

# Aproximación a los mecanismos de participación en el Órgano Legislativo: Panamá

Approach to mechanisms of citizen participation in the Legislative Body: Panama

Aaron Samuel Bracho Mosquera<sup>20</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-6311-4414>

## RESUMEN

El desarrollo integral de los mecanismos de participación ciudadana en el Órgano Legislativo de Panamá pasa por una revisión de la conceptualización de la participación ciudadana y ciudadanía, esto permite valorar la correspondencia entre estos conceptos con la realidad social. Este trabajo revisa algunos conceptos centrales de la participación ciudadana, así como el marco jurídico institucional que permite o impide en desarrollo de mecanismos de fiscalización de la gestión en la producción de leyes, uso y ejecución del presupuesto, la ausencia de rendición de cuentas de forma recurrente y de canales de información pública.

## PALABRAS CLAVE

Participación ciudadana, ciudadanía, sociedad civil, Órgano Legislativo, democracia representativa

## ABSTRACT

The integral development of citizen participation mechanisms in the Legislative Body of Panama involves a review of the conceptualization of citizen participation and citizenship, which allows us to assess the correspondence between these concepts and social reality.

---

<sup>20</sup> Universidad de Panamá, Instituto de Estudios Nacionales, Panamá correo aaron.bracho@up.ac.pa

This paper reviews some central concepts of citizen participation, as well as the institutional legal framework that allows or prevents the development of control mechanisms for management in the production of laws, use and execution of the budget, the absence of recurring accountability and public information channels.

## KEYWORDS

Citizen participation, citizenship, civil society, Legislative Body, representational democracy

### Introducción

La participación ciudadana en el Órgano Legislativo de Panamá se basa en diferentes componentes que dan paso a un ejercicio activo de la ciudadanía entre ellas: a) Fiscalización de la gestión en el proceso de producción de leyes; b) Generación de iniciativas de ley desde la ciudadanía y sociedad civil; c) Participación en las consultas durante la discusión de proyectos de Ley en las reuniones de trabajo de las comisiones; d) la vigilancia en la asignación y ejecución presupuestaria de la Asamblea Nacional de Diputados y e) Fiscalizar el cumplimiento de las funciones que le son señaladas en la Constitución Política y demás leyes de la República de Panamá que regulen este espacio y consignen la participación ciudadana.

La participación ciudadana en algunos países de América Latina se inscribe en el marco de las tendencias globales en la adopción de formas de gobierno abierto impulsadas desde la sociedad civil y representantes de gobiernos <sup>21</sup> (Cobo, 2020).

La democracia no es perfecta, pero es perfectible, la incorporación de la ciudadanía en la producción de leyes y en la fiscalización de la gestión y manejo de los fondos públicos por parte de sus representantes son formas de garantizar la gobernanza y el Estado de derecho, así como hacer frente con eficiencia, de manera sostenible a temas de interés para la comunidad, circunscripción o corregimiento.

---

<sup>21</sup> En la Asociación de Gobierno Abierto (por sus siglas en inglés *Open Government Partnership* (OGP), los gobiernos y la sociedad civil crean conjuntamente planes de acción de dos años, con pasos concretos (compromisos) en una amplia gama de temas. Este modelo permite que las organizaciones de la sociedad civil ayuden a dar forma y supervisar a los gobiernos.

Sin embargo, la participación ciudadana efectiva es posible a través de acciones concretas desde las instituciones. Así el gobierno abierto no es posible sin el establecimiento de mecanismos claros que faciliten dinámicas colectivas e individuales y la apertura de espacios para la contribución, observación y fiscalización en los diferentes procesos en este Órgano del Estado panameño.

Este trabajo pretende establecer una base teórica para la comprensión de la participación ciudadana en Panamá en una de sus principales instituciones como lo es la Asamblea Nacional de Panamá. Se abordarán los siguientes elementos: a) contextualización social e histórica de la participación ciudadana; b) conceptualizar e identificar los diferentes mecanismos de participación ciudadana en la Asamblea Nacional de Panamá; b) precisar sobre los conceptos de participación ciudadana y ciudadanía; c) explicar las diferentes normativas sobre participación ciudadana en la Asamblea Nacional de Panamá; d) observar la incorporación de iniciativas ciudadanas en la producción de leyes, como mecanismo de inclusión y ejercicio mínimo de poder legislativo en la asamblea nacional.

### **Contexto sociohistórico de la participación ciudadana**

La participación ciudadana puede comprenderse desde una perspectiva de larga duración y en el contexto del sistema-mundo (Wallerstein, 1995), como la suma de procesos de construcción y perfeccionamiento de nuestros sistemas democráticos, insertos en una correlación de procesos de diversa índole en la región latinoamericana y otras partes del mundo que persiguen la democratización en la toma de decisiones, la participación de las mujeres, los negros, indígenas y otros grupos considerados subalternos.

Bobes (2012) desarrolla un análisis que sigue la línea del examen anterior sobre proceso de consolidación y calidad de las democracias latinoamericanas, a través de un escrito que examina el papel central de la ciudadanía, en el ejercicio del poder y participación política, en el cual destaca lo siguiente:

...La ciudadanía constituye una construcción histórica que define la relación entre el individuo y el Estado por lo tanto, se encuentra estrechamente vinculada a la reflexión en torno a la naturaleza y los límites de la participación política, así como a la propia legitimidad del orden político; por ello, tanto el análisis de los procesos específicos de su constitución, como el de las sucesivas ampliaciones que experimenta en su desarrollo histórico, ayudan a comprender el establecimiento de regímenes democráticos y el funcionamiento de los sistemas políticos modernos. (Bobes, 2012).

Bobes considera necesario, un análisis del proceso de consolidación de los procesos por la democratización y la democracia, así como de las condiciones históricas que le dan paso a la sociedad democrática en donde el ciudadano se establece como un eje fundamental de la articulación del Estado de Derecho en América Latina.

El Estado de Derecho en la sociedad moderna debe sentarse sobre bases sólidas, es decir, sobre un cuerpo de leyes cuyo constructo sea producto de la *participación de la ciudadanía*. La participación ciudadana involucra la generación de propuestas y sugerencias en la producción de leyes, la gestión comunitaria y otros espacios de la administración pública. La participación ciudadana se inscribe en el marco del gobierno abierto.

En la teoría política el Órgano Legislativo es la entidad establecida para producción de las leyes que sostienen el Estado de Derecho y permiten la gobernanza (Lipset, 1992). El Órgano Legislativo en Panamá está constituido por representantes elegidos por votación directa de la población a quien representarán de acuerdo con determinadas circunscripciones denominadas circuitos electorales (Constitución Política de la República de Panamá, 2004). Así pues, los diputados son elegidos para la producción de leyes y garantizar el equilibrio con respecto a los otros poderes del Estado a través de una fiscalización de la gestión y acciones de las diversas instituciones estatales y sus directivos.

Ello sienta las bases de la democracia representativa, no obstante, el sistema electoral panameño esta sostenido principalmente por la mediación de los partidos políticos que ejercen una influencia directa en la vida política del país (Duverger, 1992), este

modelo en donde se impone quien tenga la mayoría de los votos tiende a generar fórmulas de alternancia en el poder denominadas bipartidismo.

El modelo bipartidista desgasta la independencia necesaria entre los órganos del Estado, en este caso de la Asamblea Nacional. Este modelo en la actualidad ha agotado sus formas de reinventarse, ello se explica por la poca credibilidad de la institución, entre otros motivos por falta de transparencia en el manejo presupuestario institucional, la gestión de leyes ajenas al bienestar social y a la producción de leyes sin la participación de la ciudadanía (CIEPS, 2019).

Lo anterior, crea una distancia entre los diputados y sus electores a quienes representan. Frente a lo anterior muchas sociedades en la región latinoamericana y el mundo, han optado por un tránsito a la democracia participativa. En Panamá este proceso avanza bajo la fórmula del desarrollo desigual respecto a la región y combinado.

La historia demuestra que las instituciones no se renuevan por sí solas, sino que muchas de sus transformaciones son producto de procesos de transformación producidos desde la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. Desde las revoluciones inglesa, norteamericana, francesa, haitiana, mexicana hasta la rusa son ejemplos fehacientes del influjo que surte la ciudadanía y la sociedad civil en las transformaciones políticas de un Estado.

En este sentido, la participación ciudadana debe ser entendida como el ejercicio ciudadano de sus derechos y no como una mera participación en el ejercicio del voto cada 5 años o la información o escucha no vinculante.

El sistema político panameño es el producto de un desarrollo histórico, la participación ciudadana, así como sus mecanismos y espacios aun en desarrollo, deben ser comprendidos como la articulación de la ciudadanía y la sociedad civil en aras de abrir espacios y trazar una hoja de ruta para la democracia participativa y deliberativa.

El análisis de la participación ciudadana en Panamá (en un sentido amplio), debe comprender los hilos conductores que anidan las huellas de un pasado que evidencia, las vicisitudes históricas de la lucha por la democracia en Panamá, en ese sentido autores como

Marco Gandásegui h., abordan el proceso histórico del desarrollo del sistema democrático en panameño y las luchas por espacios de representación de distintos sectores sociales a los históricamente dominantes, señalando distintas etapas a saber:

**Tabla 1.**

*Evolución histórica del sistema democrático panameño*

Periodo	Descripción
1904, 1908, 1912 y 1916	Las elecciones se realizaban a través de colegios electorales.
1920-1968	Las elecciones se realizaron por votación directa.
1972- 1978	Se legislo a través de figura de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento.
1984 – Hasta la fecha	Se reinstaura el sistema de votación popular y directa, con la variante de que en el año 1989 la invasión sirve para imponer un gobierno

Fuente. (Gandásegui, 1998).

En cada una de estas etapas la participación ciudadana y la sociedad civil fueron empujando en diferentes espacios, por diversos mecanismos de lucha y sobre todo a través de la movilización social, para ir avanzando en la democratización del sistema dando paso a la democracia representativa y al fin de la dictadura. Este proceso no es exclusivo de Panamá algunas investigaciones destacan que es un fenómeno característico de la región latinoamericana que experimentó regímenes militares durante las décadas de 1970 y 1980 (Acosta, 2008).

**Sobre el concepto de participación ciudadana y ciudadanía**

El informe “Fortalecimiento de los Mecanismos para la Participación Ciudadana en la Asamblea Nacional” elaborado por la académica argentina María Barón define la participación ciudadana sobre los preceptos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y señala que esta no se reduce a la participación meramente electoral, sino que implica un ejercicio de la ciudadanía de manera efectiva (Barón, 2016). En este sentido, el ciudadano tiene derechos que le son inherentes, no obstante, debe ejercerlos. Así la

participación ciudadana es entendida como la dinámica de la ciudadanía para hacer efectivos sus derechos. Barón destaca que el concepto de participación ciudadana que se desarrolla en este informe contiene por lo menos tres dimensiones fundamentales: a) Permitir la comunicación entre ciudadanía y diputados; b) Fortalecer la confianza y legitimidad de este importante órgano del Estado; y c) Propiciar la participación activa y efectiva de la ciudadanía y sociedad civil en la toma de decisiones.

Sartori (2022) distingue el concepto democracia electoral, del de democracia como participación se sostiene en un ciudadano participante que decide el mismo sobre las cuestiones que le atañen, lo hace de forma activa, voluntaria y personalmente sin intermediarios. No obstante, se cuestiona Sartori ¿es posible? ¿hasta qué punto es posible?

La ciudadanía se entiende como una condición de igualdad elemental dentro de una comunidad determinada, en la que los individuos tienen derechos y deberes producto del propio desarrollo histórico de la comunidad a la que pertenecen, entendiendo estos derechos en el marco de la clasificación de Marshall: Civiles, políticos y sociales (Freijeiro Varela, 2008).

La participación ciudadana es conocida en otros países de América Latina como participación anticipada. Para la académica chilena Andrea Sanhueza especialista en participación ciudadana, esta debe ser entendida como un proceso organizado en el que la autoridad de una determinada entidad o servicio público, incorpora a actores sociales interesados o afectados por la política o proyecto de diversa índole que le afecte (CEPAL, 2018).

Sanhueza destaca que en América Latina no es muy común el desarrollo de este proceso de consulta e inclusión, a la vez que no está incorporado expresamente a nivel constitucional en la mayoría de la región latinoamericana.

Sanhueza señala por lo menos cuatro ventajas de la participación ciudadana en la gestión de leyes y proyectos, a saber: 1) Fortalece la gobernabilidad de las políticas públicas y por tanto el Estado de Derecho; 2) El diseño de políticas con la participación ciudadanía y demás actores involucrados, contribuye por un lado, a que estos sean vigilantes en el contexto de los cambios de gobierno para que no deshagan el trabajo realizado, mientras

que por otro lado, se logra un nivel de legitimidad de las políticas públicas, en la medida que la legitimidad es una cuestión subjetiva, estas personas y grupos que han participado han de sentirse identificados por ser partícipes y gestores del proyecto; 3) Atraer a otros actores más allá del estado, la participación ciudadana anticipa posibles conflictos y cuellos de botella; y 4) La participación ciudadana educa y capacita a los actores en la complejidad de abordar los asuntos públicos (CEPAL, 2018).

En este sentido algunas investigaciones sobre la participación ciudadana entienden a esta como la implicación de personas en las decisiones que les afectan y esta implicación se presenta a través de solicitudes de tipo: Información, consulta y participación. La realización de esta implicación, puede señalarse como un proceso de participación efectiva, a la vez que representa madurez del sistema democrático, ya que sienta las bases de la democracia participativa y deliberativa, “incentiva el empoderamiento de la ciudadanía por medio del fortalecimiento de sus capacidades y ejercicio pleno de sus derechos” (Pons-Vigués et al., 2019, p. 537).

Pinto expone algunos argumentos sobre los mecanismos de participación ciudadana, los cuales podemos entender como la articulación y materialización de las reivindicaciones del individuo en la sociedad. Propone un concepto más elaborado de participación ciudadana, en la organización social de una sociedad se definen y reproducen posiciones sociales, e igualmente expectativas de vida. Estas a su vez son determinadas por el sistema político, como por las condiciones económico-sociales. La justicia, se puede entender como el producto o la manera en cómo se asignan los deberes y derechos de la ciudadanía. En este sentido para algunos investigadores la participación ciudadana se fundamenta en mecanismos de justicia. Está vista dentro del marco de un contrato social expresado en sistemas de representación, en donde las instituciones y las normativas deben garantizar una determinada gama de derechos a la sociedad de manera igualitaria y bien distribuida. De esta manera se puede entender la participación ciudadana inserta dentro de la construcción de la ciudadanía a partir de la inclusión y demandas de derechos de los subalternos (Pinto, 2012).



Serrano Rodríguez este estudio examina diferentes factores o condiciones que hacen posible la participación ciudadana, el trabajo plantea cuatro condiciones básicas: a) El respeto de las garantías individuales; b) Los canales institucionales y marcos jurídicos; c) La información y d) La confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas. De esta manera propone un concepto de participación ciudadana:

La participación ciudadana es aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado; asimismo, tiene una visión más amplia de lo público. Esta participación está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública. Los mecanismos de democracia directa (Iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas), la revocación de mandato (recall) y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, son formas de participación ciudadana (Serrano Rodríguez, 2015).

Serrano Rodríguez plantea que *“la democracia es una forma de organización social que confiere la titularidad del poder al conjunto de la sociedad”*, ellos independientemente de que sea un tipo de democracia directa, representativa, deliberativa o participativa, pues en cada una de estas se requiere de la participación de la gente.

Señala que la participación de los ciudadanos es importante en función de que modera e inspecciona el poder de los políticos y además porque la sociedad se hace sentir en la toma de decisiones. Destaca a su vez cuatro tipos de participación: *a) Social, b) Comunitaria, c) Política y d) Ciudadana*. Para los propósitos de nuestra investigación este trabajo nos acerca a la comprensión de los procesos de composición de los distintos espacios de participación de la ciudadanía, entre ellas la participación ciudadana y las motivaciones que construyen esta dinámica.

Quiroz Villalobos parte de un examen de la confianza en los sistemas democráticos en América Latina, parte del supuesto que la desconfianza hacia nuestros gobernantes forma parte del ADN de la democracia representativa y se constituye en un mal necesario

para la vigilancia ciudadana de nuestros gobernantes, sin embargo, dicha desconfianza se incrementa con indicadores como: desigualdad social e incumplimiento de las promesas electorales. Dicha vigilancia ciudadana es necesaria para garantizar el equilibrio y que los fundamentos de la democracia representativa no se vean desnaturalizados (Quiroz Villalobos, 2019).

La participación ciudadana en la gestión de la cosa pública y la producción de leyes involucra que aquellos sectores de la sociedad civil que formen parte del proceso de elaboración de proyectos públicos y leyes que generen cuotas de legitimidad al proyecto en sí y a la institución pública que ponga en práctica la inclusión de la ciudadanía y sociedad civil.

El estudio del desarrollo de los sistemas democráticos pueden establecerse tres distinciones: a) La primera distinción se basa en una oposición estricta de los dos géneros básicos de régimen político: el régimen político democrático y la dictadura; b) La segunda distinción establece algunas diferencias que podrían catalogarse como las dos especies básicas del régimen político democrático: el régimen político de democracia directa histórico y el régimen político de democracia representativa histórico; c) La tercera distinción contrapone el régimen político de democracia directa eidético al régimen político de democracia representativa eidético (Lizcano-Fernández, 2012).

La anterior caracterización nos permite comprender parte del proceso histórico que se ha dado en Panamá, en donde se da el paso a una democracia representativa.

En este punto es importante señalar y precisar sobre el concepto de sociedad civil, así encontramos una definición que se ajusta a los propósitos de este trabajo "...Sociedad Civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos o reprimiéndolos." (Bobbio, 2016, p. 43).

En la actualidad con el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, algunas investigaciones exploran la utilización de la minería de datos de sitios web como mecanismos de participación ciudadana en el contexto de formas de gobierno abierto, para procesar las propuestas de los ciudadanos y los debates de la

plataforma, lo que permite caracterizar los problemas específicos y analizar los niveles de discusión, apoyo y controversia planteados por las propuestas (Cantador et al., 2020). Es decir, es posible abrir espacios de participación ciudadana en la formulación, discusión y aprobación de proyectos y leyes.

Cerva Cerna, arroja algunas consideraciones sobre la existencia de elementos de exclusión en la participación ciudadana a nivel de género, dicho análisis parte por observar la limitaciones estructurales y sociales que le son impuestas a las mujeres en aras de incorporarle en la oferta electoral y las organizaciones de la sociedad civil que regularmente asumen la vocería e incidencia en los espacios de participación ciudadana (Cerva Cerna, 2014).

Si consideramos algunos de los elementos antes esbozados, podemos entender la participación ciudadana en el sentido del *buen vivir* o *Sumak Kawsay*<sup>22</sup> es decir como un ejercicio democrático que incluya a todos por igual e incorporación de las reivindicaciones de los ciudadanos en la gestión gubernamental (León T., 2010). En el texto constitucional de Ecuador aprobado en el año 2008 expresa parte de esta concepción, se incorpora la noción derechos del buen vivir desglosados en el capítulo de la siguiente manera: Agua y alimentación, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, habitad y vivienda, salud, trabajo y seguridad social. Estos derechos consignados y desarrollados en la constitución ecuatoriana deben ser reclamados, gestionados y defendidos por los ecuatorianos a través de la participación ciudadana activa en la gestión institucional de cada una, en los distintos poderes del Estado.

---

<sup>22</sup> En el lenguaje quechua quiere decir buen vivir. El concepto de *Sumak Kawsay* ha sido introducido en la Constitución ecuatoriana de 2008, con referencia a la noción del “vivir bien” o “Buen Vivir” de los pueblos indígenas. Posteriormente fue retomado por el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Se trata entonces de una idea central en la vida política del país. Por esta razón es importante analizar su contenido, su correspondencia eventual con la noción de “Bien Común de la Humanidad” desarrollado en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, y sus posibles aplicaciones en las prácticas internacionales. La pertinencia de esta referencia está reforzada por el conjunto de las crisis provocadas por el agotamiento del sistema capitalista.

### **La participación ciudadana en el Órgano Legislativo**

La Constitución Política de la República de Panamá establece los elementos jurídicos del Órgano Legislativo, en su *artículo 146* señala que dicho órgano del Estado estará constituido por una corporación denominada *Asamblea Nacional*. Mientras que el *artículo 147*, sostiene que dicha asamblea estará compuesta por *71 diputados*. El Título V, que aborda lo respectivo al Órgano Legislativo, no hace referencia a ningún tipo de mecanismos, dinámicas y espacios de participación ciudadana en la presentación de leyes *orgánicas* u *ordinarias*, ni mucho menos en la fiscalización ciudadana en la gestión de sus representantes.

La Resolución No. 42 de 9 de junio de 1998, aprueba formalmente la estructura organizativa de la Asamblea Nacional de Panamá. Esta resolución contempla entre sus antecedentes al Programa de Modernización Institucional, que pretende optimizar las funciones legislativas de elaboración de leyes, el control político y la representación del órgano legislativo y fortalecer la capacidad de gestión y concertación política de la Asamblea. Para alcanzar estos objetivos se suscribió un convenio de colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como conclusión de dicho informe se considera una necesidad impostergable el establecimiento de mecanismos de diálogo y relaciones con la sociedad civil (Barón, 2016).

A través de la Resolución No.72 del 11 de julio de 2000 de la Asamblea Nacional se modificó el punto 1.2 de la Resolución No. 42 del 9 de junio de 1998, creando, bajo la dependencia de la Presidencia de la Asamblea Nacional: La Unidad de Promoción de Participación Ciudadana. Establece como objeto de esta oficina estimular la iniciativa popular de ley, fiscalización de la gestión gubernamental y captar la opinión de los ciudadanos sobre los temas en discusión, para que sea considerada la visión de la ciudadanía en los debates que correspondan. Sus funciones quedaron establecidas de la siguiente forma: a) Promover la participación ciudadana en el proceso de elaboración de las leyes; b) Establecer un vínculo permanente entre la sociedad civil y la Asamblea Legislativa; c) Promover la actividad fiscalizadora de la gestión gubernamental por parte de la sociedad civil como un deber y un derecho eminentemente ciudadano; d) Estimular la emisión directa

de la opinión de los ciudadanos en relación con los temas en discusión, captar la misma y transmitirla a las Comisiones Permanentes de la Asamblea Legislativa, así como a los Honorables Legisladores procurando que la misma sea considerada durante el debate correspondiente; e) Facilitar a la ciudadanía un mejor conocimiento del funcionamiento de la Asamblea Legislativa; y f) Procurar una mayor efectividad en la labor legislativa identificando los temas que son de interés del ciudadano común (Resolución No.72 del 11 de julio de 2000).

El 30 de mayo de 2001 se publicó la Resolución No. 49 que modificó nuevamente la Resolución No. 42 del 9 de junio de 1998, argumentando la necesidad de adecuar al papel que debe cumplir la Unidad de Promoción de Participación Ciudadana en la Asamblea. Para esto se creó la Dirección Nacional de Promoción de la Participación Ciudadana, con el mismo propósito con el que había sido previamente concebida la Unidad de Promoción de Participación Ciudadana. A las funciones que originalmente se le habían otorgado a la Unidad, se le agregaron, en su calidad de nueva "*Dirección Nacional*", las funciones de coordinar la Oficina de Atención al Público del Palacio Justo Arosemena y de coordinar el Programa de Asesores Honorarios de la Asamblea Legislativa. Además, se crearon los cargos de Director Nacional y Subdirector Nacional de Promoción de la Participación Ciudadana.

La *Resolución No. 45 de 3 de agosto de 2012* de la Asamblea Nacional permite a la Dirección Nacional de Promoción para Participación Ciudadana, oficializar la creación de sus oficinas regionales en las provincias de Herreras, Chiriquí y Veraguas, y se crean, además, los departamentos de (1) Promoción, (2) Participación Ciudadana y (3) Recepción, Control y Seguimiento de Iniciativas Ciudadanas, dotando así de una estructura formal a la Dirección.

La página web de la Asamblea Nacional tiene una sección de participación ciudadana, en donde explican lo que es la Unidad de Promoción de la Participación Ciudadana, se establecen los parámetros de la Asamblea Juvenil como mecanismo de participación ciudadana, se indica una opción para la presentación de iniciativas ciudadanas, así como un instructivo de los procedimientos para iniciativas ciudadanas, y de

seguimiento de los proyectos presentados, un buzón de sugerencias y noticias al respecto de diferentes eventos concernientes a la unidad.

No obstante, el esquema de la página web se limita a la presentación de proyectos de ley de iniciativa ciudadana, no es posible hacer una visualización de estos proyectos, ni agregar observaciones a los mismos, de manera que ciudadanos y organizaciones de sociedad civil contribuyan en el mejoramiento de los proyectos y sentar bases para la complementariedad de las iniciativas y no abre el espacio para aportar en la discusión de proyectos de Ley discutidos en las respectivas comisiones, esta última opción es presencial en el lapso que determine la presidencia de una comisión en base al Reglamento Interno.

Por otro lado, el Reglamento Orgánico Régimen Interno, en su Artículo 48 apunta a un aspecto interesante sobre las funciones de las comisiones permanentes, en donde señala lo siguiente: “Presentación de informe anual. Los Presidentes o Presidentas de las Comisiones Permanentes rendirán un informe escrito del trabajo de la Comisión que presiden, cinco días antes de concluir el periodo anual de sesiones ordinarias” (Ley 49 de 4 de diciembre de 1984: RORI).

Estos informes de las comisiones podrían alojar información importante sobre la participación e iniciativas ciudadanas en el curso de los distintos proyectos, no obstante, el reglamento interno de la Asamblea Nacional no establece donde, como y a quien consultar dicho informe, y si es de dominio público. La página web despliega una opción para consultar las actas de las comisiones permanentes por cada reunión que realizan.

El Artículo 66 del Reglamento Orgánico Régimen Interno de la Asamblea Nacional describe las funciones de la Comisión de Asuntos Municipales, estas consisten en “estudiar, proponer proyectos de ley, emitir conceptos, requerir información y pronunciarse sobre las siguientes materias...” en el numeral 10 señala la función de “Presentar proyectos tendientes a asegurar la participación ciudadana en las políticas del Estado, a través de las distintas entidades representativas de la comunidad”. Este punto hace referencia a otro ámbito de la participación ciudadana, que se refiere a régimen municipal en las respectivas instancias de cada corregimiento que tiene sus especificidades en términos de los mecanismos, espacios y dinámicas de participación e iniciativa ciudadana.

El Reglamento Interno en su sección sobre el funcionamiento de las comisiones establece en su Artículo 72 lo siguiente: “Horario de trabajo. Las Comisiones establecerán el horario de trabajo necesario, a fin de llevar a cabo las reuniones de consulta con los sectores o personas interesadas en el proyecto”. La participación ciudadana es parte del procedimiento en las funciones de las distintas comisiones, pero no es condición para el curso natural de un proyecto, las únicas condiciones para el curso de proyectos son el debate y cabildeo, mecanismos conceptualizados en el Reglamento Orgánico Régimen Interno.

Según los datos presentados en el informe sobre el Fortalecimiento de los mecanismos para la participación ciudadana en la Asamblea Nacional de Panamá (Barón, 2016), para el periodo legislativo 2014-2015, se presentaron 55 de iniciativas ciudadanas, de las cuales fueron clasificadas como viables 24 de estas, sin embargo, del conjunto de propuestas viables ninguna llegó a nivel de convertirse en ley de la república. En el siguiente periodo 2015-2016 se presentaron 66 propuestas de iniciativas ciudadanas, apenas 26 fueron caracterizadas como viables, no obstante, ninguna de estas fue tomada en consideración para proyectos de ley de los diputados, ni convertida en ley de la república.

En este contexto existen a nuestra consideración dos momentos recientes que aún en su complejidad permiten hacer una mirada crítica y poner en cuestión las dinámicas, espacios y mecanismos de participación ciudadana en el Órgano Legislativo de Panamá, a saber:

***a) Proyectos de Ley Moratoria marzo-abril de 2020***

La Asamblea Nacional de Panamá aprobó el pasado 7 de abril el proyecto de Ley 287 Mediante el cual se otorga una prórroga de 90 días en el pago de las obligaciones en materia de préstamos hipotecarios, personales y comerciales a jubilados y tarjetas de créditos otorgados por instituciones bancarias, cooperativas y financieras, incluso anterior a ello el 31 de marzo también se aprobó en tercer debate el proyecto de Ley No. 295, que establece

la suspensión del pago para las obligaciones de telefonía (fija y móvil), internet y energía eléctrica.

Ambas leyes antes señaladas, han sido planteadas sobre la base de que las medidas de cuarentena y confinamiento obligatorio, que por un lado, remitió a más de medio millón de panameños que laboraban en la informalidad a quedar repentinamente sin ningún tipo de ingresos y por otra parte, ante la solicitud de suspensión de contratos por parte de las empresas afectadas por la medida de cuarentena ante el Ministerio de Trabajo, con ello quedaron cerca de 230 mil trabajadores con contrato suspendido y más 4,236 empresas paralizadas en medio de la cuarentena al 29 de mayo (Capital Financiero, 2020).

El presidente Laurentino Cortizo, no sancionó de manera integral uno de estos proyectos por *inexequible*, señaló además que realizaría una convocatoria a sesiones extraordinarias en la Asamblea Nacional para discusión de dicha Ley de Moratoria. El 4 de mayo el presidente Cortizo anuncia en cadena nacional un acuerdo con la Asociación Bancaria de Panamá, en donde apuntó que la moratoria se extendería hasta el mes de diciembre. El acuerdo presentaba cierta ambigüedad en torno al tema de los intereses con los préstamos bancarios.

Las sesiones extraordinarias iniciaron el 15 de junio, la Comisión de Economía y Finanzas tenía la responsabilidad de discutir la Ley 287 que fue objetada y devuelta a la Asamblea Nacional por el Órgano Ejecutivo por *inexequible*. Durante las sesiones extraordinarias el Superintendente de Bancos Amauri Castillo citado por la comisión señaló que no hubo tal acuerdo, más bien fue un compromiso público entre presidente y gremio bancario, y que tal acuerdo no tiene ninguna vinculación jurídica (Charris Palacios, 2020). Finalmente se aprobó dicha ley en sesiones extraordinarias y fue sancionada por el presidente Laurentino Cortizo.

En el proceso de aprobación de dichos proyectos de ley, no se dio apertura en la consulta con la sociedad civil so pretexto de las dificultades del confinamiento, lo que anuló la posibilidad de incorporar la iniciativa y participación ciudadana en el mejoramiento del proyecto.



***b) Proyecto de reformas constitucionales discutido en la Asamblea Nacional de Panamá en 2019***

Dicho proyecto fue presentado por el Órgano Ejecutivo a través del Decreto No. 62 de 16 de julio de 2019, el Proyecto de Reformas Constitucionales que se discutía había sido preparado por la mesa de la Concertación Nacional para el Desarrollo, dicho espacio fue creado a través de la Ley 20 de 25 de febrero de 2008. Esta Ley está reglamentada a través del Decreto Ejecutivo No. 854 de 24 de agosto de 2010, el documento señala entre otras cosas que la Concertación Nacional para el Desarrollo será la instancia nacional público-privada de participación ciudadana en materia de consulta, verificar, recomendar y proponer sobre el cumplimiento transparente de los acuerdos y las metas establecidas en el proceso de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

El artículo 8 de la Ley 20 de 25 de febrero de 2008, establece quienes conforman la concertación, mientras que el artículo 9 señala que “El Consejo, una vez instalado, establecerá los parámetros para la adhesión de **nuevas organizaciones**<sup>23</sup> legalmente constituidas, cuyo representante o representantes serán designados libremente por estas” por otro lado, el Reglamento de la concertación también hace referencia a organizaciones acreditadas y excluye otras formas de participación ciudadana.

No obstante, el objeto de este trabajo es la participación ciudadana en el Órgano Legislativo, una mirada a las consultas ciudadanas realizadas por la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional (Encargada de la discusión y consultas en este rubro), indica consultas con diversos sectores la sociedad en diferentes provincias del país. El Artículo 53 del Reglamento Orgánico Interno establece que la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales tiene como funciones estudiar, proponer proyectos de ley y emitir concepto sobre los siguientes temas: 1. Proyecto de acto constitucional reformativo, adicional o subrogatorio de la Constitución Política. La Comisión de Gobierno que discutió el proyecto, realizó algunas modificaciones que no

---

<sup>23</sup> La letra remarcada en **negrita** es nuestra e intenta denotar que la Ley hace referencia a organizaciones, cuando su rol es promover la participación ciudadana tanto a través de las organizaciones de la sociedad civil, como de individuos.

fueron bien recibidas por la opinión pública panameña (Coriat, 2019), ocasionando rechazo a través de las movilizaciones desarrolladas durante el mes de octubre y noviembre de 2019.

A nuestro criterio estos dos momentos antes mencionados, nos permiten entender el contexto de las dinámicas, espacios y mecanismos de participación ciudadana, así como las obstáculos, lagunas y omisiones, para la participación ciudadana efectiva, como un proceso necesario de vigilancia del ejercicio de la democracia representativa a nivel del Órgano Legislativo de Panamá.

Con el traslado de la discusión y el debate de los problemas cruciales a los ámbitos ciudadanos (civiles), y con la resistencia a la representación político-partidaria de los intereses de los diversos grupos, el Estado nación ha empezado a dejar de ser la instancia política por excelencia y ha devenido en una (y no la única) de las instancias de transformación social y de distribución del poder, con lo cual el locus de la política se traslada (y se amplía) desde el Estado y el sistema político hacia la sociedad civil, la ciudadanía en mecanismos de participación. En esta nueva relación, la sociedad civil pasa a ser el espacio de las demandas (y el ejercicio) de la ciudadanía democrática.

### **Conclusiones**

La participación ciudadana entendida como la participación activa, voluntaria y personal de los ciudadanos en las cuestiones de interés público obedecen a un proceso multidimensional de carácter social e histórico, pero que a su vez opera bajo determinadas condiciones dentro del sistema político de un país, así el desgaste de ciertas instituciones parte en primera instancia de la falta de incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones en la gestión pública y la producción de leyes, que desemboca en la inexorable necesidad de incorporar cada vez más a la ciudadanía en la discusiones más sustantivas, a fin de garantizar la legitimidad institucional y sentar las bases de gobernabilidad.

Para que los mecanismos de participación ciudadana aplicados a la producción de leyes en la Asamblea Nacional tengan mayor significancia, es necesario por un lado incrementar la formación política práctica de la ciudadanía en los procedimientos

inherentes a la generación de proyectos de leyes. Por otro lado, sería prudente evaluar la viabilidad de institucionalizar dispositivos de "lobby" parlamentario que sirvan de herramienta legítima para que sectores de la sociedad puedan concretar sus iniciativas legislativas.

### Referencia bibliográfica

Acosta, Y. (2008). Ciudadanía y democracia postransicional en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales*, 24, 35-46.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=453644786004>

Constitución Política de la República de Panamá, Pub. L. No. Gaceta Oficial No. 25176 (2004). <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/vigente.pdf>

Barón, M. (2016). *Fortalecimiento de los mecanismos para la participación ciudadana en la Asamblea Nacional de Panamá*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Asamblea Nacional de Panamá.

Bobbio, N. (2016). *Estado, Gobierno y Sociedad, por una teoría general de la política* (J. Fernández Santillán, Trad.; Decimoséptima Reimpresión). Fondo de Cultura Económica.

Bobes, V. C. (2012). Ciudadanía, poder y participación. América Latina frente a los dilemas del siglo XXI. En M. Puchet Anyul, M. Rojas, R. Salazar, G. Valenti, & F. Valdés Ugalde (Eds.), *América Latina, en los albores del siglo XXI, 2. Aspectos Políticos* (pp. 301-317). FLACSO-México.

Cantador, I., Cortés-Cediel, M. E., & Fernández, M. (2020). Exploiting Open Data to analyze discussion and controversy in online citizen participation. *Information Processing & Management*, 57(5), 102301. <https://doi.org/10.1016/j.ipm.2020.102301>

Capital Financiero. (2020, mayo 10). Trabajadores con contratos suspendidos, sin claridad sobre su futuro. *ElCapitalFinanciero.com - Noticias Financieras de Panamá*.

<https://elcapitalfinanciero.com/trabajadores-con-contratos-suspendidos-sin-claridad-sobre-su-futuro/>

CEPAL (Director). (2018). *Andrea Sanhueza, experta en participación ciudadana, Investigadora Alianza para el Gobierno Abierto*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=144&v=c-87EggaTfA&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?time_continue=144&v=c-87EggaTfA&feature=emb_logo)

Cerva Cerna, D. (2014). Participación política y violencia de género en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(222), 117-139. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(14\)70212-0](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70212-0)

Charris Palacios, A. (2020, junio 16). Superintendente de bancos opina que no hubo acuerdo con el Presidente. *En Segundos Panamá*. <https://ensegundos.com.pa/2020/06/16/superintendente-de-bancos-opina-que-no-hubo-acuerdo-con-el-presidente/>

CIEPS. (2019). *1ra Encuesta CIEPS de ciudadanía y derechos*. Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS).

Cobo, C. (2020). Gobierno abierto: De la transparencia a la inteligencia cívica. En A. Hofmann, A. Ramírez Alujas, & J. A. Bojórquez Pereznieta (Eds.), *La Promesa del Gobierno Abierto* (pp. 101-118). Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública. <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/handle/123456789/3584>

Coriat, A. (2019, octubre 30). *Una mirada al texto final de las reformas constitucionales*. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/191029/mirada-texto-final-reformas-constitucionales>

- Duverger, M. (1992). Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En A. Batlle (Ed.), *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 37-76). Ariel. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2335584>
- Freijeiro Varela, M. (2008). ¿Hacia dónde va la ciudadanía social? (De Marshall a Sen). *Andamios*, 5(9), 157-181. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1870-00632008000200008&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1870-00632008000200008&lng=es&nrm=iso&tlng=es)
- Gandásegui, M. A. (1998). *La Democracia en Panamá* (2da ed.). Centro de Estudios Latinoamericanos «Justo Arosemena».
- León T., M. (2010). El 'buen vivir': Objetivo y camino para otro modelo. En *Sumak Kawsay / Buen Vivir y cambio civilizatorio*. FEDAEPS.
- Lipset, S. M. (1992). Algunos requisitos sociales de la democracia: Desarrollo económico y legitimidad política. En A. Batlle (Ed.), *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 113-150). Ariel. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2335596>
- Lizcano-Fernández, F. (2012). Democracia directa y democracia representativa. *Convergencia*, 19(60), 145-175. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1405-14352012000300005&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-14352012000300005&lng=es&nrm=iso&tlng=es)
- Pinto, S. (2012). *Los mecanismos y espacios de participación ciudadana desde la municipalidad: Casos de los municipios de Arraiján (Panamá), y de montes de oca (Costa Rica)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Pons-Vigués, M., Pujol-Ribera, E., Berenguera, A., Violán, C., & Mahtani-Chugani, V. (2019). La participación ciudadana en la investigación desde la perspectiva de investigadores de atención primaria. *Gaceta Sanitaria*, 33(6), 536-546. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2018.05.011>

- Quiroz Villalobos, M. E. (2019). La desconfianza hacia la democracia en América Latina. *Cuestiones constitucionales*, 40, 221-241. <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2019.40.13233>
- Sartori, G. (2022). *La Democracia en 30 Lecciones* (L. Foschini, Ed.; A. Pradera, Trad.). Editorial Taurus.
- Wallerstein, I. (1995). *Después del Liberalismo* (S. Mastrángelo, Trad.). Ebook Mundo.