuerpos de las personas, también lo hacen en las instituciones, las relaciones, los acuerdos políticos, las políticas públicas, los espacios. En ese sentido, Anzoátegui y Femenías señalan que la ciudad no es la misma para todos, no es un espacio neutro, sino que también detenta marcas de género (2015, p. 221). Tal y como lo muestra la nomenclatura de las calles, el espacio urbano se visibiliza mayoritariamente bajo la presencia simbólica de los varones y de su imaginario, consolidando la dupla entre lo masculino y la cultura (Anzoátegui y Femenías, 2015, p. 221). La radicalidad del enfoque de género está en su capacidad para develar las relaciones sociales que subyacen a la dominación masculina y que promueven y justifican que el “otro”, lo no masculino sea sustituido, desplazado, subordinado y desaparecido: ecosistemas, pueblos indígenas, mujeres, peatones, etcétera. La crisis climática, junto con la

urbanización acelerada, son resultado de esta forma de ordenar al mundo y del desarraigo de la economía capitalista de las condiciones sociales y naturales que la soportan.

Empleo la noción de “(des)arraigo” en el sentido atribuido por Karl Polanyi (1957) en su libro *La gran transformación*. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. En esta obra, el autor emplea el concepto para explicar cómo, antes del siglo XIX, la economía humana estaba anclada a límites éticos, políticos, religiosos, culturales, naturales y no sólo a criterios mercantiles. Sin embargo, con la emergencia de la sociedad industrial y a medida que la economía mercado se consolidó, los seres humanos y la naturaleza, tras su conversión ficticia en mercancías, comenzaron a organizarse en función de las necesidades del mercado y no al revés. El desarraigo enunciado por Polanyi a mediados del siglo XX, hoy se expresa en la idea de crecimiento económico infinito que se impone como prioridad en la arena pública, mientras se degradan las condiciones para nuestra subsistencia.

Autores de la ecología política también han recuperado los términos de arraigo y encarnación (Doshi, 2017; Leff, 2004) para describir el carácter destructivo de la racionalidad técnico-instrumental que ha predominado la construcción del conocimiento, así como para enunciar otras formas de saber. En palabras de Enrique Leff: “la idea del arraigo (embeddedness) del conocimiento y la encarnación (embodiment) del saber habla de su asentamiento en un territorio y de su incorporación en unas identidades” (2004, p. 72).

Por su parte, Doshi (2017) desde una ecología política urbana encarnada y enraizada en un enfoque feminista, antirracista y postcolonial, plantea cinco argumentos: uno, el metabolismo, es decir, la forma en la que la ciudad organiza el intercambio de energía y materia es política encarnada y no solo una metáfora; dos, la reproducción social –cómo la economía del cuidado, lo cotidiano, las relaciones en los hogares, importa para la ecología urbana–; tres, múltiples relaciones interconectadas de diferencia y poder configuran las ecologías urbanas, como el racismo y el clasismo; el afecto y las emociones también son materiales y encarnadas; los cuerpos son sitios para la formación de subjetividades políticas con a veces deseos contradictorios y en ocasiones regresivos.

En estos términos, hablar de una epistemología arraigada/ encarnada supone analizar la ciudad y las lógicas que la gobiernan (la de género y la de acumulación capitalista, entre otras) a partir de los límites sociales y naturales a los que está anclada, y desde el conocimiento de las prácticas específicas que reproducen dichas lógicas en espacios, identidades y cuerpos determinados. Lo que obliga a dotar de contenido empírico la discusión teórica y emplear el enfoque de género como instrumento analítico para construir conocimiento situado y consciente de las mediaciones y diferencias que la jerarquización de género impone.

En última instancia lo que está en juego es la continuidad de la vida, el replanteamiento de las ciudades, las relaciones que reproducimos sus habitantes y los vínculos que tejemos con los ecosistemas en los que estamos emplazados. Buscar alternativas y respuestas justas en un planeta que se calienta es una de las principales razones por las que el enfoque de género se torna tan necesario.

## Conclusión

Por su contribución y vulnerabilidad al cambio climático, las ciudades y su metabolismo ocupan un lugar central de la política climática internacional. Aunque las ciudades han sido estudiadas desde múltiples perspectivas, los estudios de género y ambiente, así como los movimientos feministas y los feminismos académicos han señalado la necesidad de incorporar el enfoque de género en el diseño de las políticas públicas urbanas y de cambio climático. Tejer el nexo no es fácil ni automático, por ello a lo largo del texto más que centrarnos en una problemática específica se trató de mostrar algunos de los aportes de la epistemología feminista y la pertinencia del enfoque de género en el análisis del cambio climático en contextos urbanos. Entre las conclusiones que podemos extraer de esta disertación es que la investigación que se haga sobre el cambio climático en contextos urbanos desde un enfoque de género tendrá que hacerse en terreno y “poniendo el cuerpo”.

Por otro lado, es importante resaltar el hecho de que la “inclusión” de la perspectiva de género no debe reducirse a una mera descripción de la precariedad en la que viven las

mujeres ni a intervenciones que terminen reforzando y/o preservando la posición de subordinación de los sujetos feminizados. Contra la política climática hegemónica que tiende a plantear la discusión en esos términos, el uso de la categoría “género” como instrumento analítico y no sólo como un aditamento de políticas o enfoques ya predefinidos exige un cuestionamiento profundo de las relaciones que ordenan la ciencia, la política, la cultura y la economía y favorecen la dominación masculina compaginándose con otros ejes de dominio: el especismo, el racismo, el colonialismo.

El enfoque de género nos permite construir conocimiento encarnado y arraigado a los territorios y a las necesidades sociales de quienes los habitan, un elemento vital para la construcción de soluciones. El enfoque de género, la interseccionalidad y la situacionalidad son instrumentos de enorme potencial que nos permitirán no sólo dar cuenta de los símbolos, los discursos y las prácticas que explican por qué vivimos, experimentamos y sentimos la ciudad y los impactos del cambio climático de maneras desiguales, sino sugerir trayectorias alternativas que nos lleven a tener urbes climática y socialmente más justas e igualitarias, antes que ciudades con climas y entornos sociales cada vez más extremos.

## Bibliografía

- Anzoátegui, Micaela y María Luisa Femenías, 2015. “Problemáticas urbano-ambientales: un análisis desde la ecofeminismo, en Alicia Puleo (coord.), *Ecología y género en diálogo interdisciplinar* (pp. 219-240). México: Plaza y Valdés.
- Allen, Myles R. et al., 2018, "Framing and Context", en IPCC, Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty (pp. 49-105). Ginebra: IPCC.
- Bai, Xuemei et al. (2018). Six research priorities for cities and climate change. *Nature*, 555 (7694), 23-25.
- Bourdieu, Pierre (2007). *La dominación masculina*. Madrid: Anagrama.
- Delgado, Gian Carlo; Ana de Luca; Verónica Vázquez (2015). *Adaptación y mitigación urbana del cambio climático en México*. México: CEIICH-UNAM.

- De Luca Zuria, Ana y Miriam Gay-Antaki, 2021, "Gender, Climate Change and Cities: A Case Study of Gendered Climate Policy in Mexico City", en Delgado, Gian Carlo (ed.), *Climate Change. Sensitive Cities* (pp. 307-326), México: UNAM.
- Doshi, Sapana, 2017. *Embodied urban political ecology: five propositions*. Area, 49 (1), 125-128. doi: 10.1111/area.12293
- Fosado, Ericka, 2017. La lógica de género en la construcción social del cambio climático y en la configuración de patrones de vulnerabilidad-autonomía: análisis del discurso institucional y estudio de trayectorias socioambientales. Tesis de doctorado. México: UNAM.
- Fernández, Anna, 1998. *Estudios sobre las mujeres, el género y el feminismo*. Nueva Antropología, 15 (54), 79-95.
- Guittar, Stephanie G. y Nicholas A. Guittar, 2015. "Intersectionality", en James D. Wright (ed.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (pp. 657-662). Ámsterdam: Elsevier.
- Haraway, Donna, 1995, "Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinvención de la naturaleza", Madrid: Cátedra.
- IDMC, 2014, *Global Estimates 2014. People displaced by disaster*, Norwegian Refugee Council.
- Ímaz, Mireya et al., 2014, *Cambio climático, miradas de género*. México: UNAM.
- I PCC, 2014, Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II, and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Ginebra.
- Islas, Maritza, 2021, "Pedagogía crítica en tiempos de colapso climático", en José Clemente Rueda (coord.), *Epistemología y pedagogía climática en México* (pp. 35-46). México: UNAM-PINCC.
- Jasanoff, Sheila y Marybeth Long Martello (eds.), 2004, *Earthly Politics Local and Global in Environmental Governance*. Londres: MIT Press.
- Kraussmann, Fridolin, et al. ,2017, *Global socioeconomic material stocks rise 23-fold over the 20th century and require half of annual resource use*. PNAS, 8 (114), 1880-1885.
- Leff, Enrique, 2004, *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. México: Siglo XXI.
- Oreskes, Naomi, 2004, "The Scientific Consensus on Climate Change," *Science*, 306 (5702), 1686. DOI: 10.1126/science.1103618
- Patel, Raj y Jason Moore, 2017, *History of the World in Seven Cheap Things: A Guide to Capitalism, Nature, and the Future of the Planet*. Oakland: University of California Press.
- Puleo, Alicia H., 2015, *Ecología y género en diálogo interdisciplinar*. México: Plaza y Valdés.
- Polanyi, Karl, 2003, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Serret, Estela, 2020, "Feminismo", en Ana De Luca Zuria, Ericka Fosado Centeno y Margarita Velázquez Gutiérrez (coords.), *Feminismo socioambiental. Revitalizando el debate desde América Latina* (pp. 23-46). México: UNAM.
- Seto, Karen C., Güneralp Burak y Hutyra, Lucy R., 2012, "Global forecasts of urban expansion to 2030 and direct impacts on biodiversity and carbon pools", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109 (40) 16083-16088.
- Shiva, Vandana y Mies, María, 1998, *La praxis del ecofeminismo. Biotecnología, consumo y reproducción*. Barcelona: Icaria.
- Steffen, Will et al., 2015, "The Trajectory of the Anthropocene: the Great Acceleration", *The Anthropocene Review*, 1 (2), 1-18.
- UN-Habitat, 2011, *The Economic Role of Cities 2011*. <https://unhabitat.org/economic-role-of-cities>
- UN-Women, 2018, "Turning promises into action: Gender equality in the 2030". Agenda for Sustainable Development <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018#view>

# HISTORIA Y SOCIEDAD

## LA ABOLICIÓN DE LA ESCLAVITUD EN PANAMÁ

Alfredo Castillero Calvo\*



**Resumen:** El autor describe las diferentes formas a través de la cual los esclavos adquirían su libertad durante la Colonia y que iban desde el pago en dinero al dueño, la manumisión de sus hijos e incluso cartas de libertades colectivas empleadas en tiempo de crisis. Sin embargo, para dar el paso de la abolición total se tuvo que esperar hasta el período independentista, sin embargo, el proceso fue paulatino y generó mucha resistencia y a pesar de que se crearon leyes que obligaban a dar libertad a los esclavos, en la práctica estos continuaban sometidos a sus amos.

**Palabras claves:** Esclavitud, Independencia, libertad, manumisión, negros, mulatos

\* Historiador, investigador emérito del Sistema Nacional de Investigación de SENACYT, profesor jubilado de la Universidad de Panamá, miembro correspondiente de la Real Academia de la Historia Sevillana de Buenas Letras y de la Academia Nacional de Historia de Ecuador, investigador asociado del CELA.

### **Procedimientos jurídicos para adquirir la libertad durante la Colonia**

En los comienzos de la colonización la Corona no contaba con un cuerpo legal para hacer frente a los distintos desafíos que presentaba la esclavización de negros introducidos de África. Uno de esos desafíos consistía en la eventualidad de que pudieran adquirir la libertad, aliviándoles de su penosa condición de esclavizados. De hecho, la Corona nunca llegó, que se sepa, a establecer reglamentación alguna sobre los procedimientos jurídicos para que adquiriesen la libertad, no obstante que desde temprano pudieron contar con diversas fórmulas para adquirirla.

La primera referencia conocida que permitía a los esclavizados hacerse libres fue la R.C. del rey Fernando de Aragón, del 9.XI.1526 como reacción a las frecuentes rebeliones y fugas de los esclavos africanos, y con objeto de frenar este cada vez más alarmante e inesperado fenómeno. La R.C. decía así: “[...] para que los negros que se pasan a esas partes se aseguren y no se alzasen ni ausentasen y se animasen a trabajar y servir a sus dueños con más voluntad, además de casarlos, sería que sirviendo cierto tiempo y dando cada uno a su dueño hasta veinte marcos de oro por lo menos y dende arriba lo que a vosotros pareciere, según la calidad y condición y edad de cada uno y a este respecto subiendo o abajando en el tiempo y precio sus mujeres e hijos de los que fuesen casados, quedasen libres y tuviesen dello certinidad [...]”.<sup>1</sup> Cabe, de hecho, la posibilidad de que la R.C. de 1526 estuviese inspirada en la situación existente en el propio Panamá donde el cimarronaje ya empezaba a convertirse en una seria amenaza para la estabilidad de la colonia y que para esas fechas era probablemente el más alarmante de las posesiones ultramarinas.

Esta iniciativa real daba al esclavizado la opción de adquirir legalmente su libertad a cambio de una suma de dinero. Era el primer paso que se daba en ese sentido. Como era obvio, su intención era evitar o frenar los actos de rebeldía de los negros y del explosivo cimarronaje, pero no evitaría que este fenómeno continuara repitiéndose. De hecho, establecería una modalidad cuyas consecuencias últimas no podían entonces preverse, a saber, la multiplicación de negros libertos cuya presencia numérica iría gradualmente

saturando las comunidades coloniales donde la introducción de esclavos se hacía en forma incesante y regular, como era el caso de las ciudades terminales de Tierra Firme.

Medio siglo después, una R. C. recogía algunos resultados inesperados de esta temprana legislación, a saber, que cada vez eran más numerosos los esclavos que habían adquirido cartas de libertad, y que incluso algunos “tienen muchas granjerías y riqueza” [...]”<sup>2</sup> Como consecuencia, se solicitó a las autoridades panameñas que levantasen un censo para conocer el número de los “ahorriados” o libertos con objeto de fijarles un tributo anual que pagarían al Erario, y una vez recibida la “relación”, a los negros horros se les impuso el tributo de un marco de plata corriente, es decir, cinco pesos corrientes.

Si es cierta la “relación” enviada por los oficiales reales, en el sentido de que ocho de cada diez negros horros eran pobres, tendríamos que de los 300 horros que según dice el oidor de la Audiencia Criado de Castilla existían para aquel tiempo en Panamá, había 240 de condición insolvente, siendo los restantes 60, sino ricos, al menos capaces de pagar el tributo. Se conocen los nombres de tres de esos horros solventes: Sebastián Rodríguez, Luis Hernández y Pedro Ortiz de Espinosa, quienes hacia 1562 hicieron una relación al gobernador de Tierra Firme, en su nombre y en el “de otros negros libres que son vecinos y residentes en Panamá y su Provincia”, manifestándole su condición de “libres y exentos de servidumbre y [que] siempre han sido vasallos leales y están avecindados en Panamá y son casados y tienen hijos casas y haciendas y heredades y ganados como los otros vecinos libres y viven de su trabajo y han servido al Rey contra los cimarrones como en otras guerras”. De esa manera daban prueba de que se trataba de individuos ya incorporados a la sociedad panameña, aunque en su relación no dejaban de quejarse por el trato que seguían recibiendo, pese a ser ya hombres libres. Debido a su condición social, todavía les quedaba librar una larga batalla contra los prejuicios y el sistema de relaciones sociales imperante.<sup>3</sup>

La existencia de horros solventes era todavía excepcional. Los datos que se conservan revelan más bien que los horros vivían bajo condiciones miserables. Según una



Probanza realizada en Panamá el 21.VIII.1576, es decir a solo un año de la imposición del tributo, sólo se contaban 30 negros horros sujetos al tributo del marco de plata, todos ellos “muy pobres y necesitados”, los cuales vivían en “bohíos de paja fuera de la ciudad y en cada bohío viven 10 o 12 y pasan mucha necesidad”, siendo incapaces de pagar el marco de plata anual.

Datos posteriores revelan que, como era de esperarse, existían perceptibles diferencias económicas entre unos y otros horros. A medida que avanzaba la Colonia se irían perfilando nuevas fortunas, ahondándose consecuentemente las diferencias económicas entre los horros. A mediados del siglo XVII el horro Joseph Cano ganó un remate de la Audiencia para el empedrado y arreglo de un tramo del camino Panamá-Portobelo por valor de 24,000 pesos. Pero el caso más sorprendente es Juan González, mulato libre de La Villa de Los Santos, quien muere en 1612 dejando una impresionante fortuna consistente en casas, caballerizas, 180 mulas de cría, tierras agrícolas, varios hatos con más de 1,500 bestias caballares y vacunas, 36 esclavos y abundante plata labrada.<sup>4</sup>

Un caso excepcional fue la libertad colectiva que la Corona concedió a los cimarrones pacificados que lideraban Antón Mandinga y Luis de Mozam-bique que a fines de la década de 1570 y principios de la siguiente, fueron poblados, respectivamente, en Santa Cruz la Real (cerca de la capital) y en Nombre de Dios, a orillas del río Factor. Luego de hacerles la guerra con pobres resultados, las autoridades acordaron “darles perdón general” ordenándose pregonar “que todos los negros cimarrones que vinieren de paz dentro del término que les señala redes sean libres y que los dueños de ellos no los pueden tener por esclavos, ni servirse de ellos como de tales: que a los que así vinieren de paz se les perdonan todos y cualesquier delitos que hubieren cometido”.<sup>5</sup>

Estas cartas de libertad colectivas respondían, sin embargo, a una situación de crisis y no constituían la fórmula normal. Lo corriente era que los esclavos se eximiesen del trabajo forzoso reuniendo un pequeño peculio personal, merced a trabajos suplementarios —en el caso de las negras como vendedoras de frituras, costureras, lavanderas, planchadoras, cocineras, etc., y en el caso de los hombres

como carpinteros, buhoneros, sastres, panaderos y demás oficios “baxos e viles”—, ingreso del que podían disponer para redimirse, si su dueño consentía en ello. De esa manera, no resultaba excesivo, especialmente para los más industriosos y capaces, reunir 100, o 200, o 300 pesos y aún más, suma que era la que aproximadamente se exigía en pago por su rescate o liberación.

Era común que el amo hiciera promesas de libertad al esclavo que luego dejaba sin cumplir y a menudo este reclamaba su manumisión basándose en los crueles castigos y malos tratos de obra y palabra de que era objeto por parte del amo. Pero serían frecuentes los casos de amos que liberaban a sus esclavos o a los hijos de éstos por vía de merced. Con frecuencia declaraban libres a los recién nacidos, o bien cuando ya eran adultos, o los liberaban en su testamento cuando estaban próximos a morir. En cuanto a la forma de pagar los rescates, a veces se convenía en el abono de una suma inicial, cubriendo el resto a plazos.

Otro tipo frecuente de liberación era el de merced, o de manumisión. En este caso, el esclavo, o el hijo de este, no pagaba por su libertad, pues se trataba de un acto gratuito por parte del amo, y que podía responder a un puro sentimiento de caridad, de agradecimiento o a mera filantropía. Era por tanto una merced o gracia que recibía el esclavo. Estos actos eran legitimados mediante “cartas de libertad”. Al quedar libres, los negros y mulatos recibían de su amo un documento notarial por medio del cual se les declaraba “libre de captura e servidumbre”, según un formulario más o menos establecido y tras el abono de una suma equivalente a la que había dado el amo al adquirirlo. Estas “cartas de libertad” tenían la misma validez que un contrato de compra y venta, y debían exhibirla los libertos como testimonio de su condición de tales.

Parece, sin embargo, que la obligación del amo renunciante respecto al negro redimido no acababa con la firma del instrumento notarial. Esta obligación se limitaba a veces a un plazo probatorio para el horro, pero el amo podía por voluntad propia, mantener esa obligación por más tiempo, con el propósito de defender al liberto de cualquier atropello o abuso de que fuera objeto. Se trataba, ni más ni menos, que

de un humanitario y elemental tutelaje que tendía a proteger a quienes de tan radical y expedita manera cambiaban de condición.

Como es evidente, a diferencia de otras sociedades esclavistas, el sistema colonial español proveía a los esclavizados de diversas formas legítimas para adquirir la libertad. Pero aún faltaba dar un gran salto para que toda la población esclavizada fuese liberada. Ese proceso se iniciaría a raíz de la Independencia y duraría 30 largos años. Estuvo cargado de angustiosas contradicciones, retrocesos, planteamientos ideológicos y político partidistas en pugna y cuando se proclama la definitiva abolición de la esclavitud, los que se oponían se alzaron en armas.

### **La ley del “vientre libre” y la manumisión de los esclavos (1821-1851)**

Durante el fervor independentista se llegó a plantear la total eliminación del sistema esclavista, ya que la supervivencia de la esclavitud estaba en abierta contradicción con las instituciones del nuevo orden republicano, fundamentado en la soberanía del pueblo, la división de los poderes, la libertad civil, la igualdad del ciudadano y la proscripción de la esclavitud. Así lo planteó El Libertador en el Congreso de Angostura de 1819 y fue secundado por varios próceres. Sin embargo, considerando que la pérdida de los esclavos ocasionaría grandes perjuicios económicos a sus dueños, siendo que los principales propietarios de esclavos eran precisamente miembros de la élite revolucionaria, prevaleció la tesis más moderada que proponía una liberación paulatina, aunque con vistas a una manumisión completa a largo plazo.

El primer paso fue la llamada *Ley de Vientre Libre*, o *Ley de Partos* aprobada por el Congreso reunido en Cúcuta el 21.VII.1821, según la cual, todos los nacidos de mujer esclava de esta fecha en adelante serían declarados libres o manumisos. Para los nacidos antes de 1821, la ley creaba las Juntas de Manumisión, encargadas de rescatar esclavos con los dineros que la ley destinaba al fondo que debía formarse a tal objeto.<sup>6</sup> Se prohibió la introducción de esclavos, pero los que ya eran esclavos seguirían siendo esclavos, y sólo dejarían

de serlo dependiendo de lo que se recaudara en el fondo de manumisión cuya administración fue aletargada y muy poco eficiente.

Al incorporarse Panamá a la Nueva Granada, la *Ley de Partos* empezó a entrar en vigor en el nuevo Departamento. Pero la inspirada proclamación de “libertad de vientres” no produjo, como se suponía, una liberación de los esclavos nacidos después de 1821. Tal como estaba concebida esta legislación se esperaba que sólo el tiempo acabaría con la esclavitud. Pero de hecho la gran mayoría continuó sirviendo a sus amos como si esa ley no existiese. El artículo 2º del decreto establecía que los hijos nacidos de esclava seguirían sometidos al dominio del dueño de sus madres para indemnizarlos por los gastos en que hubiesen incurrido para su crianza, hasta cumplir los 18 años. De esta suerte, para ser totalmente libres, los esclavos nacidos en 1821 habrían tenido que esperar hasta pasados 18 años, es decir hasta 1839.<sup>7</sup> Pero los dueños esclavistas, con la excusa de que habían incurrido en muchos gastos en la alimentación y educación de sus esclavos se resistieron a liberarlos como establecía la ley.

Se desconoce cuándo se estableció la primera Junta de Manumisión en Panamá. La primera noticia documentada que se tiene de un esclavo manumiso no fue resultado de una Junta de Manumisión sino con la ocasión festiva que tuvo lugar en Santiago de Veraguas el año 1823 para celebrar el cumpleaños de Bolívar. Merece citarse por lo peregrino del procedimiento. Fue como sigue. Se abrió una “subscripción entre los vecinos filantrópicos de la ciudad a fin de que se reuniera la cantidad suficiente para dar libertad a un esclavo de la ciudad: subscripción que con prontitud quedó allanada”.<sup>8</sup> Según una crónica de la época se procedió a sortear de la siguiente manera la liberación entre los 123 esclavos entonces residentes en Santiago:

El sorteo se verificó delante del retrato de S.E.: para esto se colocaron 123 cédulas con los nombres de los esclavos en papelitos enrollados en un cilindro de cristal, y en otro, igual número de cédulas en blanco, a excepción de una en que se inscribió LIBRE POR

BOLIVAR. Las cédulas fueron sacadas de los cilindros en el orden respectivo por un niño vestido de indígena, con flechas en una mano, y aljaba en las espaldas, y presentadas al Escribano una por una, se pronunciaron por este los nombres de dichas cédulas en voz alta y a continuación pronunció la voz de blanco hasta que salió la que decía LIBRE POR BOLIVAR después del nombre de Juliana Camaño, esclava de la Ciudadana Magdalena Bal.

Esta suerte de rifa era un procedimiento muy ajeno a la normativa prevista para las Juntas de Manumisión. Y cabe preguntarse cómo lo habrían asumido los restantes 122 esclavos que no fueron favorecidos y que seguramente habrían escuchado del plan original, cuando recién nacida la República se planteaba abolir completamente la esclavitud.

De cualquier forma, la desaparición del sistema esclavista era cosa de tiempo. Las estadísticas conservadas con posterioridad a la ley del vientre libre evidencian que, sea por dicha disposición, o porque dejaran de llegar nuevas remesas de esclavos al estar prohibida su introducción, la población esclava fue disminuyendo rápidamente, como se evidencia en las cifras siguientes. Según Francisco Silvestre, en 1789 todavía se contaban 411 esclavos en Veragua; pero sólo quedaban 226 en 1825, 168 según el censo de 1835 y solo 183 en 1843. Debe tenerse en cuenta que la provincia comprendía las actuales Chiriquí y Veraguas, es decir que había más o menos un esclavo cada cien kilómetros cuadrados. Era ya un universo casi sin mano de obra servil, que era cada vez más una rareza.

Como vimos, en 1823 no había más que 123 esclavos en Santiago, la capital veragüense. En 1850, en vísperas de decretarse oficialmente la abolición de la esclavitud, quedaban en la provincia solo 60 esclavos —23 hombres y 37 mujeres. En Santiago se concentraba algo más de la mitad: 31 esclavos, 19 mujeres y 12 hombres.<sup>10</sup> En cualquier caso, piénsese que para 1850 la población de Veraguas, reducida ya a sus límites actuales y sin la provincia de Chiriquí, que se le había segregado desde 1849, ascendía a 33,864 habitantes, lo que significa que había un esclavo por cada

564 personas, o apenas el 0.2% del total de la población y menos de un esclavo por cada cien kilómetros cuadrados.<sup>11</sup>

Cuando en 1851 el gobernador de la recién creada provincia de Azuero, Antonio Baraya, recibió órdenes de manumitir los esclavos existentes en su provincia, declaró en su informe anual que no había sido preciso “practicar ninguna de las diligencias de que hablan los artículos 2º, 3º, 4º y 5º de la ley de 21 de mayo [sobre manumisiones], lo que prueba que los pocos esclavos que existían en años anteriores fueron manumitidos o libertados”<sup>12</sup>; de modo que en 1851 en Azuero, que comprendía las actuales provincias de Herrera y Los Santos, no quedaban casi esclavos. El censo de ese año había registrado 82 esclavos, lo que representaba el 0.2% del total de la población provincial.

La disminución de la población esclava es evidente en los censos que se resumen en los cuadros que siguen. Para todo el país, de un 1.3% en 1835, decaen a 1.0% en 1843 y a un 0.4% en el momento de la abolición definitiva en 1851. En las distintas provincias del Interior, sólo representan el 0.2%, mientras que en la provincia de Panamá eran un poco más, pero también muy pocos, con el 0.6% de la población. Según el Cuadro que presentó Mariano Arosemena al Concejo Municipal en 1836, en su calidad de jefe político del cantón de Panamá, sólo había 403 esclavos en el cantón, que comprendía la capital, Cruces, Gorgona, San Juan, Chepo, Pacora, Chimán y las islas de San Miguel y Taboga. Estimaba su valor en 60,450 pesos, a razón de 150 pesos los “precios medios”. Se concentraban en los barrios capitalinos de San Felipe, con 165, y Santa Ana, con 117, para un total de 282.<sup>13</sup> Según el censo del año anterior, la ciudad tenía una población de 6,496 habitantes, de modo que los esclavos sólo representaban el 4.3%, y su importancia relativa seguía disminuyendo, tanto en Panamá como en el resto del país. En la propia capital habían disminuido del 5.1% en 1835, a 2.2% en 1851. Al decretarse la abolición, en todo el país había solo 496 esclavos, de los cuales 145 vivían en la capital, es decir poco más de un tercio del total. En 16 años los esclavos capitalinos habían disminuido en más de la mitad. A razón de 150 pesos por unidad, los 496 esclavos existentes en el país tendrían un valor de 74,400 pesos.

**POBLACIÓN ESCLAVA EN EL ISTMO DE PANAMÁ AÑOS 1825-1851**

AÑO	HABITANTES	ESCLAVOS	PORCENTAJE
1825	100,085	1,696	1.7
1835	115,179	1,461	1.3
1843	119,102	1,187	1.0
1851	138,108	496	0.4

**POBLACIÓN ESCLAVA EN LA CIUDAD DE PANAMÁ (SAN FELIPE Y SANTA ANA AÑOS 1835-1851)**

AÑO	HABITANTES	ESCLAVOS	PORCENTAJE
1835	6,496	332	5.1
1843	4,89	295	6.0
1851	6,566	145	2.2

**POBLACIÓN ESCLAVA EN PANAMÁ POR PROVINCIAS AÑO 1825**

PROVINCIA	HABITANTES	ESCLAVOS	PORCENTAJE
Panamá	66,119	1,410	2.1
Veragua	33,966	286	0.8
TOTAL	100,085	1,696	1.7

**POBLACIÓN ESCLAVA EN PANAMÁ POR PROVINCIAS AÑO 1835**

PROVINCIA	HABITANTES	ESCLAVOS	PORCENTAJE
Panamá	72,665	1,293	1.8
Veraguas	42,514	168	0.4
TOTA	115,179	1,461	1.3

**POBLACIÓN ESCLAVA EN PANAMÁ POR PROVINCIAS AÑO 1843**

PROVINCIA	HABITANTE	ESCLAVOS	PORCENTAJE
Panamá	73,726	1,003	1.4
Veragua	45,376	184	0.4
TOTAL	119,102	1,187	1.0

Nota: Para el año 1843 tenemos datos levemente diferentes de manos del cónsul W. Perry, quien anota en carta al conde de Aberdeen, de Panamá, 9.VIII.1843, que la provincia de Panamá tenía 73,699 habitantes libres, y 880 esclavos de ambos sexos (410 hombres y 470 mujeres), con el 1.18% de la población total. En 1837 la población libre, según el cónsul, sumaba 71,368 habitantes y los esclavos eran 1,297 (716 varones y 582 hembras), con el 1.8% del total. F. O. 289, vol. 3. Las mismas cifras da para

1843 el doctor Mariano Ospina Rodríguez en la *Exposición que el Secretario de Estado, en el despacho de lo Interior del Gobierno de la Nueva Granada dirige al Congreso Constitucional del año de 1844*. Imprenta de José A. Cualla, Bogotá, 1844. Cf. Oscar Vargas Velarde (2017).

**POBLACIÓN ESCLAVA EN PANAMÁ POR PROVINCIAS AÑO 1851**

PROVINCIA	HABITANTES	ESCLAVOS	PORCENTAJE
Panamá	52,322	321	0.6
Veragua	33,864	60	0.2
Chiriquí	17,279	33	0.2
Azuero	34,643	82	0.2
TOTAL	138,108	496	0.4

**PORCENTAJES DE LA POBLACIÓN ESCLAVA POR CAPIALES DE PROVINCIA (DISTRITOS PARROQUIALES) AÑOS 1835-1851**

CIUDAD	1835	1843	1851
Panamá	5.1	6.0	2.2
Los Santos	0.8	0.8	0.3
Santiago	0.8	1.1	0.5

Nota: Para 1825, Restrepo, José Manuel (1969, 629). Para los años 1835 a 1851 he aprovechado los censos que se encuentran en la Sala de Investigadores del AGNB. Para 1851 también *Gaceta Oficial* N° 1,311, Bogotá, 4.II.1852, p.74, donde se dan cifras por sexo y estado. Hasta el censo de 1843 se usaba Veragua, sin la s al final. En 1835 el Istmo se dividía en dos provincias, la de Panamá y de Veraguas. La de Panamá comprendía los cantones de Panamá, Chorrera, Natá, Los Santos, Portobelo y Darién, y la de Veraguas, los de Santiago y Alanje. En 1843 se había agregado el cantón de Parita a la provincia de Panamá. Parita pertenecía antes al cantón de Los Santos. En 1851 se introdujeron nuevos cambios administrativos. En la provincia de Panamá se había creado el cantón de Soto, que comprendía Penonomé, Antón y La Pintada. Los cantones de Parita y Los Santos se habían segregado de la provincia de Panamá para crear en 1851 la provincia de Azuero. También se había creado la provincia de Chiriquí, que en 1849 se segregó (como “cantón de Alanje”) de la de Veragua. La provincia de Chiriquí comprendía entonces los cantones de Alanje y Bocas del Toro, este último incorporado al Istmo ese mismo año por el Congreso.

En el resto de la Nueva Granada las manu-misiones se producían a cuentagotas, a ratos con velada resistencia y

muy a menudo con abierta resistencia sobre todo por parte de los grandes hacendados y mineros cuyas propiedades dependían de abundante mano de obra esclava, sobre todo en el sur colombiano. Proponían nuevas normas y prácticas que retrasaban las manumisiones, algunas de ellas contradictorias, a tal punto, como escribe José Manuel Cepeda, que su intención no era otra que prolongar el esclavismo<sup>14</sup> Tal era el rechazo a la liberación de los esclavos entre los esclavistas más acaudalados, que cuando se promulgó la abolición total de la esclavitud en 1851 se alzaron en armas. Luego de 132 días de lucha la rebelión fue sofocada, gracias en buena medida a las decisivas acciones militares del general panameño Tomás Herrera, y de esa manera la abolición pudo hacerse efectiva en todo el país.<sup>15</sup>

En Panamá en cambio existía un ambiente proclive a promover las manumisiones. De hecho, en la clase educada de orientación liberal se encontraba muy extendida la simpatía por la abolición de la esclavitud. Desde la década de 1820 miembros activos de la élite habían constituido sociedades interesadas en asuntos públicos, administrativos y económicos e inspiradas en principios democráticos y liberales, como El Gran Círculo Istmeño, entre 1827 y 1828, y Los Amigos del País, entre 1835 y 1841, que tenían su propio periódico y, a principios de 1850, Los Deseos de Instrucción. Formaban parte de estas sociedades figuras conspicuas del liberalismo como Tomás Herrera, Mariano Arosemena de la Barrera, su hermano Blas, José Agustín Arango Ramírez, Pedro de Obarrio, José de los Santos Correoso, José María Remón o José de Obaldía y varias decenas más.

En una carta de Obaldía (a la sazón gobernador de la provincia) dirigida a Antonio Planas publicada en El Panameño el 22.XII.1850, en respuesta a la invitación que este le hacía para integrarse a la recién creada Sociedad Democrática, aprovechó para recordarle con cierto dejo de arrogancia, que con anterioridad él mismo había contribuido a fundar Sociedades patrióticas, enfatizando en que la más reciente, Los Deseos de Instrucción, se “distinguía” por “sus esfuerzos para extinguir la esclavitud”. Todas estas Sociedades se inspiraban en las corrientes liberales entonces en boga procedentes sobre todo de Francia, y que en años

recientes habían cobrado mucho brío en Colombia, sobre todo en las Sociedades Demo-cráticas, compuestas en un principio por obreros y trabajadores, a los que luego se sumaron otros sectores sociales.

Estas Sociedades convocaban en Panamá a lo más granado de la intelectualidad y de la vida pública, y entre sus miembros predominaba no solamente la pulsión abolicionista, sino también la autonomista e incluso separatista. (Aunque prevaleció el autonomismo en el movimiento de 1840-1841, el cónsul británico Joseph Cade aseguraba que “hay varios que son acalorados defensores de una total separación”<sup>16</sup>. Eran pulsiones políticas e ideológicas que habían arraigado profundamente entre las élites liberales.

Pero por el momento, las manumisiones. El 18.XI.1840, Panamá se separa de la Nueva Granada bajo el liderazgo del coronel Tomás Herrera (con apoyo de los liberales Mariano y Justo Arosemena, Arango, y José de Obaldía entre otros) y se crea el Estado Libre del Istmo. A este grupo se sumó el joven Justo Arosemena Quesada, entonces de solo 23 años. Fue secretario ejecutivo de Tomás Herrera, estuvo a cargo de gran parte de la documentación que generó el movimiento y preparó el borrador de la Constitución Política. El nuevo gobierno promulga su propia Constitución Política el 8.VI.1841 y dicta un decreto Ley sobre la libertad de partos, la manumisión y la prohibición del tráfico de esclavos en Panamá cuyo propósito fundamental era promover las manumisiones.

Y no menos importante: en la nueva Constitución Política se declaraba que “todos los individuos nacidos, o que nacieran en el territorio del Istmo” (fuesen libres o esclavos), se consideraban “istmeños”, es decir nacionales, lo que contrastaba con el articulado discriminatorio de la Constitución Política vigente en la Nueva Granada (la de 1832) que excluía a los esclavos de la condición de “granadinos”.<sup>17</sup>

También en franco contraste, para la misma fecha, en Santa Fe de Bogotá pareciera endurecerse la política en torno al esclavizado, como se desprende de la Ley de 29.V.1842, según la cual a los hijos de las esclavas que supuestamente eran libres, los alcaldes debían destinarlos “hasta que cumpla veinticinco años a oficio, arte, profesión y

ocupación útil, concertándolo a servir con su antiguo amo o con otra persona de respeto que pueda educarlo e instruirlo...”. Era una manera descarada de burlar la *Ley de Partos*, de manera que los hijos de esclavas nacidos después de 1821 seguirían siendo esclavos, siendo que ya debieron ser liberados desde 1839.

Al decreto Ley de las manumisiones en Panamá se refiere el cónsul británico William Perry en el informe que le escribe el 9.VIII.1843 al conde de Aberdeen (secretario de estado para Asuntos Exteriores y Primer ministro de Gran Bretaña), sobre la situación de la esclavitud en nuestro país. Le comunica que en 1841 una ley del naciente Estado había establecido el impuesto del 3% “sobre el consumo de toda propiedad real para proporcionar un fondo para la emancipación de esclavos, pero como sólo dos esclavos fueron liberados de esta provincia el año pasado, el fondo recibido debe ser empleado de otro modo.”<sup>18</sup> Si mi interpretación es correcta, ya que se desconoce el texto de esta Ley, se creaba de esa manera un “fondo de manumisión” con el propósito de ir liberando los esclavos, pero debido a la corta existencia que tuvo el Estado del Istmo no pudieron liberarse más que dos, dándosele otro destino a lo que restó del fondo.

En una carta posterior Perry agregaba, en respuesta a un listado de 14 preguntas que sobre el tema le había enviado el Despacho del conde Aberdeen que “los esclavos de esta provincia son bien alimentados y tratados”, que “la evidencia de un esclavo se acepta en la corte”, que el “esclavo es protegido por la ley contra el mal trato por parte del amo y puede, si está insatisfecho, conseguir otro hogar con otro amo”. Finalmente, que “el esclavo es protegido igualmente que un hombre libre en casos criminales”; que “las leyes y regulaciones que se han pasado durante los últimos diez años respecto a los esclavos han sido favorables a ellos”, por lo que “parece ser que no hay sentir por parte de los habitantes de esta parte de la República de revisar lo que queda de la esclavitud abolida”<sup>19</sup>.

Los esclavos ya gozaban de derechos que antes de la Independencia de 1821 eran inconcebibles. Los tiempos del maltrato a los esclavos eran cosa del pasado. En tal tesitura y considerando la irrisoria proporción de la población esclava,

se comprende que para el gobierno de Herrera tuviesen tal apremio las manumisiones. La esclavitud moría de muerte lenta y de manera irreversible, pero había que acelerar este proceso. Es así como parece sugerirlo la mencionada Ley o decreto de ese gobierno.

Para el joven Justo Arosemena Quesada debió ser una experiencia frustrante el escaso resultado que tuvo la ley de manumisiones del Estado del Istmo. Era un ferviente defensor de la abolición de la esclavitud (como Procurador Municipal fue abogado oficioso de los esclavos) y uno de los miembros más entusiasta y activo de las Juntas de Manumisión. Pensaba “que la libertad debía ser requisito previo de la democracia, y que la esclavitud era una rémora para la educación, como a la vez causa y efecto de la ignorancia”. Como secretario de Tomás Herrera recibió el amargo cometido de redactar el documento que formalizaba la reintegración a la Nueva Granada.<sup>20</sup>

La independencia de Panamá en 1841 solo duró trece meses al término del cual el país se vio forzado a reintegrarse a la Nueva Granada y vuelve a ser un Departamento más, de modo que el tema de las manumisiones volvió a quedar sujeto a la legislación neogranadina y el decreto de Herrera perdió validez. Los procedimientos de manumisión volvieron a lo de antes y con la misma lentitud.

### **La abolición de la esclavitud en 1851**

Finalmente, mediante la Ley de 21.V.1851, el Parlamento neogranadino decretaba la libertad de los esclavos, aprobando el proyecto de los diputados José María Rojas Garrido y Carlos Martínez. Acababa de llegar al poder el general José Hilario López, apoyado por el emergente partido liberal, y de inmediato impulsó una serie de medidas reformistas fundamentales, entre las que destaca la abolición de la esclavitud. El debate fue enardecido en el Congreso ya que encontró la oposición de los sectores que representaban a los esclavistas, pero finalmente la ley abolicionista logró imponerse en ambas cámaras.

Habían pasado treinta años desde la ley del Congreso Constituyente de Cúcuta, que declaró libre los partos de las esclavas y abolido el tráfico de los negros. Así decía la Ley.

“Desde el 1.I.1852, serán libres todos los esclavos que existan en el territorio de la República; en consecuencia, desde aquella fecha gozarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones que la Constitución y las leyes garantizan e imponen a los demás granadinos”. Desde entonces serían ciudadanos libres y con todos sus derechos.

La Ley llegaba con retraso pues en Haití se liberaron los esclavos en 1804; en Chile en 1823; en la Federación Centroamericana en 1824; en México en 1829; en Inglaterra en 1833; en Uruguay en 1846 y en Francia en 1848. Pero se adelantó a Perú y Ecuador (lo hicieron en 1854) y a muchos otros.

Cuando se promulgó la Ley abolicionista era presidente de la República José Hilario López y como presidente encargado José de Obaldía. Elocuente orador y ferviente abolicionista Obaldía no pudo contener su emoción y así se expresó: “Hoy son libres, por virtud de esa ley santa y sin par cristiana y filosófica de veintiuno de mayo último, todos los esclavos de la República. Entre las páginas de oro de nuestros anales habrá una que esté consagrada a hacer imperecedera la memoria de este suceso que envuelve la redención de millares de seres humanos y que coloca sobre las sienes de los legisladores de 1851, el premio que da la virtud a los que rompen las cadenas de los infortunados siervos. Unid, señores, vuestros corazones al mío para tributar a la Divina Providencia el homenaje del más cordial reconocimiento por la ayuda que ha dispensado a la Administración granadina, para realizar uno de aquellos pensamientos puros como la luz, desinteresados como la caridad, sublimes como el cristianismo”.

La fama de Justo Arosemena como abolicionista trascendió al extranjero. El *Institut d'Afrique*, sociedad francesa para la abolición de la esclavitud, le otorgó el 6.XI.1855 el Diploma de miembro honorario. Y en 1873 trataba de influir ante el Gobierno de Inglaterra para que convenciese a España de que aboliera la esclavitud en Cuba y Puerto Rico.<sup>21</sup>

Cuando se hizo pública la Ley abolicionista que entraría en vigor a partir el 1.I.1852, a diferencia de Colombia donde fue necesario sofocar una rebelión sangrienta debido a la oposición de los esclavistas, en Panamá no generó reacciones alarmistas y, como era de esperarse, tampoco

produjo una crisis social o económica. Sin embargo, no era así como la historiografía interpretaba la situación hace medio siglo.

Hernán Porras proponía en su popular ensayo sobre *El papel histórico de los Grupos Humanos de Panamá*, de 1953, que la abolición de la esclavitud provocó un “trauma” social y económico en Panamá, “principalmente [en] la región agrícola que dependía de [la esclavitud] para su mano de obra”; “fortaleció, relativamente, a la Zona de Tránsito y promovió un aumento de la migración a la capital”<sup>22</sup>. Lo agregaba a la lista de “traumas” que, según él, han jalonado el curso de la historia panameña. Como en sus otros trabajos, sin embargo, Porras no aporta evidencias documentales, ni menciona cifras para respaldar su tesis, que es a todas luces pura y gratuita especulación.

No existe evidencia alguna conocida que sugiera que la liberación de los esclavos hubiese producido tal cosa como un trauma socioeconómico, lo que tal vez habría ocurrido si la población de esclavos hubiese sido considerable, pero como hemos visto ese no era el caso. Las evidencias documentales que aquí se presentan sugieren más bien que la mano de obra era ya abrumadoramente libre, y que la presencia del esclavo había dejado de representar un papel importante en la economía y la sociedad panameña. Además, carecía de total relevancia en el mercado laboral. Difícilmente la abolición podía crear un trauma en las zonas de producción agrícola, siendo como hemos visto tan pocos los esclavos que se encontraban en las provincias agrícolas y ganaderas del Interior. Y aunque, como sugiere Hernán Porras, los esclavos liberados habrían emigrado a la capital, probablemente atraídos por la bonanza del *Gold Rush*, que se inicia en 1849, se trata de una posibilidad discutible que por lo demás no está documentada. Y si así hubiese ocurrido, su presencia habría quedado anulada ante el arrollador aluvión de los cientos y miles de emigrantes que llegaron al Istmo para quedarse o para continuar hacia California o regresar de allá. Resulta significativo que en ninguna de las historias generales de Panamá publicadas en el siglo XX se mencione la ley que decretaba la abolición de esclavos, como si no tuviese mayor trascendencia ni se le reconociese relevancia

histórica, o se hubiese olvidado por no haber tenido mayor eco en la sociedad.

#### Notas

1. Lo publica Richard Konetzke (1953-1958, t. I, 88).
2. R. C. de 27.IV.1574, en AGI Panamá 40. La reproduce Konetzke (1953-1958, t. I., 482).
- 3 “R.C. dirigida al Gobernador de Tierra Firme”, Madrid, 7.III.1562, AGI Panamá 236.
4. Para el caso de Cano, “R. C. dirigida al conde de Salvatierra, virrey del Perú sobre camino a través de Tierra Firme”, Madrid, 31.III.1658, AGI Panamá 31. Para González, “Autos y testamento de Catalina Agustina, morena libre de La Villa de Los Santos con su marido Juan González, moreno libre”. AGI Panamá 46.
5. “R. C. a la Audiencia sobre reducción de Cimarrones”, Madrid, 21.VII.1574, AGI Panamá 236. “Testimonio de Autos sobre pacificación de Cimarrones, acaudillados por don Luis de Mozambique”, Panamá, junio de 1579-abril, 1580, AGI Panamá 376; hay un traslado de este documento en AGI Panamá 42.
6. Cf. Carlos Restrepo Canal (1938, XXVII).
7. Cf. *Recopilación de Leyes de la Nueva Granada. Formada i Publicada en cumplimiento de la lei de 4 de mayo de 1843 i por comisión del Poder Ejecutivo por Lino de Pombo, miembro del Senado*, Bogotá, febrero de 1845, Imp. De Zoilo Salazar, por Valentín Martínez, Tratado I, Parte VI, Ley 7, p. 104.
8. *Cumpleaños del Libertador Presidente de Colombia Simón Bolívar, o Fiestas celebradas con este motivo en la Patriótica Ciudad de Santiago, Capital de la Provincia de Veragua Promovidas por su Gobernador, el benemérito Coronel Miguel Antonio Figueredo y auxiliadas por el entusiasmo de sus habitantes*, Panamá, por Diego Santiago González, Año de 1823, p. 6.
9. Ibidem.
10. Cf. *Ordenanzas espeditas por la Cámara Provincial de Veragua en sus sesiones 1851*, Bogotá, Imprenta del Neo-Granadino, 1852, cuadro final. El censo de 1851 da las mismas cifras. Ver cuadros adjuntos. También, *Gaceta Oficial* N° 1,311, Bogotá, miércoles 4.II.1852, p. 74. 11. Ibidem.
12. Cf. *Informe del Gobernador de Azuero, i Ordenanzas de la Cámara Provincial de 1852*, Panamá, Imprenta de Bartolomé Calvo, 1852, p. 25.
13. “Cuadro Estadístico [N° 3] de la riqueza territorial del Cantón de Panamá ...”, Panamá, 20.X.1836”, por Mariano Arosemena, en *Cuadro que el Jefe Político del Cantón de Panamá presentó al ilustre Concejo Municipal en su sesión ordinaria del 20 de octubre de 1836*, Panamá, impreso por José Anjel Santos.
14. José Manuel Cepeda (1992, 155-156).
15. La guerra civil entre abolicionistas, de orientación liberal, y esclavistas conservadores, se extendió entre mayo y septiembre de 1851. Aunque el tema abolicionista fue la llama que mayormente

contribuyó a encender el conflicto, el partido conservador se alzó en armas también contra las reformas progresistas y políticas de modernización del gobierno liberal de José Hilario López (1849-1853) quien trataba de adaptar a Colombia a las nuevas corrientes de la economía mundial, instituir una nación laica e imprimirle a la sociedad un carácter más democrático. Su gran proyecto se inspiraba en los ideales republicanos y libertarios de los tiempos de la Independencia y de la Revolución Francesa e iba encaminado a romper con los viejos esquemas de dominación aristocrática coloniales y restar fuerza a la Iglesia Católica. Debido a su contenido político e ideológico modernizante su impacto en la vida política colombiana fue decisivo y se considera un punto de inflexión crítico en la historia política del país. La llegada del partido liberal al poder representó el ascenso de una novedosa generación liberal radical y de una clase comerciante, identificada con los valores burgueses y románticos del momento. Los choques armados tuvieron lugar en todo el país y los enfrentamientos consistían en fuerzas no muy superiores a simples batallones. Así y todo, la derrota militar del conservadurismo y el triunfo liberal fueron decisivos.

16. Carta al vizconde Palmerston, Panamá, 5.III.1841, F.O. 289 vol. 3, N° 7.
17. Oscar Vargas Velarde (2023, 230).
18. F. O. 289, vol. 3.
19. Ibidem.
20. Octavio Méndez Pereira (2018, vol. V, capítulo 4, pp. 47ss.).
21. Ibidem, p. 48.
22. Hernán Porras (1953, 80).

#### Siglas y archivos citados

AGI Archivo General de Indias, Sevilla  
 AGNB Archivo General de la Nación, Bogotá  
 F.O. Foreign Office, Londres  
 R.C. Real Cédula

#### Bibliografía y fuentes impresas citadas

- Arosemena, Mariano, “Cuadro Estadístico [N° 3] de la riqueza territorial del Cantón de Panamá ...”, Panamá, 20.X.1836”, en *Cuadro que el Jefe Político del Cantón de Panamá presentó al ilustre Concejo Municipal en su sesión ordinaria del 20 de octubre de 1836*, Panamá, impreso por José Anjel Santos.
- Cepeda, José Manuel. *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991*. Editorial Temis, S. A., Consejería Presidencial para el Desarrollo de la Nueva Constitución, Santa Fe de Bogotá, 1992.
- *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia que comprende todas las leyes, decretos y resoluciones dictados por los Congresos desde el de 1821 hasta el último de 1827*. Imprenta de Valentín Espinal, Caracas, 1840.



- *Cumpleaños del Libertador Presidente de Colombia Simón Bolívar, o Fiestas celebradas con este motivo en la Patriótica Ciudad de Santiago, Capital de la Provincia de Veragua Promovidas por su Gobernador, el benemérito Coronel Miguel Antonio Figueredo y auxiliadas por el entusiasmo de sus habitantes*, Panamá, por Diego Santiago González, Año de 1823.
- *El Panameño* del 22.XII.1850.
- *Gaceta Oficial* N°1311, Bogotá, 4.II.1852.
- *Informe del Gobernador de Azuero, i Ordenanzas de la Cámara Provincial de 1852*, Panamá, Imprenta de Bartolomé Calvo, 1852.
- Konetzke, Richard, *Colección de Documentos para la Historia de la Formación Social de Hispanoamérica, 1493-1810*, C.S.I.C., Madrid, 1953.
- Méndez Pereira, Octavio, *Justo Arosemena*. En Castillero Calvo, Alfredo (ed.) *Obra Selecta de Justo Arosemena*. vol. V. Presidencia de la República. Editora Novo Art. S. A., Panamá 2018.
- *Ordenanzas expedidas por la Cámara Provincial de Veragua en sus sesiones 1851*, Bogotá, Imprenta del Neo-Granadino, 1852.
- Ospina Rodríguez, Mariano, *Exposición que el Secretario de Estado, en el despacho de lo Interior del Gobierno de la Nueva Granada dirige al Congreso Constitucional del año de 1844*. Imprenta de José A. Cualla, Bogotá, 1844.
- Porras, Hernán, "Papel histórico de los grupos humanos de Panamá", En *Panamá, 50 años de República*. Edición de la Junta Nacional del Cincuentenario, Imprenta Nacional, Panamá, 1953.
- *Recopilación de Leyes de la Nueva Granada. Formada i Publicada en cumplimiento de la lei de 4 de mayo de 1843 i por comisión del Poder Ejecutivo por Lino de Pombo, miembro del Senado*, Bogotá, febrero de 1845, Imp. de Zoilo Salazar, por Valentín Martínez, Tratado I, Parte VI, Ley 7.
- Restrepo Canal, Carlos, *La libertad de los esclavos en Colombia. O, Leyes de Manumisión*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1938.
- Restrepo, José Manuel. *Historia de la Revolución de la República de Colombia en la América Meridional*. Tomo IV, editorial Bedout, Medellín, 1969. Publicado por primera vez en Paris por Librería Americana el año 1827 en 10 pequeños volúmenes.
- Silvestre, Francisco, *Descripción del Reyno de Santa Fe de Bogotá*, escrita en 1789, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, vol. 121, Bogotá, 1950. En Panamá hay una edición anterior, por Juan Antonio Susto, Imprenta Nacional, Panamá, 1927.
- Vargas Velarde, Oscar, "La abolición de la esclavitud en Colombia y Panamá (1851)". Tribunal de Cuentas, Panamá, 2017. Accesible por internet.
- *El Estado del Istmo y la Constitución Política de 1841*. Colección Biblioteca del Bicentenario N° 4. Imprenta Universitaria, Panamá, 2023.

## ¿EI ESTADO QUE SEREMOS? REFLEXIONES TEÓRICAS SOBRE POLITICAS, SALUD Y ECONOMÍA

Raúl Cortés-Landázury\*

Resumen: Llegada la Pandemia a América Latina y el Caribe en un contexto de bajo crecimiento, cooptación política y concentración de la riqueza, su onda expansiva agudizó las dificultades de la población y con ello de los modelos de intervención Pública. La situación demanda prescripciones innovativas de parte del Estado capaces de dirimir cuestiones álgidas como el *trade-off* entre Crecimiento económico y Sanidad Pública. El propósito de este documento, es hacer una revisión teórica desde la economía de las políticas públicas al fenómeno, frente al tipo de Estado y al cariz de la intervención que podría sobrevenir, a partir de los antecedentes y los alcances institucionales en el subcontinente y la región andina.

Palabras clave: Males públicos, políticas públicas, fallas del Estado, rent-seeking, neocorporativismo.

\* Economista. Profesor Titular. Depto. C. Económicas. Universidad del Cauca. Grupo de investigación *Polinómia*.

## Introducción

Las estimaciones de mortalidad señalaron una cifra incremental de 438 000 muertes para los últimos tres meses (OPS/OMS 2020) de la pandemia con la recesión más grande que ha sufrido la región desde 1914 y 1930 (Burki 2020)<sup>1</sup>. A este tenor, organizaciones multilaterales como la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) propusieron un reeditado Estado de Bienestar con base en un nuevo pacto social (fiscal, social y productivo) que incluiría la universalización de acceso a los derechos, ingreso básico universal y un sistema de cuidados (NU CEPAL 2020). Mientras que, otras como el Banco Mundial y el Banco interamericano de Desarrollo (FMI 2020) abogarían por un paquete de medidas que enfatizaron en el estímulo a la oferta agregada vigorizando la actividad privada para evitar los desfueros que trajera el Intervencionismo en materia de déficits fiscal, inflación y las crisis de deuda propio de etapas anteriores a esta. Por supuesto, en medio de esta polémica estría el Estado y su capacidad para direccionar acciones de política que resultaran efectivas para conjurar el daño, pero se trataría de un Estado golpeado por la fractura económica y financiera iniciada en el año 2007 que se sumaría a la pérdida de legitimidad del sistema político ya diagnosticada en la década de 1980 y 1990 (Pont Vidal, Josep 2016; Puyana Mutis 2017). Las políticas públicas son “lo que los gobiernos eligen hacer o no, hacer” frente a un problema público, pero como productos del Estado, están sujetas a las urgencias y veleidades del entorno (Dye 2012). Quizás el mayor desafío del Estado en general ahora, es contribuir a neutralizar las enfermedades que trajo la globalización, con la enorme variedad de posibles causas de las epidemias, incluidos la corrupción y el efecto invernadero. La aparición y propagación de enfermedades infecciosas está fuertemente influenciada por el comportamiento de individuos, instituciones, naciones y organizaciones internacionales (Laxminarayan and Malani 2011). Naturalmente, las respuestas del Estado conforme a la propagación del coronavirus SARS-CoV-2 y los impactos en la salud, económicos y sociales son complejos, emergentes y en cierto grado impredecibles.

Sin embargo, ante todos estos antecedentes conviene preguntarse ¿Qué podríamos esperar del modelo de Estado que se impondría ante el dilema Crecimiento -Salubridad pública, si fruto de las decisiones de 20 años atrás, ¿lo anteceden profundos fenómenos de pobreza, marginalidad y exclusión en estratos bajos y medios de la estructura social? ¿Cómo se ha resuelto la crisis de legitimidad que deja el corporativismo y la “captura de rentas” públicas? ¿Qué clase de lecciones quedan para la administración pública en el contexto de las relaciones internacionales?

Nuestro derrotero para responder a estos interrogantes, empiezan por anotaciones teóricas frente a las causas de la intervención y los clásicos estilos de intrusión pública, seguido de un análisis de las restricciones políticas y económicas regionales del pasado reciente para culminar con algunas conclusiones.

## I. Aspectos teóricos

### 1. La aproximación económica

#### A. La visión clásica de las fallas del mercado

Todos los gobiernos del mundo, incluidos los de la región, buscan reconciliar varios objetivos entre los que se cuentan, salvar vidas, proteger a las personas que tienen la menor capacidad de sobrellevar una caída de ingresos, compensar a los trabajadores o las empresas que han sido más afectados por la contracción económica reduciendo riesgos sistémicos y los posibles efectos económicos a largo plazo de la pandemia (NU CEPAL 2020; Barneveld et al. 2020). ¿Cómo entonces se podría entender el asunto de la elección entre salud y crecimiento muy en boga desde la economía ortodoxa?

Preocupados por los desequilibrios del mercado y sus repercusiones en la maximización del Bienestar, los economistas siempre han estado en procura de redefinir el rol del Estado en el desenvolvimiento productivo. En este sentido, el modelo más sencillo dentro de lo que se quiso poner como disyuntiva en un horizonte de *laissez-faire* y el equilibrio general walrasiano se tradujo en el *trade off* salud -economía reflejado en la Frontera de posibilidades de producción. En efecto, la sociedad enfrentaría en el corto plazo la dualidad entre poner sus factores de producción (tierra, capital y

trabajo) en la generación de crecimiento y empleo (Y), u optar por colocar los mismos insumos y sus combinaciones en la salubridad. La cuestión en últimas, es alcanzar el máximo bienestar dado por *U* en medio de recursos escasos. Como en el corto plazo, no se dispone de una vacuna efectiva (adelanto científico-tecnológico) para alcanzar mayores niveles de utilidad pública, la cuestión es encontrar una fórmula para alcanzar una solución combinatoria que aminore los decesos (aislamiento preventivo) y contagios, y al mismo tiempo reduzca las repercusiones del paro en lo que consolidaría un equilibrio paretiano o, “primer mejor”.

Pero, cuando dentro de un mercado libre se presentan situaciones que no representen óptimos paretianos al no cumplirse con los supuestos de la libre concurrencia (Vbg; derechos de propiedad, indivisibilidad de bienes etc) se dice que estamos en presencia de un *fallo del mercado*, caso en el cual se justifica la intervención pública (Stiglitz 2003). En condiciones ideales, la interdependencia, la negociación llegarían horizontes eficientes tal que no sería dable otro arreglo transaccional que mejorase el bienestar de una persona sin empeorar el de otra (Stiglitz 2001). Si se introduce el sistema de precios, estos recogerían los escenarios de eficiencia regulando la asignación y distribución de recursos al estilo como la prevé el accionar de “la mano invisible”. Pero la realidad no funciona así, puesto que fenómenos como la existencia de bienes públicos, las externalidades, los ciclos económicos y la pobreza generan baches asignativos, ineficiencia y detrimento del bienestar.<sup>2</sup>

Efectivamente, un bien público puro al destellar la *no rivalidad* y la *no exclusión* provee el mismo nivel de beneficio a para todos los involucrados en su consumo, independientemente del número de usuarios, pero su disponibilidad casi absoluta genera a la postre intereses oportunistas que vulneran el criterio de equidad (Gruber 2013, Banerjee & Duflo, 2012)). Como evidencian Samuelson y Bator (Beckerman 2017), en caso de que se manifiesten ambas características plenamente, dado el nulo coste de provisión del bien a un individuo adicional y dada la imposibilidad (o el elevado coste) de excluir de dicho consumo a éste, ningún sistema de precios descentralizado puede garantizar la provisión de bienes públicos (BB.PP).

Pero podrían utilizarse otros instrumentos como impuestos y subsidios. Cuando se trata de una pandemia ¿Cuál podría ser la clasificación que calza con las características del fenómeno, que es de suyo un fallo de mercado? ¿Y con qué tipo de instrumentos de política pública económica se podría conjurar el problema?

Como lo anticipamos, los bienes públicos, al ser consumidos la *utilidad de la sociedad o del colectivo aumenta* (Gómez-Limón 2017).<sup>3</sup> En contraposición, se considera *mal público* cuando cumpla ambas características, es decir la no rivalidad y la no exclusión y la *utilidad de la sociedad se vea reducida al ser consumido* (Yandle, 1974).

Desde el punto de vista micro-económico, las enfermedades infecciosas se distinguen de muchos otros problemas de salud por el papel central que parecen desempeñar como externalidades negativas o males públicos.<sup>4</sup> A esta sazón, dentro de las funciones clásicas del Estado, estarían alcanzar un *segundo mejor* utilizando sus mayorías para intervenir sobre la asignación de recursos persiguiendo la eficiencia; la redistribución del Ingreso, en procura de la equidad y la estabilización (plano macroeconómico) al morigerar los coletazos de los ciclos y su recurrencia en problemas como el paro, la recesión y el desempleo (Musgrave 1976; Stiglitz 2001)

No obstante, la propagación del SARS-COV-2 (COVID-19) ha dejado al descubierto falencias cooperativas y conflictos alrededor del aseguramiento en salud que desnudan a su vez falencias en materia de promoción del crecimiento y el rol del redistribuidor. Con ello, de entrada, la

De la polis griega se derivaron infinidad de reflexiones. Desde la que asume Hobbes (Eslava et al. 2016), que resalta la necesidad de organizar en el poder en un contrato social y de forma absolutista acordar la coacción a fin de evitar una vida pobre desagradable y embrutecida (Albi 2000), hasta la que la considera como un acuerdo de voluntades. Esta última, particularmente requiere de reglas de elecciones plurales, no dictatoriales, discusión racional y democracia<sup>5</sup>. En consecuencia, se procura el consenso, pero tal consenso alcanzable sobre la base de la libertad, la igualdad ante la ley

y la justicia<sup>6</sup>. Entender entonces, el accionar del Estado como interventor sobre las fallas de mercado, implica suponer que gran parte de su acción deviene en corregir las desviaciones del Laissez faire sobre la base de los incentivos. Esto supone preservar alcanzar el bienestar al mínimo sacrificio de la libertad y la competencia en lo que ha venido a llamarse el “second best”, o un segundo mejor frente a la auto-organización del mercado.<sup>7</sup>

La erradicación de enfermedades y la efectividad de los medicamentos para tratar infecciones son bienes públicos mundiales, que requieren cooperación envolvente e instituciones internacionales fuertes para garantizar que se brinden a un nivel socialmente apropiado (Herrero 2020). Sin embargo, ese no ha sido el camino para atacar esta pandemia a juzgar por las disputas entre E.E.UU y la OMS y la colusión competitiva de las Farmacéuticas por generar la vacuna. Desde allí, se aspira que los resultados sean eficientes, aunque no necesariamente legítimos y equitativos. No obstante, el Estado no es un órgano monolítico y homogéneo. Tiene complejidades propias, patentes en racionalidades de los agentes, intereses y fracturas organizacionales.

### **A. Fallas del Gobierno y capyura del regulador**

Corrientemente asumida como una Falla del Estado, el fenómeno de la “captura de rentas” o *rent seeking* se explica desde los yerros en la intervención pública, fruto de asimetrías en la información y la pervivencia de la racionalidad económica incluso cuando se trata de proveer bienestar social (Cortes-Landázury 2012.)<sup>8</sup> La teoría marxista, ya lo había advertido en el contexto de la explotación por la vía del accionar de la superestructura (Míguez 2010). Pero es fundamentalmente, desde la escuela de la elección pública (*public choice*) al desmarcarse con su enfoque positivo del enfoque de las Elección social (normativo) que se empieza a discutir el tema modernamente (Buchanan 2001).<sup>9</sup> Desde el plano normativo, bajo la orientación utilitarista, las políticas públicas están destinadas a maximizar el bien común, pero una política puede ser ineficiente en la medida que asigna mal los recursos y distorsiona los incentivos de los actores

por medio de restricciones políticas al mercado que pueden proporcionar ganancias mayores y preferenciales a ciertos intereses (Becchetti, Bruni, and Zamagni 2020). De allí que, la competencia entre agentes (grupos de interés y/o presión) para obtener, mantener o direccionar las rentas que ofrece el Estado, haga que se desplieguen recursos, esfuerzos de organización y gestión— tanto del(os) beneficiario(s) de la medida como de sus competidores u opositores—que podrían ser empleados en actividades más productivas y eficientes (Seekamm 2017, Melki & Pickering, 2020)

Como una descripción puramente positiva de una característica o forma de un proceso económico, algunos autores usan la expresión para dar cuenta de una gama de fenómenos asociados a la corrupción (Qizilbash 2019; Santos and Fraga 2020).

Si se involucra directamente al Estado, la reglamentación gubernamental imperfecta puede generar oportunidades para la búsqueda de rentas. Un ejemplo de búsqueda de rentas de este tipo incluye la relación entre patentes y litigios para atrapar derechos de propiedad y usufructuar regalías. El discurso se soportaría en papel de las patentes como un medio para fomentar la innovación y el crecimiento económico mediante la creación de derechos de propiedad intelectual (Cortes-Landázury 2012).<sup>10</sup> Los acuerdos de búsqueda de rentas adoptan diferentes formas y tienen diferentes funciones dependiendo de factores contextuales como la presencia o ausencia de una regla confiable de ley o de un eficaz aparato de recaudación de impuestos. Dentro de estas, cabe destacarse las que involucran sobornos y transferencias en entre el sector público y el sector privado (Aidt, 2016, Qizilbash, 2019).

Lo cierto es que a la postre, termina ralentizando el bienestar y la riqueza social (Alcaide 2015). De esta manera, el énfasis en términos de la política de estabilización volcado a la oferta agregada y el modelo de intervención sobre la búsqueda de la vacuna para la pandemia, parecen indicar un camino expedito para empequeñecer el rol del Estado y corporativizar la institucionalidad a través de grandes conglomerados privados capturadores de rentas.

Los estudios de políticas públicas como los enfoques sobre gobernabilidad y gobernanza han venido apareciendo para hacer frente a la necesidad de entender y orientar la acción colectiva de las sociedades contemporáneas sujetas a cambios y transformaciones continuas (Martínez 2001; SAVOIE 2013). Desde el nacimiento “oficial” de los estudios de políticas públicas en 1915, el interés del nuevo campo de conocimientos se dirigió a entender y explicar el proceso de elaboración de las *policies* (Murcia 2019)<sup>11</sup> El movimiento se originó a partir de dos fuentes de preocupaciones: (1) la escalada de problemas que aparecían como inmanejables para los gobiernos de los países desarrollados dirigió a los *policy makers* (políticos y gobernantes) a buscar ayuda para solucionar estos problemas; y (2) los investigadores académicos actuaron como contraparte, y se aprestaron a aplicar sus conocimientos para tratar esos problemas (Bevir 2010).

Sin embargo, es amplio el número de enfoques utilizados para el análisis de las políticas, pero se pueden rescatar dos posturas principales: las teorías normativas heredadas del liberalismo y las teorías positivas centradas en el realismo político. En el caso de las primeras, apuntaladas en la sociedad, rescatan el protagonismo de fuerzas sociales, grupos, individuos o naciones en la elección de las políticas desarrolladas por la institución pública. De esta manera, el Estado es dependiente de la decisión de la sociedad. De otra parte, están los enfoques, elitistas y del equilibrio social, el Estado es independiente a la hora de tomar sus decisiones. Incluso, tienden a minimizar la influencia de los demás actores (Thoenig and Mény 1992).

Dentro de este grupo encontramos las teorías del neoinstitucionalismo y el neocooperativismo. Cabe resaltar aquí, que la primera parte básicamente de la importancia del Estado y su necesidad constante de reinvenición. Así, las políticas públicas no son tan públicas, toda vez que en estas participan varios actores e intervienen muchos intereses.

En la segunda, se reconoce la diversidad de intereses, pero se propone que estos estén debidamente organizados. Es decir, con una estructura jerárquica que les permita

interactuar con el Estado gracias a la legitimidad dada por el sector.

Con todo, es de resaltar también como las nuevas propuestas implican una modificación de los planteamientos que conciben el papel de las políticas públicas como variable, instrumento u oportunidad para la gobernabilidad, antes que unidad de análisis en sí misma o como campo de reflexión sobre la acción pública y la naturaleza del Estado.

En este orden de ideas, se trata de una evolución que parecería ir del análisis de políticas públicas hacia la gobernanza, en donde la noción de red se convierte, desde un esquema de representación de las relaciones entre actores durante la construcción de una política pública, en la caracterización de una nueva forma de gobierno que trasciende la coordinación política ejercida primordialmente por el Estado o la coordinación a través del mercado (Mueller 2019). En efecto, atender la provisión de un *bien público*, ante un *mal público* como la pandemia, llamaría a desplegar una serie de esfuerzos consecuentes con la idea de complejidad, de despliegue de redes que necesitan ser ampliadas para atacar el problema común de nivel mundial. No hay mucha información disponible sobre el particular, pero una respuesta a esta presión latente de la intervención sanitaria, fue la firma de un pacto de colaboración global para acelerar la investigación alrededor del Coronavirus y permitir el acceso de tratamientos a pacientes de todo el mundo (CANIFARMA 2020). A este pacto, se sumaron diferentes organizaciones, entre las que están la Fundación de Bill y Melinda Gates, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Federación Internacional de Farmacéuticas y Asociaciones (IFPMA), The Global Fund y otras seis organizaciones.<sup>12</sup> No obstante, en el espectro del orden internacional de la administración pública, se configuraron soluciones particulares del tipo “sálvese como pueda” desde el cuño de la organización estatal domésticas, junto a mecanismos de competencia individual donde las empresas biofarmacéuticas de I&D (investigación y Desarrollo) concurren a la aceleración de los diagnósticos y las vacunas con colusiones que promueven estructuras de mercado imperfectas. A la larga, el prototipo de organización industrial, tienden a generar estructuras corporativas con protagonismo

de elites políticas y monopolios fundados en pactos tecnocráticos. Desaparecen así, estructuras de gobernanza multinivel y cualquier incentivo a la solidaridad digna de la complejidad de salvar vidas y reactivar la economía profundizando el “darwinismo social” y el reinado de opciones corporativas que alimentan la *captura del estado* y el *rent seeking*, ya ampliamente extendido en América latina desde la crisis de 2008 y la expansión del neoextractivismo. Algo parecido, parece gestarse en el ámbito de la estabilización macroeconómica

### I. Rasgos de la estabilización

En la medida que cundió el virus por todo el mundo, los diseñadores de políticas (policymaker) se han apurado a ajustar los modelos de estabilización tratando de armonizar la interacción entre decisiones económicas y tasas de infección. Se buscó también con eso, aminorar resultados adversos como los costos de la bancarrota, la histéresis del desempleo y la destrucción de cadenas de suministro (costo de oportunidad). En consecuencia, bajo la figura del planificador magnánimo que maximiza la riqueza social, la tarea del Gobierno, sería optimizar la función de Bienestar minimizando las probabilidades de morbilidad, tal que:

$$U_t^s = u(C_t^s, N_t^s) - \beta \left[ (1 - T_t) U_{t+1}^s + T_t U_{t+1}^i \right]$$

Donde  $U$ , representa la función de bienestar o, la utilidad proveniente de los bienes consumo ( $C_t$ ) utilizando horas trabajadas ( $N_t$ ) según la tecnología de los diferentes agentes. Teniendo en cuenta, además:

$S_t$ : personas que aún no han sido expuestas a la enfermedad.

$R_t$ : Recuperados (personas que sobrevivieron a la enfermedad y adquirieron inmunidad)

$D_t$ : Fallecidos (personas que murieron enfermedad).

$T_t$ : el número de personas recién infectadas.

$t$ : tiempo

Siendo  $\beta$  la restricción correspondiente que incluye probabilidades de ocurrencia. Suponiendo adicionalmente,

un continuo de empresas típicas competitivas de tamaño medio y descontando una equivalencia tal que:  $R_0 = D_0 = 0$ . Donde los recuperados se equiparan a los fallecidos.

Es de resaltar, que este sencillo ejemplo de modelación como prototipo del enfoque de economía pública normativa, contrasta con una crisis que llegó en un momento en que la confianza en la globalización y el multilateralismo como herramientas para el desarrollo acumulaba más de un decenio de deterioro (CEPAL 2020).<sup>13</sup>. El desempeño económico de la economía mundial ya era débil antes de la pandemia del COVID-19 y el ejercicio de formulación con el supuesto del “planificador benevolente” parece ahondar los alcances de la problemática de origen. En el periodo 2011-2019, la tasa media de crecimiento mundial fue del 2,8%, cifra significativamente inferior al 3,4% del periodo 1997-2006. Ya antes de esta, las previsiones de crecimiento del PIB mundial para 2020 se habían revisado a la baja; si no basta ver como en 2019, el aparato productivo registró su peor desempeño desde 2009, con un nivel de generación de valor agregado de solo un 2,5%.

A esta sazón, las políticas macroeconómicas durante esta emergencia se han centrado en cuatro áreas principales:

- (1) reducir la posibilidad de que aumenten los costos debido al cierre parcial forzoso de la economía;
- (2) apoyar a los bancos para que puedan seguir funcionando y ayudar a la economía;
- (3) ayudar a las empresas para que mantengan a los trabajadores en nómina y escapen a la liquidación y
- (4) compensar a los hogares que pierdan ingresos, especialmente a los pobres y vulnerables.

En consecuencia, las medidas tienen por objeto proporcionar alivio (no estímulo) y evitar una amplificación de los costos económicos privilegiando la oferta agregada.<sup>14</sup> Esto, bajo la conjetura de que las políticas tradicionales, frenan la propagación del virus y salvan vidas, pero pueden traer importantes costos económicos. Para organizaciones como

el BID y el FMI(Nuguer et al. 2020)., medidas más agresivas pueden provocar un aumento de los costos a corto plazo, a fuerza de

La usual gestión contra-cíclica de la demanda, tanto fiscal como monetaria, es entonces inapropiada. Por ello las autoridades económicas y los tanques de pensamiento, critican el estímulo a la demanda porque reduce la política de distanciamiento social, generando efectos contraproducentes para la salud. También habría que considerar la posibilidad de realizar transferencias bien dirigidas a las familias tanto del sector formal como informal que pierden sus ingresos. Esos programas recomiendan, deben ir acompañados de cláusulas de caducidad para garantizar que sean de carácter temporal.<sup>15</sup>

En el campo monetario, los bancos centrales tienden a mitigar la magnitud de este choque reduciendo los tipos de interés y suministrando liquidez para mantener abiertas las cadenas de suministros.

Así, por ejemplo, el banco central de Colombia ya ha comenzado a comprar bonos del gobierno y del sector privado en los mercados secundarios, mientras que otros países están evaluando la posibilidad de modificar la ley para poder hacer lo mismo. No obstante, el impacto negativo en las economías de la región afectará sin duda alguna a los balances de los bancos comerciales y los supervisores bancarios querrán seguir muy de cerca la evolución de la situación. Es probable que aumenten la demanda de liquidez y los préstamos morosos. Si bien algunos emisores podrían tener que utilizar sus reservas, el mantenimiento de la estabilidad financiera deberá ser un objetivo primordial. De esta manera, se preconiza que, si se pone en grave peligro la estabilidad financiera, la crisis se amplificará y la recuperación podría retrasarse.

En el plano fiscal, el proceso de consolidación fiscal en América Latina y el Caribe se desaceleró en 2019. El déficit primario promedio disminuyó de 0,47% del PIB en 2018 a 0,44% del PIB en 2019, mientras que el déficit general aumentó marginalmente de 2,9% a 3% del PIB.<sup>16</sup> No obstante, varios países de la región han avanzado rápidamente en esta dirección, con medidas como las transferencias a los hogares,

las líneas de crédito a las empresas, las compensaciones salariales a los trabajadores cuyas empresas han visto disminuir sus ingresos y las reducciones o aplazamientos de los impuestos laborales y otras contribuciones a la seguridad social. La primera línea de ataque debió ser la contención y la mitigación del coronavirus reactivando el gasto en salud para la prevención, detección, tratamiento y contención efectivos

Aunque dadas las limitaciones presupuestarias existentes, consideran las calificadoras internacionales, no deberían priorizarse las políticas de estímulo macroeconómico estándar, sobre todo porque muchas pueden no ser efectivas debido a la naturaleza de la crisis del coronavirus.<sup>17</sup>

En efecto, la inversión en infraestructura recomienda focalizarse estrictamente en el sector de la salud. En este nuevo escenario, los expertos de las agencias multilaterales recomiendan mejorar la eficiencia del gasto, dirigiendo los recursos de manera más precisa para beneficiar a los pobres, a los trabajadores informales y a los necesitados durante esta crisis(Rizwan, Ahmad, and Ashraf 2020). Los programas de subsidios y transferencias se identifican necesarios en estas circunstancias, pero como ya se dijo con cláusulas de caducidad u otras técnicas para asegurar que ese financiamiento excepcional sea temporal, a fin de garantizar que no se repitan los errores del pasado-(Ng 2020)<sup>18</sup>. Dada la regla fiscal vigente en Colombia, la deuda se aconseja estabilizarse y luego comenzar a disminuir a medida que el ajuste fiscal continúe. No obstante, el maridaje Estado, captura y corporativización antecede este tipo de medidas alimentando marcos institucionales perversos en materia de distribución y crecimiento. Es más, las medidas de coyuntura macroeconómica actúan como incentivos al fomento de la desigualdad cuestión que además vigorizan las llamadas “reglas de oro” de las finanzas públicas que recomiendan el endeudamiento solo si se soporta en la inversión en infraestructura(García-Serrador 2004, Kamiguchi and Tamai 2019), cuestión que en la actual coyuntura castiga los pasivos pensionales no obstante la reducción de la carga que trajo la pandemia al concentrar su letalidad en grupos vulnerables como los adultos mayores.

## II. Tendencias de la corporativización y la captura de rentas

Constituir legitimidad y el poder corporativo global a partir de *Fallas del Estado*, no ha sido una cuestión de azar (Bilbeny, Norbert 2018). En cada país de América Latina, las corporaciones ejercen poder.<sup>19</sup> Por lo tanto, los gobiernos nacionales no son los únicos actores que dirigen las políticas públicas, sino que la influencia de estos poderes fácticos se convierten en una alta prioridad política (Durand 2020). La historia regional, ha demostrado que los Estados han necesitado de las empresas en general –particularmente las exportadoras–, para solventar sus déficits en balanza comercial, balanza de pagos e ingreso de divisas (Veltmeyer 2020). Pero, para lograr incidencia en los territorios, los grupos económicos ejercen diversas estrategias que varían según las condiciones de cada empresa (Alcaide, 2015, Chiasson-LeBel 2020).<sup>20</sup> De acuerdo con Ben Ross Schneider (Uberti 2016), el poder empresarial tiene cuatro canales principales:

1. La consulta institucionalizada en el proceso de elaboración de políticas, con frecuencia a través de asociaciones empresariales;
2. el cabildeo ante el Congreso y el Ejecutivo;
3. La financiación de campañas; y
4. el poder estructural como consecuencia de la movilidad internacional de la inversión y el capital.

Desde lo formal, en América Latina ha tendido a predominar en lo político, el enfoque pluralista- liberal a partir de la doble transición (democracia liberal-la economía de mercado) de los años ochenta, donde aparecen por primera vez las *market democracies*, combinando libertades económicas con libertades políticas.<sup>21</sup> Pero ante las debilidades de la democracia, y la reaparición del caudillismo que virtualmente neutralizara el imperio de la ciencia y la técnica en la toma de decisiones públicas, se reedita con nuevos mecanismos de captura corporativa que se expresa con particular fuerza

en ciertos periodos.<sup>22</sup> De esta manera, el ímpetu de las oligarquías corporativas (Michels 1915) que, como su nombre lo indica, concentran el poder y lo ejercen con ventaja tomaría mayor fuerza con la gran crisis financiera de 2008-2009 (Ucar and Staer 2020) y la elección de Donald Trump en Estados Unidos en 2016.

De esta manera, la captura corporativa se puede ver como un fenómeno postpopulista que tiene una secuencia clara cuando arranca con las privatizaciones y el auge del extractivismo, pasa por la monopolización del manejo del Estado, hasta los giros ideológicos abruptos que van desde la extrema izquierda al ultracoservadurismo.<sup>23</sup> Con ello también, la aparición de figuras no enraizadas en la política tradicional (outsiders) como empresarios, actores de cine o propietarios de medios. La búsqueda de rentas indica el interés de las corporaciones en lograr ventajas en el Estado, que no tienen por qué limitarse, como quedaría probado después, a los Estados de bienestar, a los modelos populistas del Tercer Mundo, sino también a los Estados de la era neoliberal. Pero es el tercer ciclo, el de recaptura del Estado, el que comporta el rasgo más importante en los países desarrollados a la vera de políticas de austeridad fiscal, pero sin cambio en la tendencia a la regresividad tributaria, lo que aumenta la desigualdad. Efectivamente, empieza en 1980, con las políticas de estímulo a la oferta por medio de la rebaja de impuestos a los ricos y las corporaciones en Europa con Thatcher y en Estados Unidos con Reagan (Paldam 2002). Fuera de ello, el uso y abuso del lobby, la puerta giratoria y la financiación a los partidos

En los países de la Cuenca del Pacífico, donde se destacan Perú y Colombia, en Centroamérica y la mayoría del Caribe, el poder corporativo y el neoliberalismo se mantienen firmes (Pastrana Valls 2019). Estos países, sujetos a las reglas del juego de la globalización, firmaron tratados de libre comercio donde, primero, se ha sostenido una fuerte relación entre las élites económicas y diversas representaciones políticas de derecha o centro- derecha y sus aliados tecnocráticos. Dos, esta coalición ha podido reinar al no cristalizarse fuerzas “contrahegemónicas” a nivel nacional,



aunque convive con el malestar y surgen las protestas en algunas regiones o a nivel nacional(Durand 2020).

Pero, a pesar de este refortalecimiento, las élites del poder neoliberales enfrentan dificultades para estabilizar su hegemonía, en parte por el desgaste de sus promesas de modernización y en parte por factores nuevos que afectan su legitimidad.<sup>24</sup>

Ahora bien, deteniéndose en el campo de la ciencia política y su interés en el despliegue del poder el fenómeno de la captura se afronta desde el instrumentalismo, en entender su sentido

desde la “influencia indebida” de empresas corruptas por un lado y otra enfocada en la “influencia excesiva” de las corporaciones vía el lobby, la puerta giratoria y la financiación electoral

Llama la atención, como la discusión de la captura corporativa empieza con el poder material (estructural) y sigue con el poder instrumental (político) para proyectarse al Estado , pero también tiene una tercera dimensión discutida por Lukes(Kajsiu and Ossa 2020), siguiendo a Gramsci: el poder discursivo(Paldam 2002).<sup>25</sup> Se trata de influir organizadamente en las decisiones de Estado de manera regular, directa e indirectamente, sobre todo en el ámbito económico, que cambia constantemente al ritmo de la globalización. De forma que, tanto en la apertura como los tratados de libre comercio y los cambios tecnológicos obligan a desarrollar ofensivas legales, reformas que llevan a generar toda una tendencia al intervencionismo jurídico.<sup>26</sup> En las economías en transición, aprovechando los estados de excepción generados por la pandemia, la corrupción delinea una nueva imagen, que los llamados oligarcas manipulan a través de las políticas públicas aprovechando la incertidumbre y el miedo. Esta es justamente, la forma de comportamiento como la captura del estado” adquiere el matiz instrumentalista, la que compra leyes escudándose en asimetrías en la información. Pero también, la que refuerza liderazgos mesiánicos aprovechando horizontes de incertidumbre y la concurrencia de virtuales soluciones técnicas que el atiborramiento de la información que genera la era de las TIC no se alcanza a procesar.

Por el lado estructural, se destacan también otras gamas particulares del fenómeno. Se destacan tres: captura mafiosa, captura cognitiva y captura mediática. Para el primer caso, descolan las redes ilegales operadas por logias donde el crimen organizado es particularmente propenso a la captura a nivel subnacional; por lo tanto, el concepto es aplicable a distintos niveles de gobierno. Allí operan instrumentos del poder como la amenaza, la violencia y el soborno, pero no dejan de usarse los otros aparejos propios de las corporaciones legales. Mientras tanto, la segunda modalidad la de “captura cognitiva” o “cultural” considera las corporaciones que desarrollan directa o indirectamente un discurso persuasivo dado que los funcionarios públicos se ven impedidos mentalmente de cumplir sus funciones de regular para defender el interés público por estar convencidos de las virtudes de la empresa privada y de su capacidad para autormodularse. El tercer tipo, o modalidad de “captura mediática” (por lo tanto, relacionada con el poder instrumental y discursivo) reside en incorporar proclamas procorporativos, que definen la agenda nacional y los temas que no se colocan en está (por ejemplo, el excesivo poder empresarial y su lado negativo).<sup>27</sup>

Otra gama intermedia, es a la que, a falta de otro término, y para distinguirla de las mafias, encarna a la influencia de las corporaciones establecidas denominándolas corrupción blanca o corrupción legal. Siendo así, su prontuario involucra la capacidad de las corporaciones para legalizar sus intereses, o interpretar el sentido y la aplicación de las leyes de forma ventajosa, apoyándose en las instituciones formales del sistema político. El estallido de casos de corrupción institucionalizada —en particular el de la empresa constructora brasileña Odebrecht, una de las principales multilatinas— ayuda a entender que las corporaciones se pueden mover con facilidad en un continuo que va de lo claro o legal, pasando por lo gris o dudoso, a lo sombrío o ilegal.<sup>28</sup>

Efectivamente, para Durand (2020) estudio empírico de los casos de captura corporativa a nivel nacional y subnacional bien puede demostrar que las corporaciones tienden a combinar el uso del soborno (Martins, Cerdeira, and A.C. Teixeira 2020)o mecanismos que rozan con lo ilegal, o que aprovechan los vacíos legales de los países en materia

de financiación de campañas, lobby y conflicto de intereses) con los mecanismos legales e ideológicos. Las corporaciones del crimen se basan en el soborno y la violencia, pero tienden a enmarcarse como empresas legales.

Ahora, si se suma aspectos históricos institucionales más allá de lo apuntado por la escuela neoclásica, como fenómeno variable y complejo la industria puede capturar al regulador para que no regule mientras el regulador adquiere tal nivel de autonomía que lo “extorsiona” con regulaciones<sup>29</sup>

Justamente, a nivel discursivo hay toda una propuesta política e ideológica donde se desarticulan el trabajo y las lógicas de instituciones comunitaristas, se fortalece el consumo individualista y la volición personal, y se habla recurrentemente de un potencial personal de éxito en los negocios para toda la población. Junto al primero, relacionado con el poder económico y el segundo, el poder político, este tercer factor estructural e institucional es importante en la medida en que, si se mantiene o refuerza esta debilidad, es más factible para las élites cohesionadas, conectadas y con abundancia de recursos y de intermediarios, proyectarse con ventaja al Estado, legislando y decidiendo “de arriba hacia abajo” de modo regular y, al mismo tiempo, evitando que haya contestación efectiva regular “de abajo hacia arriba”. Dentro del mecanismo se destacan las apuestas al emprendimiento shumpeteriano y la responsabilidad social empresarial<sup>30</sup>

Ahora bien, el último de los rasgos que puede relevarse por la convergencia entre la consolidación económica y la instrumentalización política traducida en el dominio del Estado, es el rol de las iglesias evangélicas en el universo decisional público. Cabe advertir, que frontera entre religión y política, o entre poder divino y poder temporal, nunca ha sido clara y todavía hoy sigue sin serlo (Schuster 2018). De antaño, en Europa y América Latina durante y espacialmente en el siglo XX fue constante la presencia de partidos demócrata cristianos, que en muchas ocasiones llegaron al poder, como ocurrió en Chile, Venezuela, Costa Rica o Guatemala (Smith 2017). Hoy es posible encontrar algún templo evangélico o algún lugar de culto en prácticamente cualquier rincón del continente, por más pobre o marginal que sea. El vínculo constante e intenso de las iglesias pentecostales o

neopentecostales con los sectores populares y los estratos más pobres de sus sociedades les ha permitido incidir en la política regional como ningún otro partido o movimiento tradicional lo puede hacer (Malamud 2018).<sup>31</sup> Sin embargo, esta nominal ampliación de la democracia irrumpe, entre otras cosas- no solo los espacios que pierde la Iglesia Católica, sino también el gran desencanto social con la política y los gobiernos.

Ya a finales de la década de 1980 se hizo notorio que las comunidades evangélicas podían desempeñar un papel protagónico en las contiendas electorales. En el caso de Colombia, que coincide con el de otros países de la región, el ingreso de los evangélicos a la arena electoral se explica fundamentalmente por tres factores.<sup>32</sup> El primero de ellos, fue el rápido crecimiento de este movimiento religioso en número de fieles, que hizo del voto evangélico un voto codiciable para todos aquellos que aspiran a cargos de elección popular. El segundo elemento consistió en un cambio en la doctrina evangélica que les permitió a los líderes de este movimiento religioso desatanizar la política y legitimar su actividad electoral. El tercer factor, fue la flexibilización de los marcos jurídicos para facilitar la participación de nuevos partidos en el campo electoral (Veltmeyer 2020; Malamud 2018). Con todo, la inercia de la pobreza y la marginación en medio de las restricciones fiscales avizora el fortalecimiento del pacto entre elites corporaciones, tecnocracia e iglesias evangélicas. Esto ayuda, el vértigo y el miedo que trajo la intensificación de la globalización, que el plano económico amenaza la hegemonía de Estados Unidos, frente al ascenso, el “new Normal” de la China y los brotes de nacionalismo que empiezan a enquistarse en Europa con el quiebre de la unión sobreviniente al Brexit. Ahora, el temor a la Pandemia, el pánico a los “castigos” ultraterrenos puede instrumentalizar el carisma religioso creando un enemigo común que podrían ser los “infieles”, los migrantes (los extranjeros), los grupos LGTBI e incluso las feministas mereced a lo cual se tendría que erigir liderazgos que libren a la sociedad de la pobreza y la enfermedad.

## CONCLUSIONES

La naturaleza conflictiva del Estado como organización funcional frente a la pluralidad de objetivos, los instrumentos y los actores de las políticas públicas, parece entretejer un estilo particular de intervención en una época de crisis como esta, donde se enfrenta la complejidad, ya no desde las tradicionales fallas del mercado, donde se abarcaban fenómenos como los bienes públicos puros, externalidades y *free riders*, sino de otros, como los que involucra la generación de un “mal público” que no excluye, ni rivaliza. Este resulta antecedido, además, por un paisaje globalizado, frenético del intercambio y de la búsqueda de ventajas competitivas al que aspiró la economía clásica con la expansión de la lógica mercantil de finales de los siglos XIX y XX pero que hoy virtualmente se ralentiza por la incertidumbre que trae no tener bases científicas sólidas para atacar la pandemia. Mientras tanto, en el plano institucional se yerguen grandes interrogantes sobre el rol del Estado, en ese triple papel regulador de la sociedad, del mercado y regente de la administración Pública. Desde la perspectiva Económica, cumplir con sus tres funciones tradicionales, también conflictivas, como la asignación de bienes públicos impuros, preferentes o, meritorios, al lado de la distribución del ingreso y la estabilización macroeconómica. Como se pudo inferir, todas contienen cuando rivalizan funciones y objetivos generando problemas de coordinación no subsanables tan fácilmente al controlar las asimetrías en la información. En este estado de las cosas, aflora la tensión entre los enfoques de economía pública normativa y economía pública positiva, celebres por la polémica entre R. Musgrave y J. Buchanan de hace más de dos décadas. En boca de la primera, la idea de un “planificador magnánimo”, racional, altamente técnico e inmune a los intereses particulares. De la otra, un “regulador parcializado” preso de las asimetrías de la información y de la racionalidad de los agentes encargados de los procesos de diseño e implementación de las políticas. Pero también, la clásica tensión en la Ciencia Política, entre el liberalismo y el realismo, que enfrenta el discurso de la persuasión y las decisiones vinculantes, opuesta a la dinámica de la coerción y la fuerza de los recursos de poder respectivamente. La

balanza en esta primera fase de la conflagración parece inclinarse por políticas públicas tipo Top-Down, con alta dosificación de realismo y economía pública positiva que se hermanan con un paradigma científico normal que puede capturar los efectos del terror hacia liderazgos mesiánicos que acrecientan más la desigualdad, algo de lo que los modelos neocorporativos aún no parecen dejar lecciones suficientes.

Efectivamente, frente a otras grandes externalidades negativas como el calentamiento global, el COVID 19 sobrepasó los pronósticos de afectación, como quiera que los instrumentos convencionales como los impuestos, las tasas o las medidas de coerción tales como el distanciamiento social, sucumben ante la dimensión del problema inmerso en la letalidad del virus, los estragos del paro y la crisis de confianza que empezó a fraguar en América Latina, el modelo de ajuste estructural de los 90, el crack del 2007 y los embates del extractivismo. No obstante, la lógica más sencilla diría que la mejor manera para atacar un “mal público” dada su magnitud y capilaridad, debía ser la cooperación y la acción colectiva en procura de una gobernanza multinivel-policéntrica, conocimiento y pensamiento sistémico postnormal que se inscriba en el paradigma de la complejidad al lado de tipos de recursos y comportamientos individuales y colectivos, orientados a respuestas transdisciplinarias que alejen el sumergimiento en una dinámica racional reduccionista que termine legitimando estilos de decisión necropolítica. Que no sea que la muerte, la pérdida de un ser humano se convierta en una nueva forma de optimización que recuerde el trade-off de la Frontera de posibilidades de producción donde el costo de oportunidad se recrea en muertes a costa de vida económica o, donde las “reglas de oro de las finanzas públicas” que cotejan la inversión productiva versus la deuda fiscal que acarrea las pensiones, lo resuelva una decisión fundada en el biopoder que al retrotraerlo del enfoque Foucaultiano resalta una vez más, la fragilidad del paradigma del actor racional preso del horizonte reduccionista de la “ciencia normal” que navega a tientas en la incertidumbre, se impulsa normativamente en la lógica de la competencia perfecta, mientras los grupos de poder, las elites aprovechan su amparo respondiendo al miedo de las masas a través de

los liderazgos mesiánicos y la cartelización en la captura del Estado.

### Notas

1. Con un crecimiento proyectado de -5,3%, un importante deterioro de los indicadores laborales en 2020 que generaría casi 12 millones más de desempleados en la región y un aumento de casi 30 millones de pobres.
2. Las externalidades, por ejemplo, se generan por efectos positivos o, negativos a agentes cercanos a alguna actividad (Vbg contaminación acústica). Por su parte, Los monopolios, los oligopolios y la competencia monopolística son ejemplos de mercados de competencia imperfecta que conllevan a prácticas abusivas por parte de las empresas en la fijación de precios y de condiciones de venta. Mientras que, los bienes públicos, cuando son puros, generan no rivalidad y no exclusión, cosa que genera comportamientos oportunistas tipo “polizón” que intentan trasladar los efectos de sus usos a otros (free rider)
3. desde el ámbito político se ha extendido el uso del término “bienes públicos” para representar *aspiraciones sociales* u *objetivos políticos*, tales como la sostenibilidad. Este enfoque de bien público como construcción social es defendido por algunos autores que sostienen que el carácter de BP no tiene por qué estar intrínsecamente relacionado con las características de no rivalidad y no exclusión antes mencionadas, sino que resulta de decisiones colectivas e institucionales sobre lo que se considera que proporciona un beneficio público (Rozas 2017)
4. Son bastante escasas las alusiones Microeconómicas a los “males Públicos”. En muchos casos, se asimilan a externalidades negativas.
5. Bajo esta perspectiva, las materias de consenso serían solo las “constitucionales”
6. Efectivamente en un escenario de posición original, la aversión al riesgo haría que los asociados abracen un “velo de ignorancia” donde bajo la aversión al riesgo, opten por un contrato social que suministre *bienes primarios* necesarios para alcanzar otros bienes (Vbg, la libertad, renta o patrimonio). No obstante, la justicia distributiva genera regularmente divergencias agónicas. Con ello, posiciones como la posición libertaria de Nozick, cuyos preceptos no admiten mecanismos de redistribución que no sean los que combatan la ilegalidad o, la de Rawls, que siendo liberal acepta cualquier escenario de desigualdad siempre que se favorezca al menos beneficiado por la sociedad. No obstante, el extremismo de las dos posturas, por su nivel de ambigüedad, hace que se indefinan las posturas para soportar el accionar del Estado. Igualmente, el igualitarismo y el bienestarismo de Sen, que aboga por la libertad no como un medio, sino como un fin que se alcanza con la satisfacción de necesidades básicas
7. Desde la economía del comportamiento, se ha esgrimido recientemente la figura del “Paternalismo libertario” para defender la intervención del Estado suministrando información a los agentes para que alcance decisiones más eficientes y mejores niveles de asignación de bienes públicos. Se trata de combatir fenómenos como el sesgo de optimismo, que para el caso de la pandemia, operaría especialmente entre los jóvenes, que sienten que están sanos y que es improbable que se enfermen de gravedad. Otro es el sesgo de confirmación, cuya tendencia es buscar información que confirme ideas propias e introspectivas, en lugar de estar abiertos a información que pueda contradecirlas. El lector interesado puede consultar a autores como Richard Thaler (2016)
8. Desde una perspectiva microeconómica, los beneficios del poder de mercado con el propósito de incrementar la innovación industrial y el crecimiento se remontan a los trabajos de Schumpeter (1947). El beneficio principal de una patente es que da derecho a los propietarios a rentas de monopolio temporal basadas en su innovación y, por lo tanto, a altos rendimientos privados. Las patentes proporcionan a los innovadores rentas de monopolio con la esperanza de que los beneficios a largo plazo de la innovación superen los costos sociales a corto plazo del monopolio
9. El término «búsqueda de rentas» fue introducido por Ann O. Krueger (1974), pero la teoría relevante ya había sido desarrollada por Gordon Tullock (1967)
10. En una celebre polémica sobre el rol del Estado y sus alcances sobre el bienestar, Buchanan (2001) acusa a Wagner de ser normativista, en tanto no considera el rol de la racionalidad de la burocracia y de los agentes que rodean el Estado, en su propia satisfacción.
11. Gran parte de los primeros aportes los sintetizan los estudios pioneros de Daniel Lerner y Harold Lasswell (1951)
12. En el caso del COVID-19, en un escenario común, la vacuna estaría lista para mayo de 2021. Dadas las circunstancias, la meta es tener la vacuna lista para agosto de 2021. Se destacan en este pacto, laboratorios como BD, Biomérieux, Boehringer Ingelheim, Bristol-Myers Squibb, Eisai, Eli Lilly, Gilead, GSK, Johnson & Johnson, Merck (conocido como MSD fuera de los EE. UU. Y Canadá), Merck KGaA, Novartis, Pfizer, y Sanofi.
13. La crisis financiera mundial de 2008 condujo a una pérdida de confianza en la capacidad de los mercados, en particular del mercado financiero, de garantizar un crecimiento estable en ausencia de controles y medidas regulatorias. Es más, algunos segmentos estratégicos de las cadenas globales de valor se deterioraron después del tsunami del océano Índico de 2004, que interrumpió segmentos cruciales de la cadena manufacturera de componentes microelectrónicos. Ante esta disrupción, la actividad productiva no contó con mecanismos inmediatos que amortiguaran sus efectos, que fueron particularmente graves en un contexto de fabricación y demanda sincronizadas (*just-in-time*) muy extendido.
14. Luego, en la fase de recuperación, un estímulo podría llegar a ser relevante.
15. El Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2019/23 incluyó un análisis del ajuste fiscal en la región, que en gran parte

- se debió a un impulso inadecuado del consumo permanente del gobierno tras la crisis financiera mundial.
16. Para una selección de países, el promedio del ajuste fiscal necesario para mantener constante el ratio de deuda a PIB (de alrededor del 57%) fue de alrededor del 1,6% del PIB
  17. Dado que los servicios de salud pública son gestionados fundamentalmente por los gobiernos locales, se estima importante proporcionarles rápidamente recursos. Puesto que la capacidad de las instituciones y de implementación es más baja en este nivel de gobierno, los recursos adicionales deberían ir acompañados de ayuda técnica de los gobiernos centrales (federales) para que estos recursos sean efectivos.
  18. Los déficits fiscales, que fueron de un promedio del 3% del PIB, y la depreciación del tipo de cambio contribuyeron al aumento del *ratio* de deuda a PIB.
  - 19.. Estos grupos económicos se han ido configurando durante siglos. Surgen con el apoyo estatal, maduran al consolidar su hegemonía dentro del Estado y finalmente pasan de ser agencias familiares a corporaciones verticales y burocráticas. Todo este proceso consolida un modelo de acumulación y expansión en beneficio de unos pocos capitales que mantienen lazos familiares entre sí y que miran a la naturaleza como una fuente inagotable de recursos que creen que les pertenece.
  20. Las teorías clásicas sobre las élites se centran en la competencia y la negociación que se da entre los grupos que dirigen esferas de poder. Estas teorías tienen origen en la sociología de Pareto, según la cual toda sociedad se compone de dos categorías fundamentales: las masas y las élites. Wright Mills sostuvo que las élites de Estados Unidos, en los campos más fundamentales -el militar, el empresarial y el político-, tendían a agruparse en un círculo único de “élite de poder” desde donde imponían su yugo sobre todos los demás.
  21. la Ciencia Política priorizó los estudios sobre el poder del Estado y los líderes, el presidencialismo y el decretismo, antes que sobre el poder de las corporaciones y las élites económicas (O'Donnell, Lazeta y Quiroga, 2011). Al mismo tiempo, destacaron los estudios de los regímenes del “giro a la izquierda” como variaciones que afectaron la democracia de mercado (Levitsky y Roberts, 2011). Habían quedado de lado considerar a uno de los actores centrales de la política: las élites corporativas.
  22. En América Latina, ocurre luego de la reaparición de gobiernos conservadores fuertemente ligados a las corporaciones a partir de 2016, empezando por Brasil y Argentina (Cannon, 2018) y siguiendo con la elección de Jair Bolsonaro en Brasil, el “Trump latinoamericano”, en 2018 (Stefanoni, 2018).
  23. Un primer ciclo la adopción de un nuevo paradigma económico se fortalece a los privados y, dentro de ellos, a las grandes empresas locales y las multinacionales, es decir, a las corporaciones. El segundo ciclo, está marcado por Gobiernos radicales que hacen el “giro a la izquierda” de dos tipos: los inspirados en el “socialismo del siglo xxi” y los amparados las socialdemocracias.
  24. el tercer ciclo se inicia cuando ha cesado el superciclo de *commodities* 2002-2013 —que favoreció por un largo periodo a los países exportadores de materia prima, sea cual fuere la orientación de sus gobiernos— y el hecho de que en el mundo se desarrollan corrientes de nacionalismo económico y de antiglobalización en Estados Unidos y Europa refuerzan esa inestabilidad.
  25. Aunque no faltan quienes se limitan a discutir el poder estructural e instrumental (Fairfield, 2015; Culpepper, 2015), otros analistas del *business power* reconocen que tiene también un poder ideológico (discursivo) (Fuchs, 2007; Scherer y Palazzo, 2011), siendo capaces de moldear los imaginarios colectivos, las voliciones individuales, con el bombardeo publicitario para lograr la exaltación del consumo. Es decir, desarrollar un poder de seducción sobre individuos que “consumen libremente”, que es otra dimensión más sutil y fina del poder (Lukes sobre Foucault, 2005, p. 98)
  26. Este campo de políticas públicas le interesa a las corporaciones y sus aliados, particularmente porque ello define cuánto tributan, qué regulaciones enfrentan, qué protecciones jurídicas tienen, con qué libertad mueven sus capitales y mercancías y cómo contratan la mano de obra. Todos estos elementos influyen al decidir las inversiones y al determinar los niveles de ganancia.
  27. Sin embargo, como dos estudios de América Latina lo demuestran, la captura mediática se hace más importante al analizarse las conexiones que tienen con el resto de las corporaciones (siendo parte de un mismo poder estructural de la clase corporativa) y el uso que, desde una lógica de poder mayor, las corporaciones en su conjunto, pueden influir fuertemente tanto en la elaboración de discursos y la definición de agendas de políticas públicas (*agenda setting*), como en las opciones de los procesos electorales
  28. Odebrecht es una corporación *sui generis*, capaz de formar una división de “Operaciones estructuradas” para financiar a los partidos por lo bajo con una “caja negra” (*caixa dois*) y pagar sobornos (*propinas*) utilizando numerosos paraísos tributarios
  29. El antecedente más cercano, probablemente ignorado por la Ciencia Política debido a que emergió de la Economía Política, es importante porque acuña el término “captura regulatoria”, siendo un esfuerzo crítico de economistas de la Escuela de Chicago, preocupados porque los privados (principalmente las corporaciones) se orientan a la “búsqueda de rentas” obtenidas por influencias sobre el aparato regulatorio (Stigler, 1971; Peltzman, 1976). Pero adolece de ausencias históricas en tanto solo traza el pasado de la captura corporativa (que explica su presente), pero debe entenderse que el fenómeno de captura no es estático y simple (la industria captura al regulador que protege sus intereses regulando),
  30. En el caso de la política fiscal, se “cambian las reglas del juego” con una reforma tributaria, donde los grupos de poder económico tienen “capacidad de veto” y, por lo tanto, mantienen un sistema de

- impuestos regresivo, que además tolera la evasión y la elusión tributaria, donde el Estado no ejerce o no desea ejercer autoridad.
31. Los orígenes de esta expansión hay que buscarlos en numerosas campañas proselitistas originadas en ciertas iglesias protestantes de EEUU a partir de mediados del siglo pasado, que terminaron implantándose básicamente en América Central. Por su parte, el núcleo de expansión de las iglesias evangélicas en América del Sur fue Brasil, a tal punto que hoy es posible encontrar pastores brasileños predicando en cualquier capital latinoamericana o en muchas de sus grandes ciudades.
  32. Hoy Guatemala tiene un presidente evangélico, Jimmy Morales, pese a la escasa o nula experiencia política con que contaba en el momento de ser elegido. Costa Rica con Fabricio Alvarado, estuvo a punto de tener otro evangélico como presidente. En Chile Sebastián Piñera cortejó el voto evangélico en las últimas elecciones, a tal punto que incorporó a cuatro obispos de esas comunidades a su equipo de campaña. En Venezuela y Colombia los pastores evangélicos Javier Bertucci y Jorge Antonio Trujillo se presentaron como candidatos para las elecciones presidenciales, pese a sus escasas opciones. Más recientemente, Jair Bolsonaro fue elegido presidente en Brasil con el pleno respaldo de las iglesias evangélicas. En México, por su parte, el Movimiento Regeneración Nacional (Morena) y el Partido del Trabajo (PT) se aliaron con el evangélico Partido Encuentro Social en la búsqueda de un mayor respaldo para Andrés Manuel López Obrador de cara a las decisivas elecciones presidenciales de julio de 2018

## Bibliografía

- Abhijit V. Banerjee, and Esther Duflo 2012. *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. Bogotá, Colombia: Taurus.
- Aidt, Toke S., 2016, *Rent Seeking and the Economics of Corruption*. *Constitutional Political Economy* 27(2): 142–157.
- Alcaide, Laura, 2015, *¿Es la corrupción un obstáculo al desarrollo y al crecimiento económico? Un análisis micro, macro y empírico*. *Casos de estudio: Haití y Marruecos*. Tesis Doctoral, Universidad de San Pablo. <https://www.educacion.gob.es/teseo/impri-mir-FicheroTe-sis.-do?idFichero=W96Zq4Xx47U%3D>.
- Barneveld, Kristin van, Michael Quinlan, Peter Kriesler, et al., 2020, *The COVID-19 Pandemic: Lessons on Building More Equal and Sustainable Societies: The Economic and Labour Relations Review*. Sage UK: London, England, SAGE Publications Sage UK: London, England. <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1035304620927107>, accessed August 18, 2020.
- Becchetti, Leonardo, Luigino Bruni, and Stefano Zamagni, 2020, Chapter 8 - *The Utilitarian View of Welfare Economics*. In *The Microeconomics of Wellbeing and Sustainability*. Leonardo Becchetti, Luigino Bruni, and Stefano Zamagni, eds. Pp. 227–269. Academic Press. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780128160275000082>, accessed July 16, 2020.
- Beckerman, Wilfred, 2017, *The Main Concepts. In Economics as Applied Ethics Fact and Value in Economic Policy*. second. Pp. 17–29. Gewerbestrasse 11, 6330 Cham, Switzerland: Springer International Publishing AG.
- Bevir, Mark, 2010, "Public Policy", in *Democratic Governance*, pp. 177–198. Princeton University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7sxxb.14>.
- Bilbeny, Norbert, 2018, *Legitimidad y Acción Política*. Bilbeny, Norbert. Universitat. Universitat.
- Buchanan, Jammes, 2001, "Two Constrasting Visions of the State". In *Public Finance and Public Choice*. P. 272. Cambridge Massachusetts.: MIT press.
- Burki, Talha, 2020, *COVID-19 in Latin America. The Lancet Infectious Diseases* 20(5): 547–548.
- CANIFARMA, 2020, *Industria Farmacéutica Frente al COVID 2019*. España: CANIFARMA. <https://codigof.mx/la-industria-farmaceutica-frente-al-covid-19/>.
- CEPAL, 2020, *América Latina y El Caribe ante la pandemia del COVID-19 efectos económicos y Sociales*. 1. Informe Especial COVID 19. Santiago de Chile. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/S2000264\\_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/S2000264_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y).
- CEPAL, UN, 2020, *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45445>, accessed May 7, 2020.
- Chiasson-LeBel, Thomas, 2020, "Tres períodos de relaciones entre las elites y el Estado: Una comparación entre los casos de Venezuela y Ecuador". En: *Concentración Económica y Poder Político en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Liisa North, Blanca Rubio, and Alberto Acosta, eds. P. 527. Librería Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales, Conocimiento Abierto, Conocimiento Libre. Buenos Aires: CLACSO.
- Cortes-Landázury, Raúl Cortés, 2012, "¿El fracaso normativo del mercado o, El ocaso positivo del Estado? Confesiones desde la ciencia lúgubre". *Revista Finanzas y Política Económica* 4(1). Universidad Católica de Colombia: 113–136.
- Durand, Francisco, 2020, *Élites y captura del Estado*, en *Concentraci3n economica y poder politico en America Latina*. Liisa North, Blanca Rubio, and Alberto Acosta, eds. Buenos Aires: CLACSO.
- Dye, Thomas R., 2012, *Understanding Public Policy*. EE UU: Pearson.
- Eichenbaum, Martin S, Sergio Rebelo, y Mathias Trabandt, 2020, "The Macroeconomics of Epidemics". Working Paper, 26882. Working Paper Series. National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w26882>, accessed April 25, 2020.
- Emilio Albi, 2000, *Estado, política y economía*. en: *Público o Privado. Economía*. Barcelona-España: Ariel.
- Eslava, Julia Isabel, Silvio Ciappi, Alessandro Padovani, et al., 2016, *Mediación Social*. Eslava Rincón Julia Isabel (editora). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

- *Diálogo a fondo*, 2020, "La corrupción y la COVID-19". Blog Dialogoafondo. <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13823>, accessed August 18, 2020.
- García-Serrador, Agustín, 2004, "Teoría general sobre reglas fiscales". *Cuadernos de Política Económica*: 21-37.
- Gómez-Limón, Anastasio J. Villanueva, Rubén Granado-Díaz y José A., 2017, *La producción de bienes públicos por parte de los sistemas agrarios*. UCOPress. Córdoba, Spain: Editorial Universidad de Córdoba.
- Gruber, Jonathan, 2013, *Public Finance and Public Policy*. EE UU: Worth Publishers .
- Herrero, Alicia García, 2020, "The Pandemic Requires a Coordinated Global Economic Response". *Intereconomics* 2020(2): 66-67.
- Kajsiu, Blendi, and Ana Maria Restrepo Ossa, 2020, *La dimensión ideológica de los discursos anticorrupción en Colombia y Ecuador, 2002-2017*, Colombia Internacional(101): 187-218.
- Laxminarayan, Ramanan, and Anup Malani, 2011, "Economics of Infectious Diseases". *The Oxford Handbook of Health Economics*. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199238828.001.0001/oxfordhb-9780199238828-e-9>, accessed May 2, 2020.
- Malamud, Carlos, 2018, "La expansión política de las iglesias evangélicas en América Latina". ARI. [http://www.real-institutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america-latina/aril27-2018-malamud-expansion-politica-iglesias-evangelicas-america-latina](http://www.real-institutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america-latina/aril27-2018-malamud-expansion-politica-iglesias-evangelicas-america-latina).
- Martínez, José Ignacio Porras, 2001, "Policy Network" en *Red de Políticas Públicas* : Una Introducción a su metodología de Investigación. I
- Martins, L., J. Cerdeira, and A. A.C. Teixeira ,2020, "Does Corruption Boost or Harm Firms' Performance in Developing and Emerging Economies?" A Firm-Level Study. *World Economy* 43(8). Scopus: 2119-2152.
- Melki, Mickael, and Andrew Pickering, 2020, Polarization and Corruption in America. undefined. /paper/Polarization-and-Corruption-in-America-Melki-Pickering/6b1f15-03e557-cc93e-2578b058229088eb40b455e, accessed July 20, 2020.
- Michels, Robert, 1915, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Nueva York: The Free Press.
- Míguez, Pablo, 2010, "El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: Su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo". *Estudios Sociológicos*.
- Mueller, Bernardo, 2019, "Why Public Policies Fail: Policy-making under Complexity". *Economia*. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1517758019300931>, accessed June 19, 2020.
- Murcia, Jonathan Alejandro, 2019, "Teorización en el campo de estudio de las políticas públicas en relación con su objeto de estudio, la historia del campo y los roles del estudioso de las políticas". *Papel Político* 24(2). <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/24684>, accessed August 2, 2022.
- Musgrave, Richard A., 1976, ET, OT and SBT. *Journal of Public Economics* 6(1): 3-16.
- Ng, Wung Lik, 2020, "To Lockdown? When to Peak? Will There Be an End? A Macroeconomic Analysis on COVID-19 Epidemic in the United States." *Journal of Macroeconomics* 65: 103230.
- Nuguer, Victoria, Andrew Powell, João Ayres Heresi Rodrigo, et al.,2020, "Políticas para combatir la pandemia". Biblioteca Felipe Herrera. *Informe Macroeconómico de América Latina y El Caribe de 2020*. Washington D C: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://flagships.iadb.org/es/MacroReport2020/Políticas-para-combatir-la-pandemia>.
- OPS/OMS, 2020, "Brote de enfermedad por el Coronavirus (COVID-19)" - OPS/OMS | Organización Panamericana de la Salud. Brote de enfermedad por el Coronavirus (COVID-19) . <http://www.paho.org/es/temas/coronavirus/brote-enfermedad-por-coronavirus-covid-19>, accessed August 20, 2020.
- Paldam, Martin, 2002, "The Cross-Country Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics". *European Journal of Political Economy* 18(2): 215-240.
- Pastrana Valls, Alejandro, 2019, "Estudio sobre la corrupción en América Latina." *Revista mexicana de opinión pública*(27). Universidad Nacional Autónoma de México: 13-40.
- Pont Vidal, Josep, 2016, "Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, December: 1-22.
- Puyana Mutis, Alicia, 2017, "El retorno al extractivismo en América Latina. ¿Ruptura o profundización del modelo de economía liberal y por qué ahora?" *Espiral* (Guadalajara) 24. scielomx: 73-113.
- Qizilbash, Mozaffar, 2019, "The Market, Utilitarianism and the Corruption Argument". *International Review of Economics* 66(1): 37-55.
- Richard Thaler, 2016, Todo lo que he aprendido con la psicología económica. Deusto.
- Rizwan, Muhammad Suhail, Ghufra Ahmad, and Dawood Ashraf, 2020, "Systemic Risk: The Impact of COVID-19", *Finance Research Letters*: 101682.
- Rozas, Victoria Ortiz de, 2017 "Personal, particular y político: La producción del bien público". en *La Práctica Política Cotidiana*. Rev. Sociol. Polit: 53-77.
- Santos, Helis Cristina Zanuto Andrade, and Gilberto Joaquim Fraga, 2020, "Corrupción, estructura productiva y desarrollo económico en los países en desarrollo". <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45425>, accessed May 4, 2020.
- Savoie, Donald J., 2013, "Politics and Public Policy". en Harrison McCain: *Single-Minded Purpose* Pp. 224-245. McGill-Queen's University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt5hbb7d.17>.
- Schuster, Mariano, 2018, Entre los Evangelios y la política, entrevista a William Mauricio Beltrán. *Revista Nueva Sociedad*, February.

- Seekamm, Jr Kurt von, 2017, *A Note on the Modeling of Rent Seeking: Review of Radical Political Economics*. Sage CA: Los Angeles, CA, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA. <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0486613417717047>, accessed August 31, 2020.
- Smith, Amy Erica, 2017, "Democratic Talk in Church: Religion and Political Socialization in the Context of Urban Inequality." *World Development* 99: 441-451.
- Stiglitz, Gerald M. Meier Joseph E., ed., 2001, *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*. Washington: Alfaomega, Banco Mundial.
- Thoenig, Jean-Claude, and Ives Mény, 1992, *Estudio de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Uberti, Luca J., 2016, "Can Institutional Reforms Reduce Corruption? Economic Theory and Patron-Client Politics in Developing Countries." *Development and Change* 47(2): 317-345.
- Ucar, Erdem, and Arsenio Staer, 2020, "Local Corruption and Corporate Social Responsibility". *Journal of Business Research* 116: 266-282.
- Veltmeyer, Henry, 2020, "Latin America in the Vortex of Social Change: Development and Social Movement Dynamics". *World Development* 130: 104916.
- Abhijit V. Banerjee, and Esther Duflo, 2012, *Repensar la pobreza un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. Bogotá, Colombia: Taurus.
- Aidt, Toke S., 2016, "Rent Seeking and the Economics of Corruption". *Constitutional Political Economy* 27(2): 142-157.
- Alcaide, Laura, 2015, "¿Es la corrupción un obstáculo al desarrollo y al crecimiento económico? Un análisis micro, macro y empírico - Casos de estudio: Haití y Marruecos". Tesis Doctoral, Universidad de San Pablo. <https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimir-FicheroTesis.do?idFichero=W96Zq4Xx47U%3D>.
- Barneveld, Kristin van, Michael Quinlan, Peter Kriesler, et al., 2020, "The COVID-19 Pandemic: Lessons on Building More Equal and Sustainable Societies: The Economic and Labour Relations" *Review*. Sage UK: London, England, SAGE Publications Sage UK: London, England. <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/103530462-0927107>, accessed August 18, 2020.
- Becchetti, Leonardo, Luigino Bruni, and Stefano Zamagni, 2020, Chapter 8 - "The Utilitarian View of Welfare Economics", en *The Microeconomics of Wellbeing and Sustainability*. Leonardo Becchetti, Luigino Bruni, and Stefano Zamagni, eds. Pp. 227-269. Academic Press. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B980-128160275000082>, accessed July 16, 2020.
- Beckerman, Wilfred, 2017, "The Main Concepts". en *Economics as Applied Ethics Fact and Value in Economic Policy*. second. Pp. 17-29. Gewerbestrasse 11, 6330 Cham, Switzerland: Springer International Publishing AG.
- Bevir, Mark, 2010, "Public Policy. In Democratic Governance", pp. 177-198. Princeton University Press. <http://www.jstor.org/stable/4.1777sxxb.14>.
- Bilbeny, Norbert, 2018, *Legitimidad y Acción Política*. Bilbeny, Norbert. Universitat. Universitat.
- Buchanan, Jammes, 2001, "Two Constrasting Visions of the State". In *Public Finance and Public Choice*. P. 272. Cambridge Massachusets.: MIT press.
- Burki, Talha, 2020, "COVID-19 in Latin America. The Lancet Infectious Diseases 20(5): 547-548.
- CANIFARMA, 2020, "Industria Farmaceutica Frente al COVID 2019. España: CANIFARMA. <https://codigof.mx/la-industria-farmaceutica-frente-al-covid-19/>.
- CEPAL, 2020, "América Latina y El Caribe ante la pandemia del - COVID-19, efectos económicos y sociales", 1. *Informe Especial COVID 19*. Santiago de Chile. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/S2000264\\_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/S2000264_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y).
- CEPAL, UN, 2020, "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45445>, accessed May 7, 2020.
- Chiasson-LeBel, Thomas, 2020, "Tres periodos de relaciones entre las elites y el Estado: Una comparación entre los casos de Venezuela y Ecuador, En *Concentración económica y poder político en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*. Liisa North, Blanca Rubio, and Alberto Acosta, eds. P. 527. Librería Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales Cociimiento Libre. Buenos Aires: CLACSO.
- Cortes-Landázury, Raúl Cortés, 2012, "¿El fracaso normativo del mercado o, el ocase positivo del Estado? Confesiones desde la Ciencia Lúgubre". *Revista Finanzas y Política Económica* 4(1). Universidad Católica de Colombia: 113-136.
- Durand, Francisco, 2020, "Élites y captura del Estado", en *Concentraci3n economica y poder político en America Latina*. Liisa North, Blanca Rubio, and Alberto Acosta, eds. Buenos Aires: CLACSO.
- Dye, Thomas R., 2012, *Understanding Public Policy*. EE UU: Pearson.
- Eichenbaum, Martin S, Sergio Rebelo, and Mathias Trabandt, 2020, "The Macroeconomics of Epidemics." Working Paper, 26882. *Working Paper Series. National Bureau of Economic Research*. <http://www.nber.org/papers/w26882>, accessed April 25, 2020.
- Emilio Albi, 2000, "Estado, política y economía, en público o privado". *Economía*. Barcelona-España: Ariel.
- Eslava, Julia Isabel, Silvio Ciappi, Alessandro Padovani, et al., 2016, *Mediación social*. Eslava Rincón Julia Isabel (editora). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- *Diálogo a fondo*, 2020, "La corrupción y la COVID-19. Blog Dialogoa-fondo. <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13823>, accessed August 18, 2020.
- García-Serrador, Agustín 2004 *Teoría General Sobre Reglas Fiscale*. Quaderns de Política Económica: 21-37.
- Gómez-Limón, Anastasio J. Villanueva, Rubén Granado-Díaz y José A 2017. *La producción de bienes públicos por parte de los sistemas agrarios*. UCOPress. Córdoba, Spain: Editorial Universidad de Córdoba.



- Gruber, Jonathan, 2013, Public Finance and Public Policy. EE UU: WORTH PUBLISHERS.
- Herrero, Alicia García, 2020, *The Pandemic Requires a Coordinated Global Economic Response*. *Intereconomics* 2020(2): 66-67.
- Kajsiu, Blendi, and Ana Maria Restrepo Ossa 2020, "La dimensión ideológica de los discursos anticorrupción, en *Colombia y Ecuador, 2002-2017*", *Colombia Internacional*(101): 187-218.
- Laxminarayan, Ramanan, and Anup Malani 2011, Economics of Infectious Diseases. The Oxford Handbook of Health Economics. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199238828.001.0001/oxfordhb-97801-992-38828-e-9>, accessed May 2, 2020.
- Malamud, Carlos 2018 La Expansión Política de Las Iglesias Evangélicas En América Latina. ARI. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america-latina/ari127-2018-malamud-expansion-politica-iglesias-evangelicas-america-latina](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america-latina/ari127-2018-malamud-expansion-politica-iglesias-evangelicas-america-latina).
- Martínez, José Ignacio Porras, 2001, Policy Network o Red de Políticas Públicas/: Una Introducción a Su Metodología de Investigación. In .
- Martins, L., J. Cerdeira, and A. A.C. Teixeira, 2020, Does Corruption Boost or Harm Firms' Performance in Developing and Emerging Economies? A Firm-Level Study. *World Economy* 43(8). Scopus: 2119-2152.
- Melki, Mickael, and Andrew Pickering, 2020, Polarization and Corruption in America. undefined. /paper/Polarization-and-Corruption-in-America-Melki-Pickering/6b1f150-3e557-cc93e-2578b05822908eb40b455e, accessed July 20, 2020.
- Michels, Robert, 1915, Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy,. Nueva York: The Free Press.
- Miguez, Pablo, 2010, El Debate Contemporáneo Sobre El Estado En La Teoría Marxista: Su Relación Con El Desarrollo y La Crisis Del Capitalismo. Estudios Sociológicos.
- Mueller, Bernardo, 2019, Why Public Policies Fail: Policy-making under Complexity. *Economía*. <http://www.science-direct.com/science/article/pii/S1517758019300931>, accessed June 19, 2020.
- Murcia, Jonathan Alejandro, 2019, Teorización en el campo de estudio de las políticas públicas en relación con su objeto de estudio, la historia del campo y los roles del estudio de las políticas. *Papel Político* 24(2). <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/24684>, accessed August 2, 2022.
- Musgrave, Richard A., 1976, ET, OT and SBT. *Journal of Public Economics* 6(1): 3-16.
- Ng, Wung Lik, 2020, "To Lockdown? When to Peak? Will There Be an End? A Macroeconomic Analysis on COVID-19 Epidemic in the United States", 65: 103230.
- Nuguer, Victoria, Andrew Powell, João Ayres Heresi Rodrigo, et al., 2020 "Políticas para combatir la pandemia". Biblioteca Felipe Herrera. *Informe Macroeconómico de América Latina y El Caribe de 2020*.

- Washington D C: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://flagships.iadb.org/es/MacroReport2020/Políticas-para-combatir-la-pandemia>.
- OPS/OMS, 2020, "Brote de enfermedad por el Coronavirus (COVID-19)" - OPS/OMS | Organización Panamericana de la Salud. <http://www.paho.org/es/temas/coronavirus/brote-enfermedad-por-coronavirus-covid-19>, accessed August 20, 2020.
- Paldam, Martin, 2002 "The Cross-Country Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics", *European Journal of Political Economy* 18(2): 215-240.
- Pastrana Valls, Alejandro, 2019, "Estudio sobre la corrupción en América Latina", *Revista Mexicana de Opinión Pública*(27). Universidad Nacional Autónoma de México: 13-40.
- Pont Vidal, Josep, 2016, *Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. gestión y análisis de políticas públicas*, Diciembre 1-22.
- Puyana Mutis, Alicia, 2017, "El Retorno al extractivismo en América Latina. ¿Ruptura o profundización del modelo de economía liberal y por qué ahora?", *Espiral* (Guadalajara) 24. scielomx: 73-113.
- Qizilbash, Mozaffar, 2019, The Market, Utilitarianism and the Corruption Argument. *International Review of Economics* 66(1): 37-55.
- Richard Thaler, 2016, Todo lo que he aprendido con la psicología económica. Deusto.
- Rizwan, Muhammad Suhail, Ghufra Ahmad, and Dawood Ashraf, 2020, "Systemic Risk: The Impact of COVID-19", *Finance Research Letters*: 101682.
- Rozas, Victoria Ortiz de, 2017, "Personal, particular y político: La producción del bien público en la práctica política cotidiana", *Rev. Sociol. Polit.* 53-77.
- Santos, Helis Cristina Zanuto Andrade y Gilberto Joaquim Fraga, 2020, "Corrupción, estructura productiva y desarrollo económico en los países en desarrollo". <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45425>, accessed May 4, 2020.
- Savoie, Donald J., 2013, "Politics and Public Policy", en Harrison McCain: *Single-Minded Purpose*, pp. 224-245. McGill-Queen's University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt5-hhb7d.17>.
- Schuster, Mariano, 2018, "Entre los evangelios y la política", Entrevista a William Mauricio Beltrán. *Revista Nueva Sociedad*, February.
- Seekamm, Jr Kurt von, 2017, *A Note on the Modeling of Rent Seeking: Review of Radical Political Economics*. Sage CA: Los Angeles, CA. <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0486613417717047>, accessed August 31, 2020.
- Smith, Amy Erica, 2017, "Democratic Talk in Church: Religion and Political Socialization in the Context of Urban Inequality". *World Development* 99: 441-451.
- Stiglitz, Gerald M. Meier Joseph E., ed., 2001, *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*. Washington: Alfaomega, Banco Mundial.

- Thoenig, Jean-Claude, and Ives Mény, 1992, *Estudio de las Políticas Públicas*, Barcelona: Ariel.
- Uberti, Luca J., 2016, "Can Institutional Reforms Reduce Corruption? Economic Theory and Patron-Client Politics in Developing Countries". *Development and Change* 47(2): 317-345.
- Ucar, Erdem, and Arsenio Staer, 2020, "Local Corruption and Corporate Social Responsibility". *Journal of Business Research* 116: 266282.
- Veltmeyer, Henry, 2020, "Latin America in the Vortex of Social Change: Development and Social Movement Dynamics", *World Development* 130: 104916.

# RESEÑA

## *ASIAN VALUES WESTERN DREAMS*

*Understanding the new Asia*

Liska Gálvez\*

Sheridan, Greg, (2000) *Asian Values Western Dreams. Understanding the new Asia*

La complejidad del orden internacional y las transformaciones globales de los últimos años suponen ampliar los marcos conceptuales y cognitivos alternativos para repensar el mundo de manera diferente. En esta multipolaridad compleja, la incómoda incertidumbre, la vulnerabilidad compartida de los retos transfronterizos y lo difuso del poder, las grandes potencias, que durante décadas han liderado las relaciones internacionales contemporáneas, deben compartir el podio de la geopolítica y la política internacional con otras potencias. Pero este tipo de irrupción no es nueva para Asia. Ella conoce de la cotidianidad de la tensión abrazada con una extraña quietud. Socializada, afianzada por su preponderancia económica y gran beneficiaria del orden internacional liberal, la región asiática

\*Relaciones Internacionales, Universidad de Panamá, doctora por la Universidad del Pueblo de China, investigadora, educadora universitaria..

ha aumentado sus capacidades materiales en el orden internacional, y aunque de momento no está claro hasta dónde dejarán de ser receptoras de normas para participar activamente del proceso normativo, de lo que no hay duda es la imposibilidad de continuar con una visión Estado-céntrica y determinantemente occidental cuando avanzamos hacia un mundo post-estatal e intercultural. Para comprender el increíble crecimiento económico y tremendo potencial ascendente asiático, es necesario pensar en términos de un mundo más pluralista con diferentes órdenes e ideas transversales, como lo calificó Acharya: “mundo multiplex”.

Greg Sheridan cumple esta misión. A través del *Asian values Western dreams: Understanding the new Asia* [Valores asiáticos, sueños occidentales: comprensión de la nueva Asia], desgrana las gradaciones de los valores asiáticos. La reflexión que se teje en este libro abre un horizonte amplio de interrogantes para auscultar cómo los valores asiáticos influyen el proceso de transformación contemporáneo de Asia – o viceversa. Con una ordenada selección acertada de factores claves de análisis, Sheridan realiza un recorrido por la política, sociedad y la economía en once países de Asia destacando los aspectos que atestiguan el papel de los valores asiáticos en la dinámica nacional e internacional de estos países. Sheridan constata los *camino*s en que las sociedades asiáticas se precipitan en la transformación global y cómo en ese proceso se encuentran con ideas tradicionales, reconectan con el pasado, revisan su herencia oriental-colonial, proponiendo la conciliación *modernidad-tradición*.

El libro no describe el fundamento cultural de los valores asiáticos de Asia. Ligeramente si los menciona, tampoco propone idealizaciones, transfiriendo al lector la tarea de investigarlos. Con un balance desde adentro, un testimonio de parte, pertinencia y riqueza interpretativa, Sheridan no solo se sumerge en el reconocimiento intercultural, sino que moldea su quehacer periodístico con narraciones de anécdotas personales y entrevistas. Reunido en once capítulos individuales sobre países asiáticos y un capítulo introductorio, ofrece una amplia riqueza de perspectivas, sugerencias y claves de lectura que, a fuerza

de ser esquemática se resume en los siguientes ejes, incluyendo las reflexiones desprendidas de la lectura.

## Identidad

Inicia Sheridan ilustrando la paradoja de la identidad –identidades como diría Maalouf– en Filipinas: “Los filipinos eran un pueblo asiático, no asiáticos a los ojos de sus compatriotas asiáticos, no occidentales a los ojos de Occidente”. La frase refleja la conformación identitaria de Filipinas como colonia española, invadida por Japón y con una mirada fijada en Estados Unidos; escenificando lo polisémico del concepto de región al no definir ésta totalmente la pertenencia y formación cultural. No puede ser casual entonces que los senderos de su identidad recorran la libertad y democracia occidental y el talento emprendedor y valores familiares asiáticos.

Muy pronto quedamos acotados con la identidad más intercultural de Asia. A diferencia de Filipinas, Malasia sí se inscribe en el dominio de la geográfica, una pequeña nación comercial y diversa ubicada en medio de un comercio y rutas, forjando un tapiz de hilos mercantiles, pluralismo legal, migración vertiginosa y nuevas ideas de pertenencia donde minorías etnolingüísticas y religiosas conviven. Sheridan resalta la importancia de esta monarquía constitucional donde sus políticas giran en función de su tamaño, geografía, demografía, pero sobre todo de la ubicuidad y complejidad de varias etnias: islámica, china, india y malaya. Lo inusual sería no ser neutral.

¡Singapur! un impecable éxito que muchas naciones en desarrollo la citan como modelo. Es fácil dejarse seducir por su reluciente distrito financiero; la red de transporte perfectamente integrada; los interminables rascacielos, urbanizaciones de vivienda pública; el intenso sentido de orden y seguridad pública sin la omnipresente policía; y finalmente, el alto nivel de vida material de los ciudadanos, todo ello bajo un régimen eficiente y eficaz. Irónicamente, la *ciudad-estado* presenta dosis de escepticismo al liberalismo, con una clase media que ha elegido al mismo partido gobernante en el parlamento durante seis décadas. ¿Cómo se explica su éxito económico y político como exponente de la

apertura de la globalización dentro del orden liberal internacional sea también una unidad política iliberal? Sin caer en determinismo cultural, Sheridan complementa la respuesta: la lectura de Singapur es también de la identidad y lo que Lee Kuan Yew llamaba “distintividad” asiática. Siendo el epicentro del debate de los valores asiáticos, formado por un complejo cuerpo intelectual y líderes políticos como Mahbubani, Lee Kuan Yew y Tommy Koh, Singapur es el testimonio valores tradicionales que dan formas de interrelación entre el estado y la sociedad: la familia, el orden, la protección del estado, confucianismo, y proyectados en su política exterior. Singapur nos aconseja que en cuestiones diplomáticas también ocurre que lo más efectivo sería empezar por hablar de *gobernanza*, porque sobre libertad individual y tolerancia ya se escribían en los clásicos asiáticos.

### Política

No se pueden descontar los matices políticos en Asia. Poco sabemos sobre del líder natural de la ASEAN, Indonesia. A la luz de sus dimensiones geográficas, población, posición estratégica y recursos naturales, Sheridan destaca la singular *tradición liberal dentro del Islam* indonesio como rigor de ser el país musulmán más grande del mundo, historia militar, legado humanista, ferviente dinamismo económico, pero sobre todo de optimismo. Así, con su proyección de gran potencia con capacidades de potencia media, Indonesia es el debate de los actuales límites de su *política exterior* con el legado de líder regional.

En opinión de Sheridan, [Taiwán](#) es la única democracia china autónoma en el mundo. Dicha afirmación aproxima las sucesivas contestaciones y evoluciones de una identidad combinada por fuerzas no disonantes: cultura local, modernización occidental y valores asiáticos (confucianismo). Moderna, rica y democrática, Taiwán decepciona la supuesta dicotomía del encuentro *democrático-confuciano*, mientras que Sheridan nos permite ir más lejos y preguntarnos sobre el sentimiento de pertenencia a la nación china (y de representarla) y la imposibilidad de la independencia.

Por una casi similar lógica interna, aparece Hong Kong, protagonizando el relato de una pragmática identidad política-económica, catalizada entre valores liberales occidentales y asiáticos. Con su energético emprendimiento, economía liberal, sociedad abierta y entidades empresariales estructuradas bajo un sistema legal occidental se debate entre la preeminencia de la no tan nueva cultura política y las prácticas comerciales que ha heredado. Aquí Sheridan se pregunta: ¿cómo se acomodarán los intereses en un *país dos sistemas*? ¿mantendrá su atractivo comercial internacional? ¡»Girasolesk» y ¡»Paraguask» refuerzan los puntos de inflexión de los procesos de identitarios y..... de su relación con China.

### Economía

Tailandia sí es singular. Tanto por ser el único estado del sudeste de Asia que escapó de ser colonizado y como epicentro de la crisis de 1997. La razón por la cual Sheridan escenifica la crisis de 1997 es por su impacto en la confianza de los valores por los cuales Asia se había enorgullecido de su éxito económico. Con Tailandia se muestran los efectos de los flujos de capitales que la globalización financiera buscaba en la periferia, creando sobrecapacidad industrial y sobreinversión y eventualmente convertidos en deudas impagables. Pero la crisis estuvo también vinculada a la estructura del sistema financiero en Asia. Por ejemplo, los cuellos de botella representados por la riqueza financiera en Japón, los *chaebol* en los mercados mundiales de Corea del Sur y la falta de regulación financiera en Tailandia. El resultado fue una ola de descrédito de los modelos económicos asiáticos, ligados todavía a realidades sociales regionales que en muchas ocasiones funcionaban pero no ajustadas a los parámetros globales. Y así es el caso de Tailandia, donde la cultura política, prácticas convencionales y globalización intervienen simultáneamente. Las imperfecciones de los esquemas económicos asiáticos tras la crisis de 1997 abrieron el debate de abordar reformas económicas estructurales, las cuales no serán posible sin ajustes a ciertas prácticas socioculturales.

Crecimiento económico, poder y nacionalismo. Así pues, Sheridan enuncia los elementos para explorar China.

Resulta difícil no hacer mención a Lu Xun y su lógica de valores tradicionales chinos en su interacción con el exterior. Lu Xun acuñó el término “apropiacionismo” alentando la recepción de ideas extranjeras con la preeminencia de las condiciones internas, necesidades y realidades y también “adaptación, imitación o ajuste a las circunstancias locales”; que posteriormente se institucionalizó en las *características chinas*. Este principio tradicional como solución a escenarios de cambio, adaptación e identidad ha permitido la inusual forma de liberalización centrada en el estado y que hizo que China capitalizara las oportunidades que se ofrecían a los países pobres en la economía neoliberal global. Con ello, Sheridan marca las tendencias de los nóveles desafíos de China. Efectivamente, su actual poder económico global está ligado a la estabilidad económica, neo-confucianismo, el recurso a la historia (nacionalismo) y unas reformas políticas por materializarse. Pero el escenario internacional y la dinámica geopolítica en el que se contextualiza Sheridan y que permitió a China un rápido crecimiento económico con base en su apertura comercial con los países más desarrollados, agotó su impulso, del que depende la “prosperidad común” y “circulación dual”. A su vez, el nacionalismo reaccionario que recorre China puede tener efectos en sobreestimar sus capacidades y embarcarse en geopolíticas que generen más rechazo en Occidente. En China Sheridan nos afirma, que sí, la audacia económica y conservadurismo político chino %donde el producto funciona, pero no sabemos completamente por qué% continuarán ofreciendo marcos de sofisticación conceptual por mucho que su sistema de prácticas no siga la teoría y la praxis sociocultural, económica y política euroestadounidense.

## Historia

En Japón, Sheridan nos ubica y al mismo tiempo deslocaliza en la confluencia de factores de política exterior, economía, historia y tradición. Representando así Japón la máxima expresión del mosaico de contrastes en tiempo de cambios, ¿y cuándo no estuvo Japón enfrentado a cambios? Desde el Shogunato, Meiji, IIGM y los *Kaizen* de los 1990s, Japón desmantela, mejora y continúa. Sheridan aborda la

pregunta clave: cómo explicar que el peso de su comercio global, estable democracia, grueso de inversiones, gran proveedor de ayuda al desarrollo e impecable comportamiento internacional, no se han transferido en posicionarlo como una gran potencia internacional. En la búsqueda del balance ante estos cambios, Japón ha emprendido reformas comerciales, las cuales dependerán de trastocar componentes económicos y tradicionales. También tendrá que atender a las sensibilidades de la región y sobre todo de la historia que actúa como ¿aleccionadora?, ¿protectora? O ¿quizás algo inicuo? La insularidad de Japón adopta mecanismos occidentales con clara determinación de elementos de su propia cultura. Tal como el contraste de la sutileza ¿pacifismo? estética de la belleza japonesa, efímera como la flor del cerezo, va de la mano de un componente disciplinario y rigurosidad social. ¿Supone la “normalidad” japonesa una mayor intensidad de su identidad? ¿Seguirá vigente la trilogía que ha sustentado su defensa?

## Política exterior

Ha quedado de manifiesto que el cambio es la constancia en Asia, pero Corea del Sur es verdaderamente ¡NOTABLE! En solo tres generaciones, se transformó de ser uno de los países más pobres durante el período de posguerra a un país completamente desarrollado. Eso no es todo. Lo logró, como bien nos recuerda Sheridan, junto con la perdurabilidad de un conflicto, vecino de un arsenal nuclear y una existencia inicial a su alianza con los Estados Unidos. Tal vez estos dilemas la conllevaron a revisar su diplomacia regional y mundial. Efectivamente, hoy somos testigos de los *K-drama*, *K-pop* y del éxito de *Parasite*, todo por el liderazgo de una efectiva política exterior *K-Wave (Hallyu)*, que otorgó mayor visibilidad internacional a su cultura, incluso en regiones distantes lingüística y geográficamente, ¿otro caso de soft power? Pero Seúl es también profundamente confuciana y nacionalista. No es sorprende, tal como Japón, cómoda con su aislamiento y homogeneidad, interrumpidas solo por las constantes invasiones. Descartando recurrir a verdades silenciosas, Sheridan explica esas paradojas decisivas entre

valores tradicionales al tiempo de ser una potencia media emergente.

Hay momentos en que las naciones llegan a una encrucijada, y la apuesta de fines, formas y medios tiene que ser recalibrada, demasiado drásticamente. En India, este necesario choque se ensaya con mayúsculas. Sheridan concentra su análisis en responder qué ha impedido a India ejercer el papel de líder global, de poseer el potencial para despegar solo para verse, digamos, demorado. ¿India y Asia? Asia ícono del éxito del neoliberalismo económico, India un modelo socialista. Aun la diferencia, no es esta la razón por la que Sheridan nos escribe sobre India y su conexión con Asia. Primero, la actual necesidad doméstica en India hace irreversible el proceso de liberalización económica – adoptado hace años ya en Asia – y que el funcionalismo ha activado a través de reformas financiera, agraria, fiscal, de inversión, etc. Al igual que las transformaciones que atraviesa Asia, India revalúa su socialismo burocrático, prácticas tradicionales, sistema de castas, política exterior, etc. Pero extraño ha sido el bajo compromiso diplomático que Nueva Delhi ha otorgado a Asia, siendo esta vecindad el núcleo de su política exterior. De este elemento se deriva otro muy evidente y uno de los elementos clave de la India contemporánea siendo Sheridan no muy original al respecto, aunque sí proporciona propios rasgos explicativos, India necesita alinear su política exterior con su propia realidad nacional. Consciente de ello y en un esfuerzo a convertirse en una “potencia líder”, Nueva Delhi mira Asia, y con enfoque menos centrado en la seguridad, el idealismo, no-alineación y de autonomía estratégica, refuerza asociaciones multi-alineación (Quad, Act East Policy, etc.) para garantizar un futuro diferente para sí misma en el escenario global y...finalmente despegar. Sheridan afirma que, con su ejército de ingenieros y científicos, riqueza cultural, creatividad, democracia, sólida retórica de filosofía política, etc., India lo logrará. Hay razones para creerle. En todo caso, India obedecerá su ritmo y autonomía.

### **A propósito de los valores asiáticos**

Siguiendo la filosofía oriental, el libro no muestra productos, sino procesos. Consciente de las fuerzas extranjeras y de los momentos históricos, Asia adoptó el *Hedging* frente al latente *realpolitik*, pragmáticamente abrazó el liberalismo comercial y defiende sus *valores* tradicionales. En su interacción con Occidente, Asia busca el equilibrio este-oeste, mercado-burocracia, reforma-continuidad, vitalidad-orden, crecimiento-estancamiento. Estas dinámicas, captadas en el libro, no son necesariamente dicotomías, tampoco negativas o de rechazo a Occidente, sino esenciales para interpretar la política exterior, reformas políticas y económicas etc., y en sentido más amplio, las transformaciones y desafíos de las sociedades en Asia. Sheridan acertadamente concluye que los valores asiáticos no son excepcionales, sino una respuesta %una solución% a su desarrollo, y que no es más que la economía de libre mercado, la importancia de la ciencia y la tecnología, el sentido de lo colectivo, la meritocracia, la familia, el relacionabilidad, el pragmatismo, la cultura de paz, el Estado de derecho y la importancia de la educación, y su contribución al orden global.

*Valores asiáticos, sueños occidentales* nos concede una interlocución traducida en una estrategia comunicativa con Oriente bajo una retórica intercultural que honra tanto los valores universales como los valores específicos asiáticos en un mundo cada vez más polarizado y el reto de hacerlo más inclusivo y plural. Y este punto sirve al propio discurso diplomático, entendido como comparación y contraste, que solo puede construirse de un discurso diplomático compartido con el otro. Para ello, debemos revisar lo que no sabemos todavía de Asia, no para escoger o manipular *aquella* información sino para analizar, reformular o crear nuevas estructuras y normas de espíritu cosmopolita que de voz y aspiraciones del resto del mundo.

Asimismo, referirse a los valores asiáticos significa siempre y necesariamente hablar también de nosotros. En su lectura resulta inevitable que este libro activara la reflexión sobre las analogías y diferencias entre Asia y América Latina, sociedades enfrentando el dilema del “desarrollo”, y las posibilidades de compartir experiencias.

Me convenzo de que uno de los aportes de Sheridan fue inaugurar nuevas preguntas y expandir otras sobre los valores asiáticos. A veces redundo en el papel de los Estados Unidos, olvidó a Australia y dejó en pausa otros pequeños representantes de Asia. Aun así, su trabajo ofrece un importante recurso de divulgación para descubrir que no somos tan diferentes, tan lejanos ni tan distantes como la distancia física y desconocimiento cultural exageran justificar.

Queda manifiesto que existe una creciente influencia asiática y que es ya un fenómeno global. Requerirá corregir la fijación actual y unilateral por el realismo (*Realpolitik* y poder) y complementarla con la vertiente cultural de la globalización. Ojalá una pluma como la de Sheridan, Amartya Sen, Kishore Mahbubani y Amitav Acharya hoy se leyera junto con Kissinger, Ikenberry y Mearsheimer.



### Declaración ética

El Centro de Estudios Latinoamericanos, (CELA), “Justo Arosemena” vela por la transmisión de conocimiento científico riguroso. Trata de garantizar que los artículos publicados en la revista *Tareas* cumplan con los criterios que establece la “Comisión de Ética” de la Universidad de Panamá (UP). Todas las partes implicadas en el proceso de edición, editor, autores, miembros del comité editorial y evaluadores, deberán conocer esos criterios.

### Comité editorial

- Se hace responsable de la decisión de publicar o no los artículos recibidos que deberán ser examinados sin tener en cuenta la raza, el sexo, la orientación sexual, la religión, la ciudadanía y el origen étnico de los autores.
- Se compromete a publicar las aclaraciones y disculpas necesarias de lo que considere conveniente. También a no publicar artículos sin el consentimiento de los autores.
- Garantiza la efectividad del proceso de evaluación, así como la confiabilidad y asegura que toda la dinámica se realice bajo el absoluto anonimato.
- Se compromete a respetar la integridad de los artículos y no realizar cambio de contenido sin el consentimiento de los autores.
- Se compromete a no publicar artículos plagiados, así como establecer los mecanismos necesarios que garanticen la autoría de los ensayos.

### Los autores

- Deben hacerse responsables del contenido del artículo.
- En caso de que un artículo publicado contenga un error, los autores deberán comprometerse en informar al editor para que se introduzcan las correcciones oportunas.
- Garantizar que los artículos son originales y que no infringen el derecho de autor. En caso de coautoría, quien envíe el artículo deberá demostrar el consentimiento de todos los involucrados.

### Los evaluadores

- Se comprometen a hacer una revisión objetiva, informada, crítica, constructiva e imparcial del artículo. La aceptación o el rechazo se basan únicamente en la relevancia del trabajo, su originalidad, el interés y el cumpli-

miento de las normas de estilo y de contenido indicadas en los criterios editoriales que establece la revista *Tareas*.

- Deben garantizar que el proceso de revisión ocurra en la mayor brevedad posible y garantizar la calidad de éste.
- No compartir información de los artículos sin el consentimiento de la revista y de los autores.

---

### Instrucciones para los autores

---

*Tareas* recibe artículos siempre que éstos se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación de originales y que sean inéditos. Se espera que sean de preferencia resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan ensayos sobre temas históricos y contemporáneos que se apoyen sólidamente en bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximados académicos y/o entrevistas de interés para el campo de las ciencias sociales.

Los artículos recibidos serán sometidos a una evaluación que valorará la pertinencia temática, originalidad y calidad del texto. Si el resultado es positivo entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión por pares. Consiste en pasar cada artículo por el filtro de al menos dos revisores académicos y anónimos. En caso de discrepancia, se enviará a un tercer revisor, cuyo criterio definirá su publicación. Los resultados serán inapelables en todos los casos.

El Comité editorial de *Tareas* se reserva el derecho último de decidir sobre la publicación de los artículos, el número y la sección en que aparecerán, así como el derecho de hacer correcciones menores de estilo.

Se entiende que el autor cede sus derechos patrimoniales de los artículos que le sean publicados para que la revista pueda publicarlos en formatos físicos y/o electrónicos, incluido Internet.

Los artículos se deben enviar vía correo electrónico a la siguiente dirección: [cela@salacela.net](mailto:cela@salacela.net)

### Formato del documento

Los artículos deben estar escritos en formato Word, en letra *Bookman Old Style*, tamaño 10, interlineado sencillo, paginado, en papel tamaño carta. Las notas deben ir al final del artículo, antes de la bibliografía, en letra *Bookman Old Style*, tamaño 8 e interli-



neado sencillo. Deben iniciar con el número 1. El asterisco se usará para el título, si es necesaria alguna referencia, y para los datos del autor, que irán al pie de la primera página. La extensión máxima de los artículos es de 7.400 palabras o 47.000 caracteres con espacios, incluyendo las notas al pie y la bibliografía.

Las citas textuales que sobrepasen los tres renglones deben colocarse en formato de cita larga, letra tamaño 9, con un margen izquierdo de dos centímetros (media pulgada).

La bibliografía deberá presentarse en el siguiente orden: Apellido y nombre del autor, año de la publicación, nombre del artículo entre comillas, nombre de la revista o libro en cursiva, nombre de la editorial y ciudad de publicación. Todo separado por comas.

Las referencias bibliográficas se indicarán en el texto, al final del párrafo correspondiente, de la siguiente manera: entre paréntesis, con apellido del autor, año de la edición, y página/s citada/s si corresponde.

Se debe incluir un resumen de 90 palabras y aportar cinco palabras clave, en español e inglés.

**Por ahora**, *Tareas* no publica gráficas ni cuadros.

El autor deberá certificar que el artículo es original, inédito y no está siendo postulado para su publicación en ningún otro medio. Además, que cumple con los requisitos editoriales de la revista. Se incluye carta modelo.

Fecha

Comité editorial de la revista *Tareas*:

Por este medio certifico que el artículo (nombre) enviado para su posible publicación, es original, inédito y no está siendo postulado para su publicación en ningún otro medio. Además, cumple con los requisitos editoriales de la revista.

Atentamente,

**Revista indizada en REDALYC y  
LATINDEX**