

Análisis de la conflictividad social en Panamá durante el primer año de la administración de José Raúl Mulino

Analysis of social conflict in Panama during the first year of the administration of José Raúl Mulino

Analyse des conflits sociaux au Panama pendant la première année de l'administration de José Raúl Mulino

Análise da conflitividade social no Panamá durante o primeiro ano da administração de José Raúl Mulino

Mónica Patricia Romero Zapata

Universidad de Panamá, Panamá

morisca40@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-2856-2457>

Charlyn D. Marmolejo González

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá

charlyn.marmolejo@up.ac.pa

 <https://orcid.org/0000-0002-5762-7053>

Aylin Y. Valdés L.

Universidad de Panamá, Panamá

aylin.valdes@up.ac.pa

 <https://orcid.org/0009-0001-1775-4592>

Zoe Estefanía Valdés R.

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá

zoe.valdes@up.ac.pa

 <https://orcid.org/0009-0008-1195-4199>

DOI <https://doi.org/10.48204/contacto.v5n2.9569>

Recibido: 23/05/2025

Aceptado: 12/08/2025

RESUMEN

El presente artículo se centra en la dinámica de la conflictividad social en Panamá durante el primer año de gobierno del presidente José Raúl Mulino, abarcando el período comprendido entre el 1 de julio de 2024 y el 30 de junio de 2025. Mediante un análisis sistemático de los conflictos sociales reportados en las ediciones digitales de los principales periódicos del país, este estudio busca reflexionar sobre la articulación entre las condiciones estructurales de malestar preexistentes y la implementación de reformas

neoliberales regresivas. Se examina cómo cuatro sucesos específicos —la Ley 462 (que reformó el sistema de pensiones), un acuerdo bilateral con los Estados Unidos, la reapertura de la mina Cobre Panamá y la construcción de reservorios para el canal interoceánico— sirvieron como catalizadores de un descontento social latente. La convergencia de estos factores dio lugar a la emergencia de un movimiento de protesta multisectorial que trascendió las demandas inmediatas para articular reivindicaciones históricas en torno a la soberanía nacional, la justicia social y la redistribución equitativa de la riqueza. El análisis concluye que la respuesta del Estado a este fenómeno no solo intensificó la fractura social, sino que también puso en evidencia una crisis de gobernabilidad.

Palabras clave: Panamá, Conflictividad social, Crisis de gobernabilidad, Movilización ciudadana, José Raúl Mulino, Represión, Neoliberalismo.

ABSTRACT

This article focuses on the dynamics of social unrest in Panama during the first year of President José Raúl Mulino's administration, covering the period from July 1, 2024, to June 30, 2025. Through a systematic analysis of social conflicts reported in the digital editions of the country's main newspapers, this study seeks to reflect on the connection between pre-existing structural conditions of unrest and the implementation of regressive neoliberal reforms. It examines how four specific events—Law 462 (which reformed the pension system), a bilateral agreement with the United States, the reopening of the Cobre Panamá mine, and the construction of reservoirs for the interoceanic canal—served as catalysts for latent social discontent. The convergence of these factors gave rise to the emergence of a multisectoral protest movement that transcended immediate demands to articulate historical demands around national sovereignty, social justice, and the equitable redistribution of wealth. The analysis concludes that the state's response to this phenomenon not only intensified social divisions but also revealed a crisis of legitimacy.

Keywords: Panama, Social conflict, Governance crisis, Citizen mobilization, José Raúl Mulino, Repression, Neoliberalism.

Introducción

Panamá, en los últimos años, ha experimentado profundos cambios en su tejido político, económico, social e institucional, que a su vez han reconfigurado los escenarios, los actores, las demandas y las reglas dentro de las cuales se desarrollan los conflictos sociales.

El pasado reciente, políticamente, se ha caracterizado por una débil institucionalidad y un elevado índice de corrupción percibida, factores que han fomentado un profundo sentimiento de insatisfacción y desconfianza en la población. Este contexto ha sido crucial para el surgimiento y la intensificación de los conflictos sociales, los cuales se han establecido como un elemento central en la dinámica sociopolítica del país y como la principal vía a través de la cual los grupos y organizaciones sociales buscan articular y satisfacer sus demandas.

En el ámbito social, la percepción de logros y deficiencias ha generado un terreno fértil para el conflicto. Dentro de este marco, el sistema de salud, educativo y laboral se caracterizan por presentar inequidades y carencias estructurales. Estas deficiencias exacerban la frustración y el sentimiento de marginación en la población, fortaleciendo la percepción de injusticia. En consecuencia, este clima de insatisfacción y malestar latente se convierte en un catalizador fundamental para la emergencia de conflictos sociales.

El 1 de julio de 2025 se cumplió el primer año de gestión del presidente José Raúl Mulino, un período definido por profundas tensiones estructurales que han puesto a prueba la gobernabilidad democrática en Panamá. Su ascenso al poder en circunstancias excepcionales, tras la inhabilitación del expresidente Ricardo Martinelli, y su victoria con el 34,2% de los votos válidos en elecciones que registraron una participación histórica del 77%, marcaron el inicio de una administración que prometió reactivación económica y seguridad. Sin embargo, la agenda gubernamental colisionó con una realidad compleja, caracterizada por la fragmentación política institucional, una crisis económica heredada y un creciente descontento social.

Este primer año ha evidenciado la tensión inherente entre la implementación de un modelo económico neoliberal y las demandas ciudadanas de mayor justicia social y participación democrática. Este escenario ha configurado un contexto en el que la capacidad de gobernabilidad se ha visto constantemente desbordada por conflictos socioeconómicos y limitaciones estructurales.

Al inicio de su mandato, la administración de Mulino enfrentó una Asamblea Nacional fragmentada, lo que limitó la capacidad estatal para procesar las demandas sociales a través de canales institucionales y generó tensiones en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Este escenario institucional se vio agravado por la convergencia de descontentos sectoriales, motivados por la implementación de un conjunto de reformas percibidas como regresivas.

Específicamente, la Ley 462 (que modificó el sistema de pensiones de la Caja de Seguro Social), los proyectos extractivistas, las políticas hídricas y los acuerdos de seguridad con Estados Unidos — cuestionados por afectar la soberanía nacional—, catalizaron el malestar social. La articulación de estas tensiones transformó el panorama político en un campo de disputa donde la gobernabilidad se vio progresivamente mermada por la radicalización de los conflictos, configurando una crisis de gobernabilidad que ha excedido las capacidades de mediación del Estado.

Dinámica económica panameña (2019-2024)

Entre 2019 y 2024, la economía panameña experimentó una serie de transformaciones estructurales influenciadas por eventos globales y locales que impactaron su desempeño macroeconómico. En 2019, el

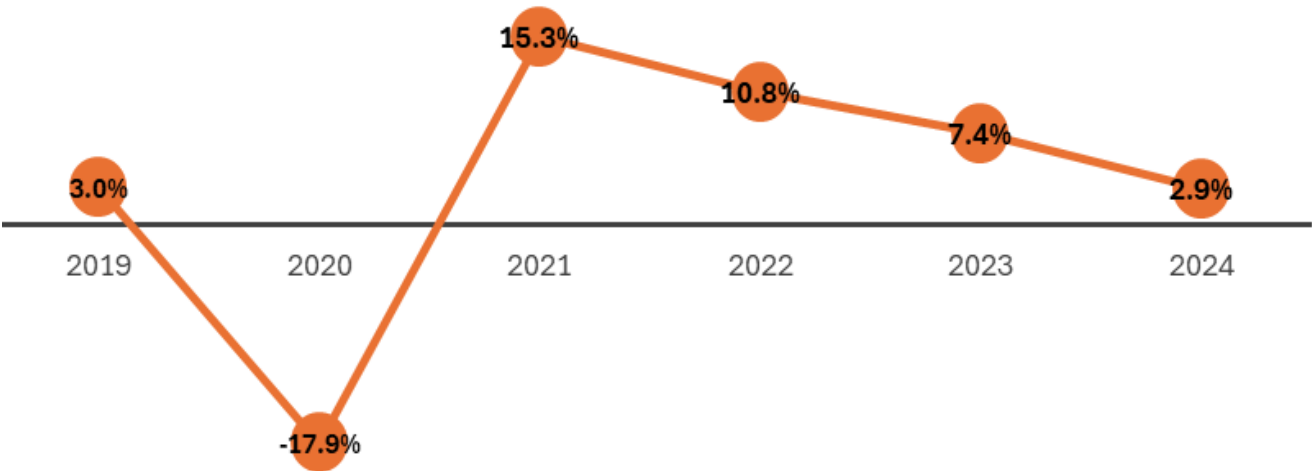
país registró un crecimiento moderado del 3%, reflejando una estabilidad relativa, aunque con señales incipientes de desaceleración, en particular debido a la contracción de la inversión pública.

En 2020, Panamá enfrentó una de las contracciones más severas de su historia reciente, con una caída del Producto Interno Bruto (PIB) del 17,9% como consecuencia de la pandemia de COVID-19. Las medidas de confinamiento, el cierre de fronteras y la paralización de actividades económicas afectaron gravemente a sectores clave como el turismo, la construcción y el comercio.

La recuperación se inició en 2021 con un repunte del 15,3%, impulsado por la reapertura económica, el dinamismo del Canal de Panamá y el auge del sector minero, especialmente por la operación de Cobre Panamá. Este dinamismo se mantuvo en 2022, con un crecimiento del 10,8% sustentado en el fortalecimiento de los servicios logísticos, el comercio internacional y la inversión extranjera directa. No obstante, en 2023 la economía mostró signos de desaceleración al moderarse el crecimiento al 7,4%, aunque mantuvo solidez gracias a los aportes del Canal y la minería.

El año 2024 marcó un punto de inflexión crítico, con una desaceleración drástica al 2,9%. Esto fue atribuible principalmente al cierre definitivo de la mina Cobre Panamá —que representaba aproximadamente el 3% del PIB—, lo que afectó las exportaciones, el empleo y la recaudación fiscal (FMI, 2024). Adicionalmente, factores climáticos adversos, como una sequía prolongada, impactaron tanto las operaciones del Canal de Panamá como la productividad del sector agropecuario, lo que redujo los ingresos por tránsito interoceánico y la producción agrícola.

Figura 1
Crecimiento del Producto Interno Bruto de la República de Panamá, años: 2019-2024



Fuente: Contraloría General de la República de Panamá, Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).



No obstante, el desempeño económico durante el primer año de la administración Mulino estuvo intrínsecamente ligado a los persistentes desafíos estructurales del mercado laboral. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), la tasa de desempleo experimentó un aumento significativo, escalando del 7,4% en 2023 al 9,5% en 2024. A esto se sumó una preocupante tasa de informalidad del 49,3%, registrada en octubre de 2024. Esta situación se agrava por la desproporcionada carga generacional de la crisis, dado que el 54,3% del desempleo total afecta a la población joven de 15 a 29 años, un grupo que presenta una tasa específica de desocupación del 15,4%.

El deterioro del empleo en Panamá llevó al propio presidente Mulino a reconocer públicamente el desempleo como un "reto fundamental a futuro" para su administración. Si bien este reconocimiento constituye un significativo acto de realismo político, resulta insuficiente frente a la magnitud del desafío. La paradoja panameña reside en que el crecimiento económico no se traduce en la generación de empleo de calidad, lo que sugiere una profunda desconexión entre el modelo económico y las capacidades del mercado laboral.

Esta crisis laboral opera como un amplificador de otras tensiones sociales. El desencanto juvenil alimenta la protesta social, la precarización laboral profundiza la desigualdad y la frustración de expectativas erosiona el contrato social. Los datos sugieren la existencia de un círculo vicioso de desempleo, informalidad y desigualdad que requiere de intervenciones estructurales que trasciendan las medidas paliativas.

Política exterior en la administración de José Raúl Mulino

En el plano geopolítico, la administración Mulino ha desplegado una política exterior activa y multifacética, caracterizada por dos ejes principales: el fortalecimiento de los lazos estratégicos con Estados Unidos, particularmente en materia de seguridad y gestión migratoria, y la defensa firme de la soberanía nacional sobre el Canal de Panamá, así como la promoción de la diversificación de alianzas internacionales mediante el fortalecimiento de vínculos con países como Francia y bloques regionales como el Mercosur. Esta estrategia dual refleja un intento deliberado de equilibrar la tradicional dependencia con Estados Unidos con una mayor autonomía y pluralidad diplomática, en un contexto internacional marcado por crecientes tensiones globales y regionales.

En este marco, el gobierno panameño respondió con firmeza a las declaraciones del presidente estadounidense Donald Trump, quien manifestó su intención de "recuperar" el Canal de Panamá. Como parte de esta compleja relación bilateral, se suscribió un nuevo acuerdo de seguridad entre ambos países. No obstante, este instrumento ha sido objeto de críticas por parte de actores sociales y expertos en relaciones internacionales, quienes advierten que podría ampliar sustancialmente la cooperación militar sin establecer salvaguardas claras contra la presencia militar permanente. Esto ha generado un debate fundamental sobre los límites de la soberanía nacional y el alcance real de dicha alianza estratégica.

Percepción ciudadana y evaluación de la gestión gubernamental

A un año de haber asumido la presidencia, la confianza de los panameños en el presidente José Raúl Mulino experimentó un descenso drástico. Esta crítica valoración ciudadana se refleja en los resultados de la encuesta de CID Gallup de mayo de 2025, donde apenas el 9% de los encuestados considera que el país se dirige por el "camino correcto". Este dato encuentra un correlato preciso en la encuesta "Vea Panamá", elaborada por la empresa *Prodigious Consulting* y La Estrella de Panamá y aplicada entre el 22 y el 25 de junio de 2025 en ocho provincias del país. Este estudio cuantitativo revela que el 73,9% de la población desapruueba la gestión gubernamental, mientras que solo el 2,7% la califica como positiva.

La simultaneidad temporal de ambos estudios —mayo y junio de 2025— sugiere un rápido proceso de deslegitimación. El deterioro socioeconómico estructural se combina con la implementación de reformas, generando un círculo vicioso en el que la pérdida de confianza institucional dificulta la implementación de políticas públicas efectivas. Este escenario plantea serios desafíos para la gobernabilidad democrática a mediano plazo, particularmente en un contexto de fragmentación política y movilización social creciente.

Estrategia metodológica

El presente estudio tiene como objetivo analizar la dinámica de la conflictividad social en Panamá durante el primer año de gobierno del presidente José Raúl Mulino, abarcando el período del 1 de julio de 2024 al 30 de junio de 2025. La investigación se basa en un relevamiento sistemático de conflictos sociales registrados en las ediciones digitales de tres periódicos nacionales: *La Estrella de Panamá*, *Crítica* y *La Prensa*. Este análisis se complementa con datos secundarios y literatura científica para una comprensión integral del fenómeno. Es importante señalar que, si bien la base empírica busca ser representativa, no pretende la exhaustividad absoluta, dado que la documentación de los conflictos está sujeta a los sesgos inherentes a la cobertura mediática. Esto constituye una limitación metodológica consustancial a los estudios que emplean fuentes periodísticas.

Para el monitoreo de la conflictividad social, se adoptó como unidad de análisis el conflicto social. Este fue conceptualizado por Calderón (2012) como un "proceso de interacción contenciosa entre actores sociales e instituciones" que se movilizan de forma colectiva para defender o mejorar su situación. El autor especifica que este tipo de conflicto se manifiesta a través de medidas de presión violentas, como huelgas y revueltas, dirigidas contra entidades públicas o privadas (p. 3).

Para el relevamiento de la información, se diseñó una matriz de sistematización que permitió categorizar las variables determinantes de la conflictividad. La clasificación se basó en el modelo propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2012), que analiza la conflictividad social a partir de tres grandes campos de conflicto: reproducción social (relacionado con la

satisfacción de necesidades básicas y la distribución de recursos), institucionales y por gestión administrativa (referidos a la relación entre la ciudadanía y las instituciones estatales) y culturales (vinculados a la identidad, los valores y las cosmovisiones). Esta clasificación proporcionó un marco analítico sólido para la identificación y el análisis de la conflictividad social durante el período de estudio (ver Tabla 1).

Tabla 1

Conflictividad social, según campo de conflicto

Campo de conflicto	Alcance
Reproducción social	Demandas para satisfacer necesidades básicas y ampliadas que permitan la reproducción de los individuos y de las colectividades humanas. Sobre todo, incluye aspectos socioeconómicos, laborales, salariales, de consumo colectivo, pero aglutina en esta tipificación a las movilizaciones en contra de ciertas medidas políticas o sociales que se perciben como amenazadoras del statu quo, o para impulsar normas que podrían mejorar la situación económica actual, o cuestiones relacionadas con la propiedad y el aprovechamiento de la tierra.
Institucionales y por gestión administrativa	Demandas generadas por las fallas en la prestación de servicios públicos, por temas de gestión administrativa, por situaciones o medidas legales, cuestionamiento y/o reconocimiento de autoridades, por incumplimiento de convenios y por la definición de límites políticos administrativos
Culturales	Abarca los conflictos que tienen su origen en diferentes visiones y dinámicas de convivencia intercultural. Mantienen una estrecha relación con las condiciones de debilidad institucional y de desigualdad económica, en la medida en que estas situaciones son el escenario generador de la desigualdad cultural, donde se aboga por el reconocimiento o fortalecimiento de las identidades de los actores y el mejoramiento o mantenimiento de ciertos niveles de calidad de vida.

Fuente: Elaboración propia con base en *Cuaderno de prospectiva política: la protesta social en América Latina* (PNUD, 2012).

Además de las variables anteriores, se examinaron tres variables complementarias. La primera, las formas de acción colectiva, permitió clasificar las modalidades de movilización según su intensidad y características. La segunda, los actores del conflicto, posibilitó identificar a los grupos movilizadores y establecer correlaciones con las demandas planteadas. Finalmente, como variable analítica crucial, se incorporó la radicalización de la protesta para comprender la escalada del conflicto y las respuestas estatales.

Este proceso de sistematización permitió la codificación estandarizada de cada conflicto utilizando el *software* SPSS v.26, una herramienta estadística que facilitó la identificación de patrones relacionales entre las formas de acción colectiva, los actores sociales y las respuestas institucionales. En la siguiente sección, se presentarán y discutirán los hallazgos empíricos derivados de este análisis.

Conflictividad social: 1 de julio 2024 – 30 de junio 2025

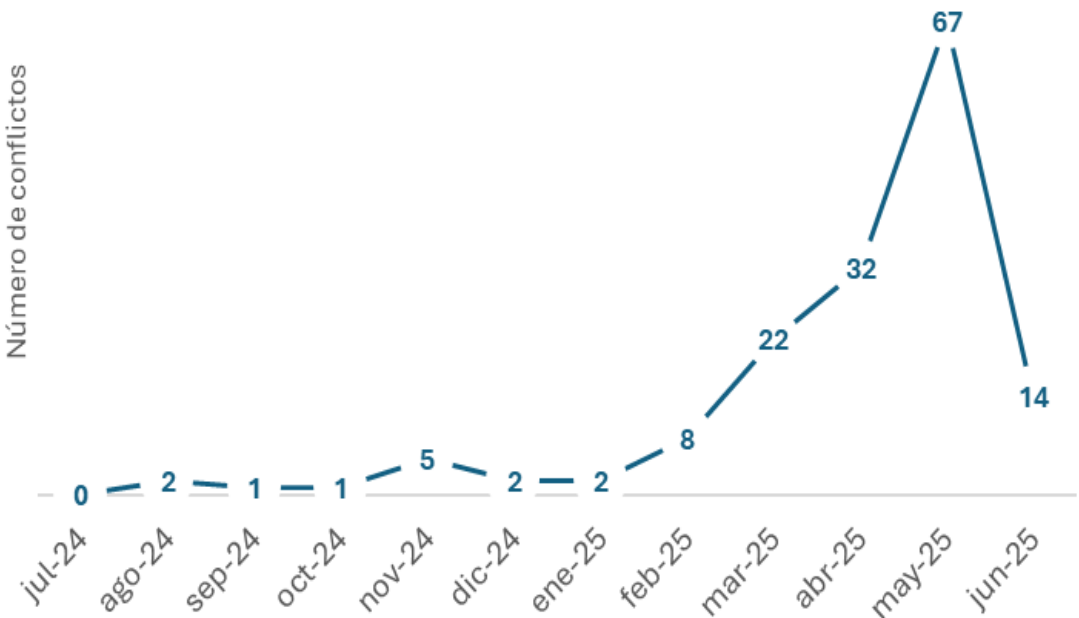
Distribución de la Conflictividad Social

De acuerdo con el monitoreo de fuentes periodísticas, entre el 1 de julio de 2024 y el 30 de junio de 2025 se documentaron 156 casos de conflictos sociales en Panamá. La distribución temporal de estos conflictos revela un patrón significativo: apenas 11 casos (7,1%) ocurrieron entre julio y diciembre de 2024, mientras que la mayoría, 145 casos (92,9%), se concentró en la primera mitad de 2025 (ver figura 2).

Este marcado desequilibrio en la distribución temporal evidencia una intensificación sustancial de la conflictividad social. Si bien la cifra absoluta de conflictos no constituye un indicador determinante por sí misma, su progresión temporal refleja el deterioro del clima social y el estado de ánimo predominante en la población panameña durante este período.

La pronunciada aceleración de los conflictos sugiere la existencia de factores estructurales y coyunturales que actuaron como catalizadores del malestar social. Esta tendencia ascendente representa un indicador cuantitativo relevante para comprender la dinámica sociopolítica que caracterizó el primer año de la administración Mulino, marcado por crecientes tensiones entre las políticas gubernamentales y las demandas ciudadanas.

Figura 2
Número de conflictos sociales en el primer año de gobierno de José Raúl Mulino, por mes: julio 2024-junio 2025



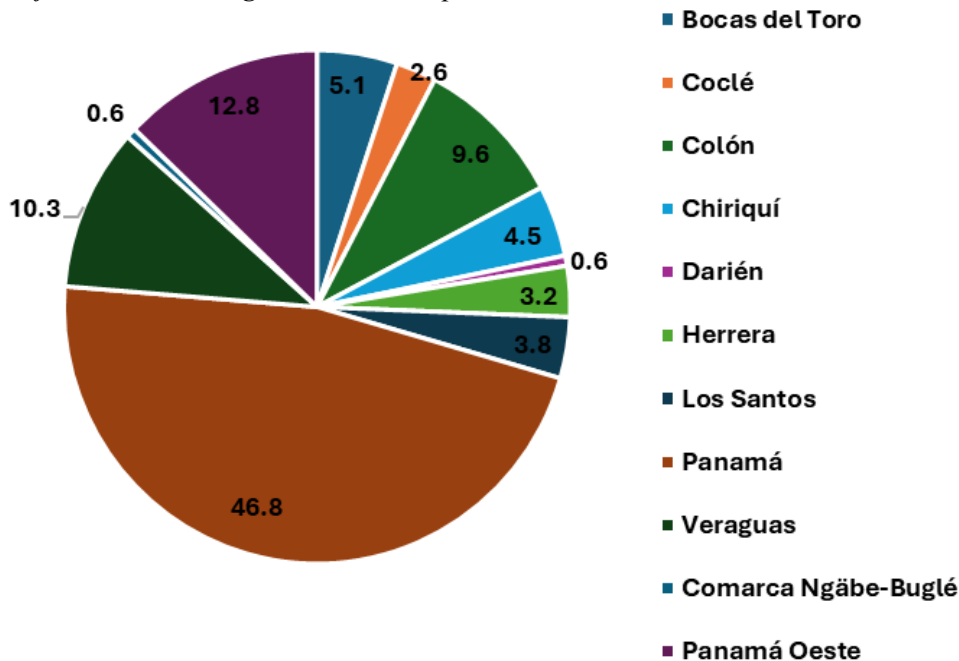
Fuente: Elaboración propia. Base de datos de conflictos sociales, 2024-2025.



Distribución de la Conflictividad Social

Otro aspecto relevante de la conflictividad social en Panamá durante este período es su alcance geográfico. Según el monitoreo de fuentes periodísticas, la mayoría de los conflictos sociales se concentraron en las provincias de Panamá (46,8%), Panamá Oeste (12,8%) y Veraguas (10,3%), como se muestra en la figura 3.

Figura 3
Conflictos sociales según distribución provincial



Fuente: Elaboración propia. Base de datos de conflictos sociales, 2024-2025.

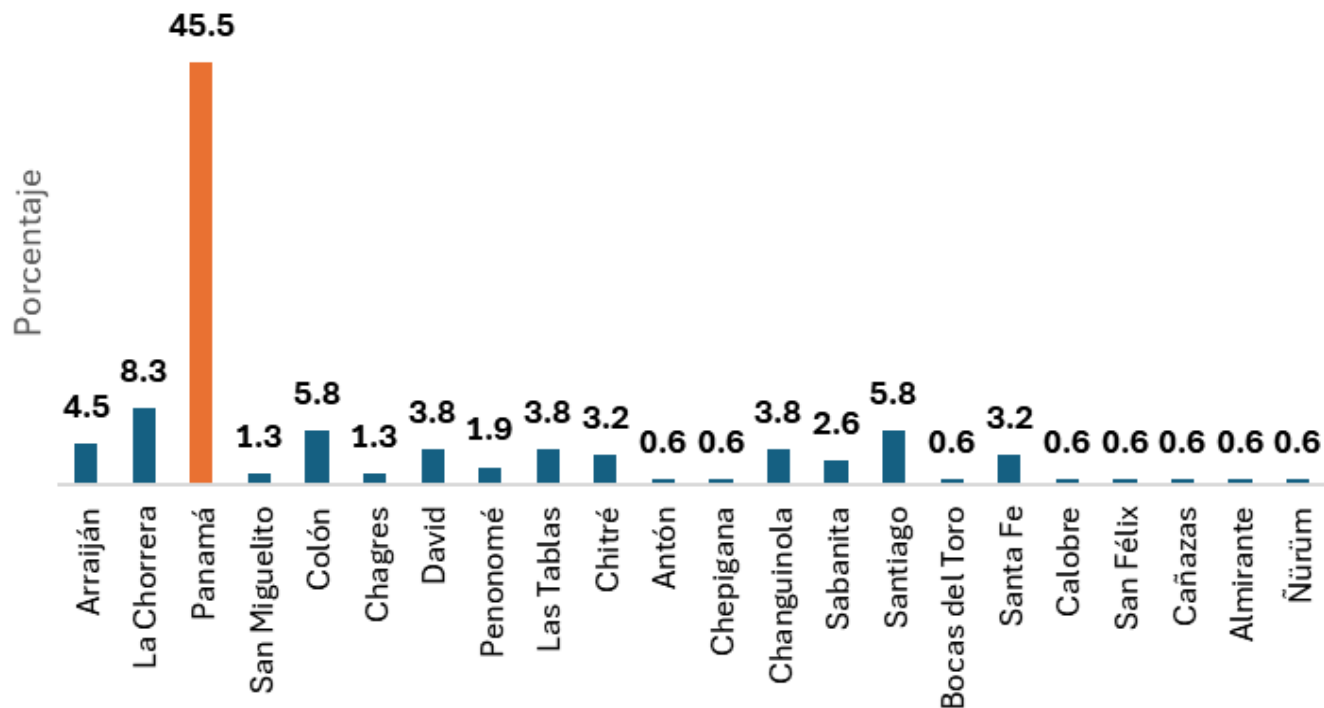
El análisis territorial revela una distribución espacial altamente concentrada. El distrito de Panamá, en su condición de sede de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, emergió como el epicentro principal de las protestas, concentrando el 34,5% del total de casos registrados. Este patrón de distribución evidencia la selección estratégica de los espacios de poder para visibilizar las demandas sociales.

La preeminencia del distrito capitalino como escenario privilegiado de la conflictividad obedece a dos factores, a saber: primero, su carácter de centro neurálgico de la toma de decisiones políticas y administrativas, lo que convierte a sus instituciones en blancos naturales de las demandas ciudadanas. Segundo, su condición de principal foco de atención mediática, lo que amplifica significativamente la visibilidad y resonancia pública de las protestas desarrolladas en su territorio.

Esta concentración espacial de la conflictividad ilustra cómo los movimientos sociales adoptan estratégicamente las capitales como escenarios privilegiados para la articulación de sus demandas, maximizando así su capacidad de incidencia política y mediática (ver figura 4).



Figura 4
Conflictos sociales según alcance distrital



Fuente: Elaboración propia. Base de datos de conflictos sociales, 2024-2025.

Actores del conflicto: demandantes y demandados

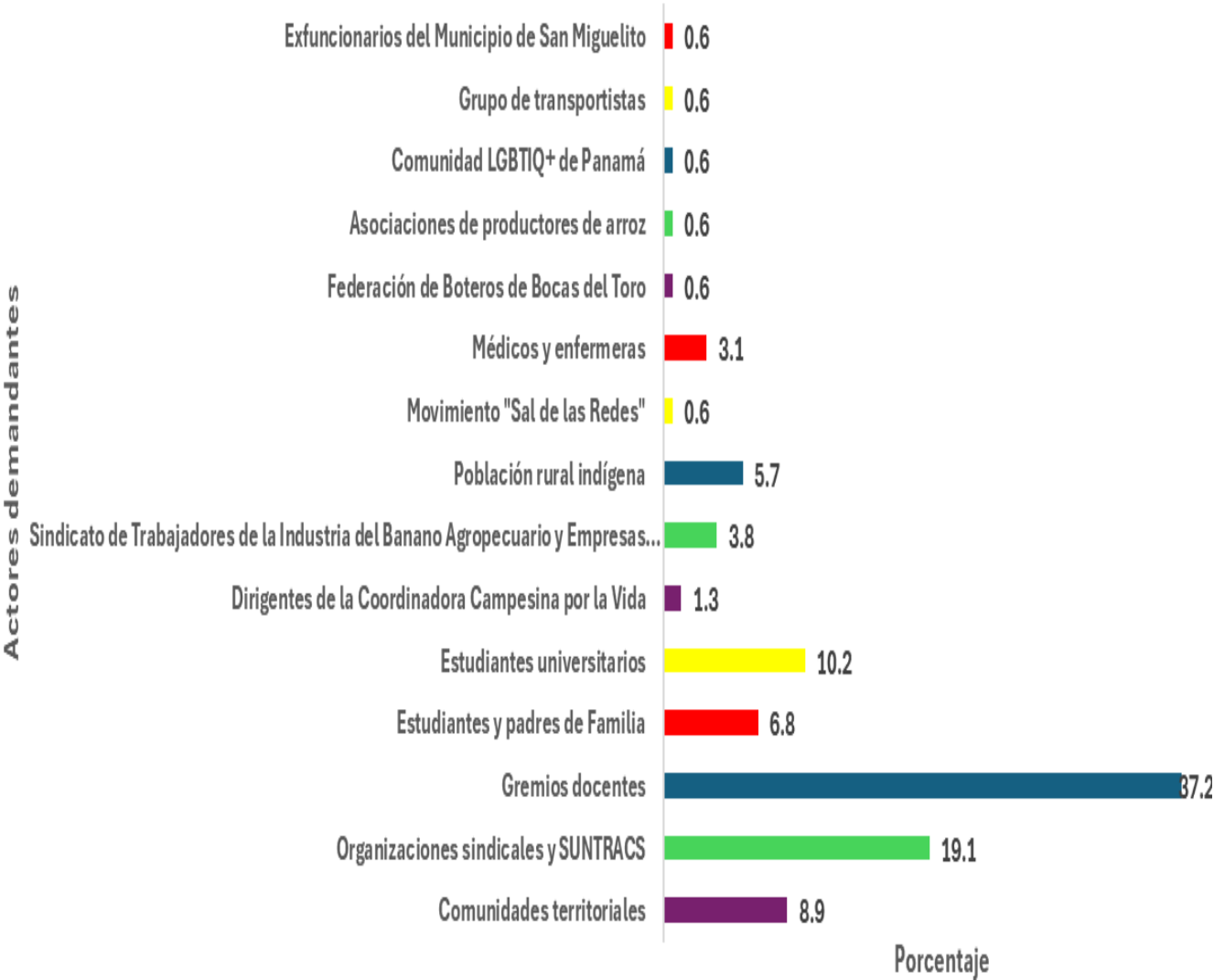
El análisis de los actores involucrados en los conflictos sociales durante el primer año de la administración de José Raúl Mulino revela dos dinámicas significativas. Primero, se observa un proceso de convergencia que articula un frente común de demandas. En este escenario, las identidades tradicionales (sindicales, gremiales) se hibridan con nuevas subjetividades políticas (jóvenes, comunidades territoriales e indígenas), configurando un panorama de pluralización contestataria. Segundo, el Estado mantuvo su rol histórico como centralizador del malestar colectivo y principal referente de las demandas sociales, lo que confirma una tendencia histórica de la cultura política en América Latina.

4.3.1. Actores demandantes

El mapa de la conflictividad social refleja una confluencia de actores que transformó el malestar social en un movimiento cohesionado. Los datos cuantitativos revelan una distribución significativa, donde los gremios docentes lideraron el 37,2% de los conflictos, lo que evidencia la capacidad de movilización de actores con alta legitimidad social y una estructura organizativa consolidada. A estos les siguieron los sindicatos tradicionales (19,1%), con el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares (SUNTRACS) como eje articulador. Los estudiantes universitarios (10,2%) configuraron un "contrapoder juvenil", mientras que las comunidades territoriales

(8,9%), el Sindicato de Trabajadores de la Industria del Banano Agropecuario y Empresas Afines (SITRAIBANA) (3,8%) y la población rural indígena (5,7%) evidenciaron una "politización de lo territorial" como eje de movilización (ver figura 5).

Figura 5
Conflictos sociales, según actores demandantes



Fuente: Elaboración propia. Base de datos de conflictos sociales, 2024-2025.

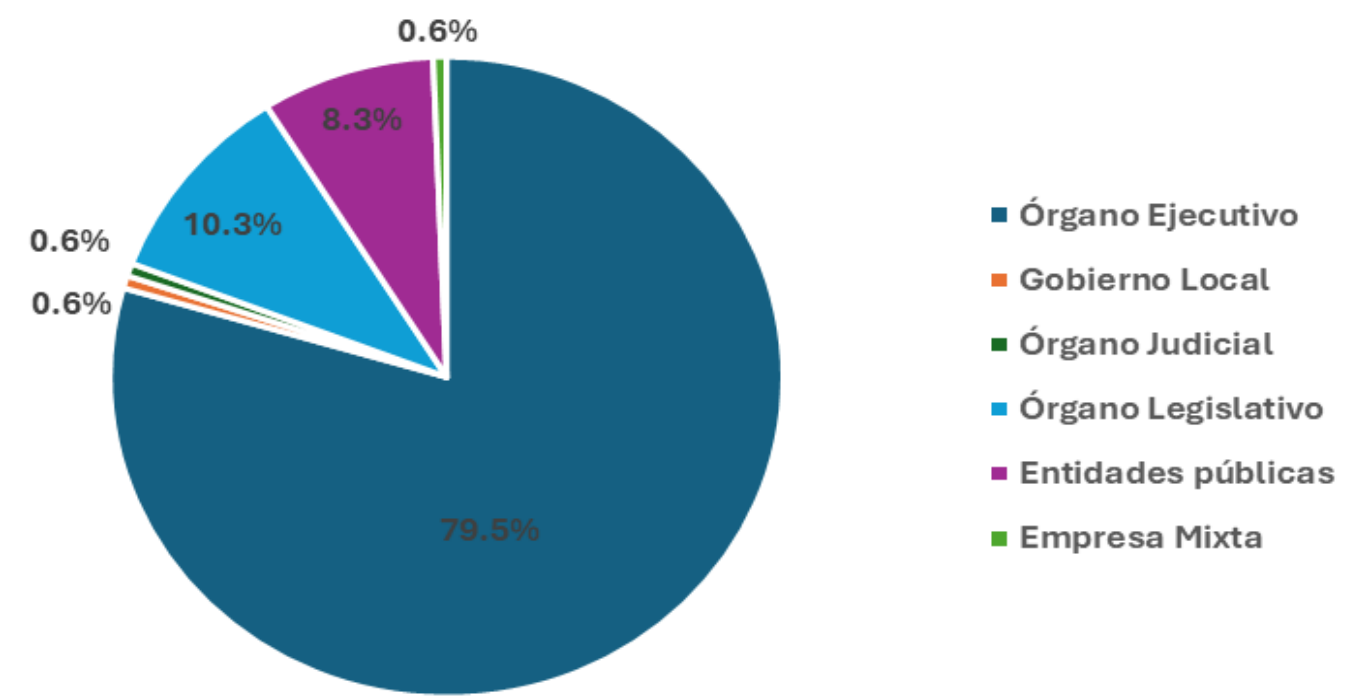
Actores demandados

Con respecto a los actores demandados, los datos de la Gráfica 6 evidencian que se mantiene la tendencia histórica de que el Estado, en sus diferentes niveles y órganos, sea el principal objetivo de la protesta. La distribución de las demandas fue la siguiente: Órgano Ejecutivo (79,5%), Órgano Legislativo (10,3%), Entidades Públicas (8,9%), Órgano Judicial (0,6%) y Gobiernos Locales (0,6%).



Este patrón de conflictividad revela una paradoja central. El Estado, a pesar de su fuerza centralizadora, se percibe como el principal responsable del malestar social debido a su bajo desempeño institucional y administrativo.

Figura 6
Conflictos sociales según actores demandados



Fuente: Elaboración propia. Base de datos de conflictos sociales, 2024-2025.

El análisis de la distribución de las demandas durante el ciclo de protestas revela una clara visión presidencialista del conflicto. El 74,4% de las exigencias fueron dirigidas directamente al presidente Mulino, configurándolo como el principal receptor de los reclamos, en particular los relacionados con la derogación de la Ley 462. Este dato evidencia la persistencia de un imaginario político centralista, donde la figura presidencial sigue siendo percibida como el epicentro de la toma de decisiones, incluso en contextos de fragmentación institucional.

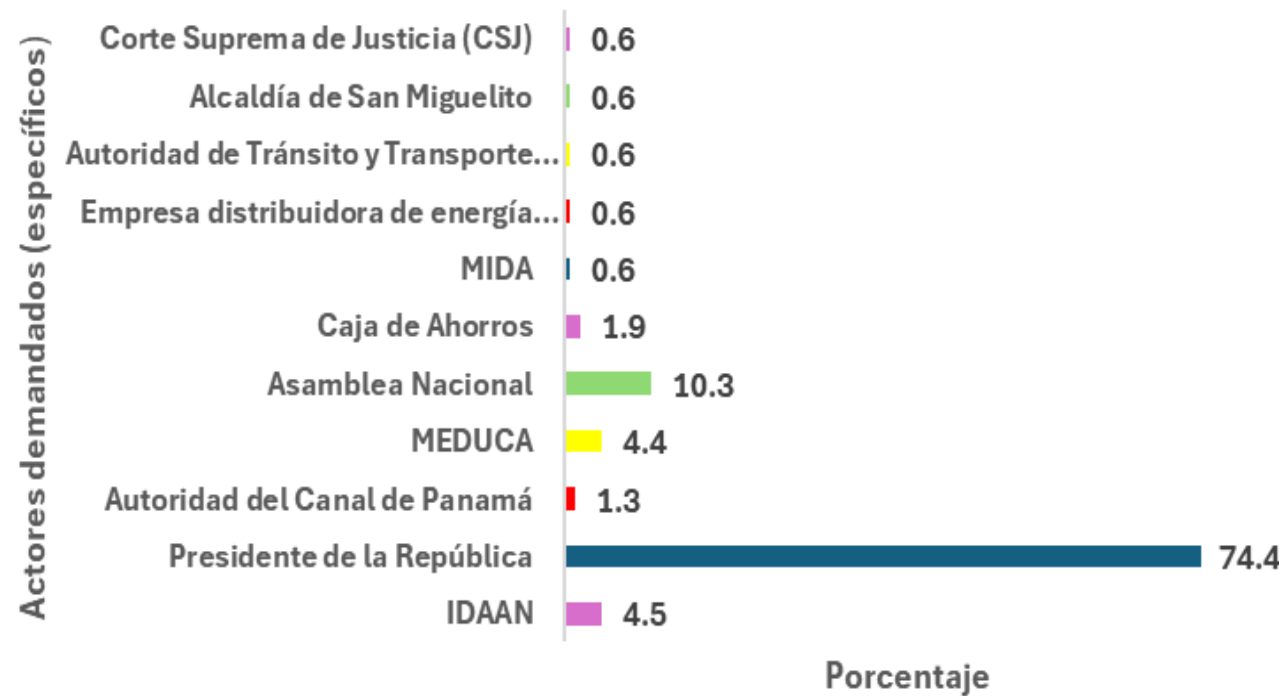
En contraste, la Asamblea Nacional, como instancia formal de representación, captó apenas el 10,3% de las demandas, lo que sugiere que los actores sociales perciben al Órgano Ejecutivo como el único con capacidad real de respuesta, evidenciando las limitaciones del sistema de contrapesos.

Por otro lado, las demandas dirigidas al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) y al Ministerio de Educación (MEDUCA), que representaron el 8,9% de los casos, introducen una variable clave: la territorialización de la crisis. En este fenómeno, los problemas de servicios básicos se articulan con demandas nacionales, revelando cómo el malestar social opera simultáneamente en



escalas macro (políticas nacionales) y micro (servicios locales). Esto crea un circuito de legitimación cruzada entre demandas sectoriales y estructurales (ver figura 7).

Figura 7
Conflictos sociales, según actores específicos demandados



Fuente: Elaboración propia. Base de datos de conflictos sociales, 2024-2025.

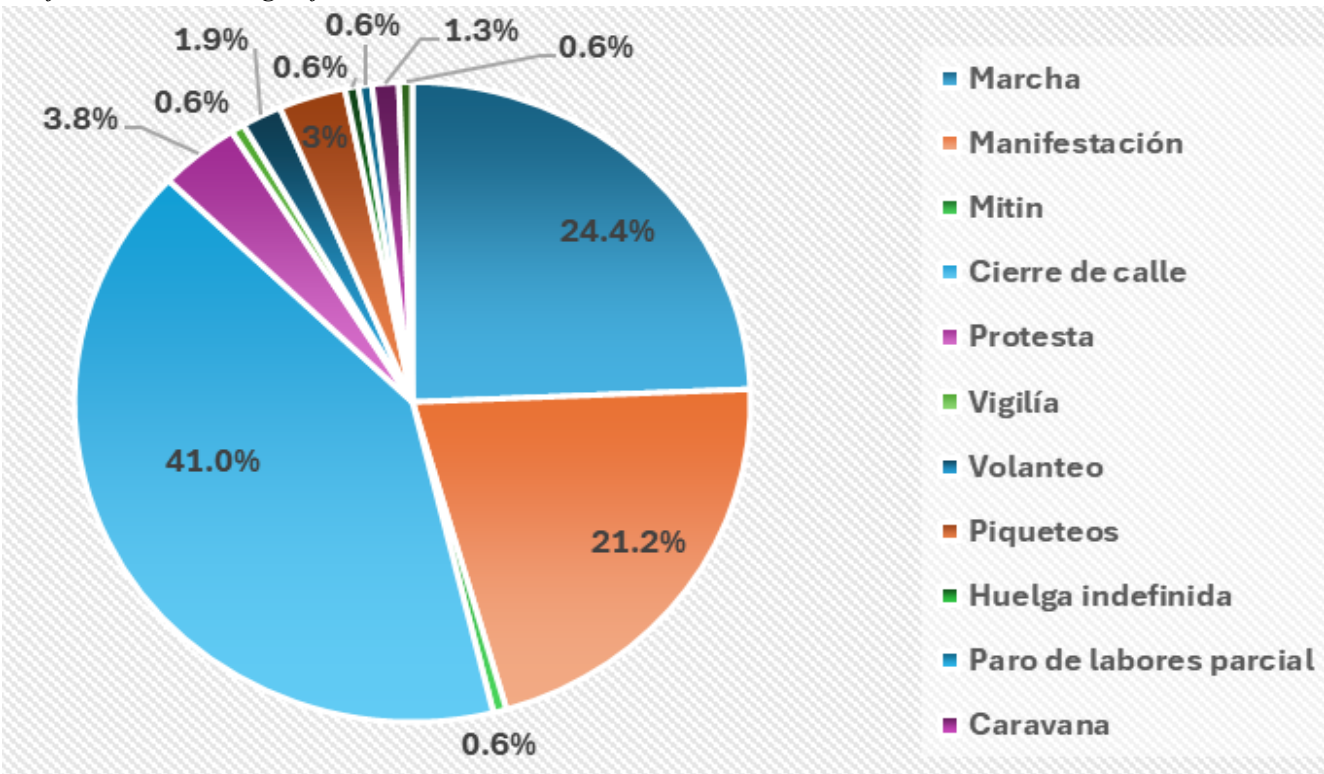
Formas de acción colectiva

Los datos cuantitativos revelan una clara jerarquización en las formas de acción colectiva. Los cierres de vía representan el 41,0% del total, seguidos por las marchas (24,4%) y las manifestaciones (21,2%). Estas acciones concentran el 86,6% de las expresiones de conflicto registradas, lo que las convierte en el núcleo fundamental de la conflictividad social durante el período analizado (ver figura 8).



Figura 8

Conflictos sociales, según formas de acción colectiva



Fuente: Elaboración propia. Base de datos de conflictos sociales, 2024-2025.

Campos de conflictividad

La conflictividad social durante el primer año de la administración Mulino constituye una expresión sintomática de tensiones estructurales no resueltas que afectan los fundamentos de la reproducción material y simbólica de la sociedad panameña. El análisis de los datos cuantitativos revela una estructura compleja, organizada en tres campos analíticos interdependientes, cuya articulación define el panorama actual de la protesta social.

Conflictos por Reproducción Social

El campo de la reproducción social, si bien es cuantitativamente reducido (con solo 6 casos registrados), posee una significación cualitativa fundamental. Estos conflictos emergen como una expresión de la búsqueda de "libertad real" a través de condiciones básicas para una existencia digna (Sen, 2000). La concentración del 100% de estas demandas en la categoría de "medidas económicas/situación económica" revela la naturaleza material del descontento.

Las exigencias de reapertura de cuentas bancarias del SUNTRACS (49,9%), el pago del Pase U (16,7%), el reclamo de prestaciones laborales (16,7%) y el rechazo a las importaciones de arroz (16,7%) constituyen "luchas por la redistribución" en su doble dimensión económica y de reconocimiento (Fraser

(1995). Lejos de ser demandas sectoriales aisladas, estas movilizaciones encarnan la búsqueda de umbrales básicos de reproducción social que trascienden las peticiones inmediatas para cuestionar el modelo de desarrollo vigente (ver Tabla 2).

Conflictos institucionales y de gestión administrativa

Este campo concentra la mayor proporción de la conflictividad registrada, con un total de 148 casos, lo que evidencia una crisis profunda en los mecanismos de mediación entre el Estado y la sociedad. La distribución de estas demandas por categorías específicas revela una jerarquía clara del malestar social.

En los conflictos de "prestación de servicios públicos" (13 casos), predominó la falta de agua potable (53,8%), seguida de los problemas por la falta de clases en centros educativos (38,5%) y los reclamos por justicia tarifaria y apagones de la empresa ENSA (7,7%). Por su parte, las demandas de "gestión administrativa" (2 casos) se centraron en la falta de docentes y el deterioro de la infraestructura.

El dato más significativo en este campo de conflicto es el de "situación/medidas legales", que con 132 casos abarcó el 89,2% del total. Dentro de esta categoría, hubo un abrumador rechazo a la Ley 462 que reforma la Caja de Seguro Social (CSS), que constituyeron el 95,4% de las demandas.

Esta configuración crítica revela un patrón de acción donde la ciudadanía trasladó su descontento desde la gestión administrativa hacia la impugnación directa de la normativa. Este fenómeno, especialmente evidente en el rechazo a las reformas previsionales, indica que el conflicto trascendió los problemas de gestión cotidiana para cuestionar lo que se percibe como una ruptura del pacto social intergeneracional (ver Tabla 2).

Conflictos Culturales

Aunque cuantitativamente minoritarios, con solo dos casos registrados, los conflictos culturales encierran una significación cualitativa fundamental. Su naturaleza se distribuye equitativamente entre las categorías "ideológico-político" (50%), enfocada en la defensa de la autonomía universitaria y la soberanía nacional, y "Derechos Humanos" (50%), con la exigencia de derechos plenos para la población LGBTIQ+.

Estas demandas superan el ámbito material para enfocarse en lo que Axel Honneth (1997) describe como "luchas por el reconocimiento", donde la afirmación de identidades y derechos simbólicos se convierte en el centro de la disputa política.

La presencia de estos conflictos, aunque numéricamente reducida, indica la emergencia de nuevas fronteras de conflictividad que complejizan el panorama tradicional de las tensiones sociales. Estos casos son un reflejo de cómo las demandas de carácter identitario y de derechos civiles comienzan a ganar visibilidad, entrelazándose con las problemáticas estructurales del país (ver Tabla 2).

Tabla 2

Conflictos sociales en el primer año de gobierno de José Raúl Mulino, según campo de conflicto, categoría del conflicto y demandas: 1 de julio 2024 - 30 de junio 2025

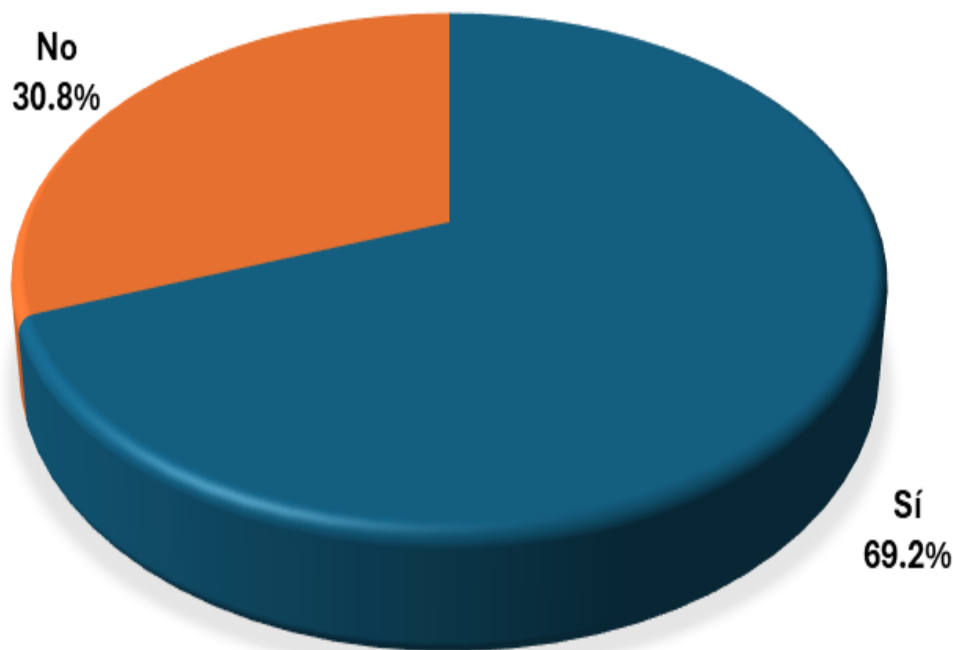
Campo de conflicto	Número total de conflictos según campo	Categoría del conflicto	Número total de conflictos según categoría	Demandas	Porcentaje (%) de conflictos según demandas
Conflictos por demandas de reproducción social	6	Medidas económicas/situación económica	6	Exigen reapertura de Cuentas bancarias del SUNTRACS	50,0
				Exigen pago de Pase U	16,7
				Exigen pago de sus prestaciones laborales	16,7
				Rechazo a las importaciones de arroz	16,7
Conflictos por demandas institucionales y por gestión administrativa	148	Prestación de servicios públicos	13	Falta de suministro de agua potable	53,8
				Exigen el reinicio de clases en los centros educativos	38,5
				Exigen justicia tarifaria y fin de apagones por parte de la empresa panameña ENSA	7,7
		Gestión administrativa	2	Falta de docentes	50,0
				Cierre del plantel por fallas estructurales y el pésimo estado de sus instalaciones	50,0
		Situación/Medidas legales	132	Rechazo a las reformas a la CSS	95,4
				Rechazo al reservorio multipropósito del Río Indio	1,5
				Rechazo a las amenazas de Donald Trump y la firma del Acuerdo de Entendimiento	2,3
				Exigen regulación de plataformas digitales (Indriver, Uber) y eliminación de la piratería	0,8
		Cuestionamiento y/o reconocimiento de autoridades	1	Rechazo a la designación del director de la CSS	100,0
Conflictos por demandas culturales	2	Ideológico político	1	Exigen autonomía universitaria y soberanía nacional	50,0
		Derechos Humanos	1	Exigen derechos plenos para la población LGBTIQ+ en Panamá	50,0

Fuente: Elaboración propia. Base de datos de conflictos sociales, 2024-2025.

Respuesta estatal frente a la conflictividad social

La administración de José Raúl Mulino implementó una estrategia sistemática para contener las movilizaciones sociales, caracterizada por la escalada represiva y la judicialización de la protesta. Los datos cuantitativos revelan que el 69.2% (108 casos) del total de conflictos sociales fueron objeto de intervención estatal con distintos niveles de intensidad represiva (ver figura 9).

Figura 9
Conflictos sociales, según radicalización



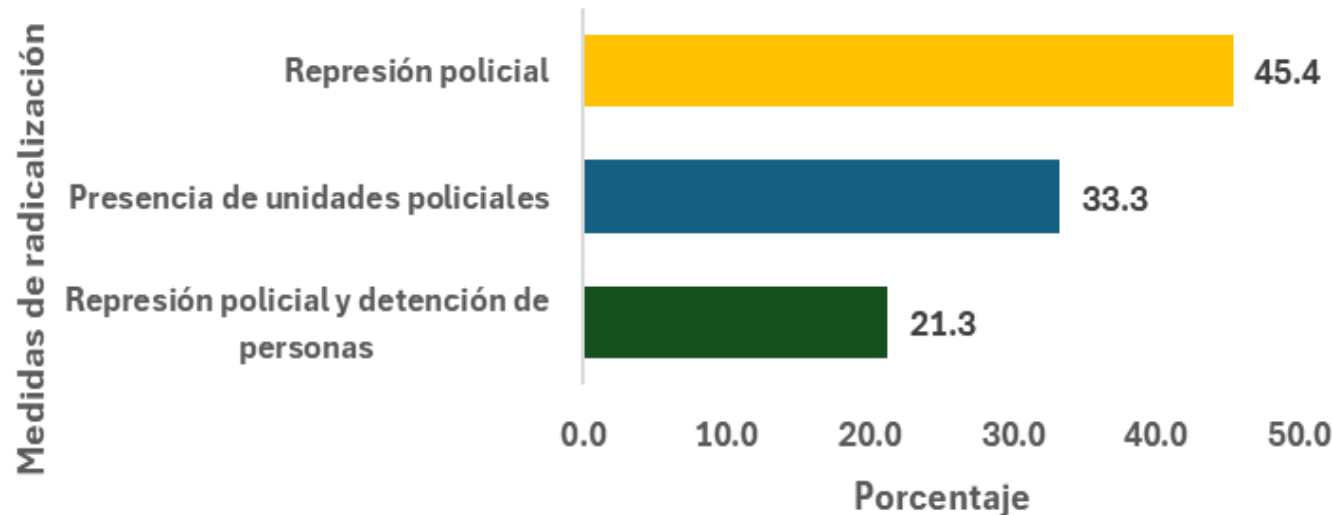
Fuente: Elaboración propia. Base de datos de conflictos sociales, 2024-2025.

El análisis detallado de la respuesta estatal evidencia una clara estratificación de la represión aplicada. Los datos cuantitativos muestran que la estrategia de contención no fue uniforme, sino que se desplegó en distintos niveles de intensidad.

La forma más común de intervención fue la represión policial directa, que se aplicó al 45,4% de los conflictos. Esta categoría incluye el uso de la fuerza para disolver protestas, la dispersión de manifestantes y el control de multitudes. En un segundo nivel, el 33,3% de los conflictos fue sometido a monitoreo por unidades policiales. Esta táctica, aunque menos confrontacional, busca intimidar y registrar a los participantes, lo que puede tener un efecto disuasivo y facilitar futuras acciones de judicialización. Finalmente, el 21,3% de las protestas culminaron en acciones represivas con detenciones. Esta es la forma más severa de respuesta, ya que implica la privación de la libertad de los manifestantes y a menudo precede a la judicialización de los casos (ver figura 10).

Figura 10

Conflictos sociales, según medidas de radicalización



Fuente: Elaboración propia. Base de datos de conflictos sociales, 2024-2025.

Conclusiones

El primer año de la administración del presidente José Raúl Mulino evidencia una crisis estructural que trasciende el ámbito gubernamental para convertirse en una crisis del modelo de desarrollo. Los datos analizados revelan la insostenibilidad de un patrón de crecimiento que genera simultáneamente prosperidad macroeconómica y exclusión social, creando las condiciones para un ciclo de protestas que cuestiona los fundamentos mismos del pacto social vigente.

La respuesta estatal a esta crisis ha seguido un patrón predecible pero contraproducente. La represión de la protesta y el recurso a mecanismos de excepcionalidad, lejos de resolver los conflictos, los han radicalizado. Esta estrategia no representa una solución, sino la profundización del problema, confirmando que la seguridad pública no puede construirse sobre la vulneración sistemática de derechos fundamentales.

El futuro inmediato plantea una encrucijada. El país puede profundizar el modelo extractivista-neoliberal que ha generado la actual crisis de legitimidad, o puede iniciar una transición hacia un nuevo contrato social basado en la justicia redistributiva, la sostenibilidad ambiental y la democratización real del poder.

Referencias bibliográficas

Calderón, F. (Coord.) (2012). La Protesta Social en América Latina. Cuaderno de Prospectiva Política.
https://www.researchgate.net/publication/282002833_La_Protesta_Social_en_America_Latina



- Centroamérica 360 (2025). Primer año de gobierno de Mulino: entre avances migratorios, tensiones sociales y desafíos económicos. <https://www.centroamerica360.com/politica/primer-ano-de-gobierno-de-mulino-entre-avances-migratorios-tensiones-sociales-y-desafios-economicos/>
- Confidencial Digital (2025). Cinco claves para entender el primer año de gobierno de José Raúl Mulino en Panamá. <https://confidencial.digital/mundo/centroamerica/cinco-claves-para-entender-el-primer-ano-de-gobierno-de-jose-raul-mulino-en-panama/>
- ECO TV. (2025). Mulino rinde informe a la Nación: “Tenemos 4 años por delante”. <https://www.ecotvpanama.com/politica/mulino-rinde-informe-la-nacion-primer-anogobierno-tenemos-4-anos-delante-n6045392>
- El País. (2025). Los conflictos sociales paralizan a Panamá. <https://elpais.com/america/2025-05-29/los-conflictos-sociales-paralizan-a-panama.html>
- Fraser, N. (1995), ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era «postsocialista». <https://newleftreview.es/issues/0/articles/nancy-fraser-de-la-redistribution-al-reconocimiento-dilemas-de-la-justicia-en-la-era-postsocialista.pdf>
- Honneth, A. (1997). La lucha por el reconocimiento. https://www.academia.edu/4223543/Axel_Honneth_La_lucha_por_el_reconocimiento
- La Data M. (2025). Informe de primer año de gestión del presidente Mulino. https://www.labdatam.com/download.php?file=uploads%2Fpublicados%2Fpdfs%2F2025-07-03%2Finforme_gestion_jr_mulino_2024-25_68669f3230dbd.pdf
- PNUD (2012). *La protesta social en América Latina*. <https://files.acquia.undp.org/public/migration/pe/Cuaderno-1-La-protesta-social-.pdf>
- Presidencia de Panamá. (2025). Informe de gestión primer año de gobierno. <https://www.presidencia.gob.pa/storage/documentos/806/primer-ano-de-gobierno-del-excelentisimo-senor-jose-raul-mulino-presidente-de-la-republica-1751478563.pdf>
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y Libertad*. https://indigenasdelperu.wordpress.com/wpcontent/uploads/2015/09/desarrollo_y_libertad_-_amartya_sen.pdf
- TVN Noticias. (2025). José Raúl Mulino rinde su primer informe a la Nación. https://www.tvn-2.com/nacionales/presidente-jose-raul-mulino-rinde-informe-asamblea-nacional_1_2196293.html

Conflicto de interés

Las autoras de este trabajo declaran no tener conflicto de interés.

Información adicional

La correspondencia y las solicitudes de materiales sobre este escrito deben dirigirse al autor al correo electrónico proporcionado.

Las impresiones y la información sobre permisos están disponibles en el siguiente enlace:

https://revistas.up.ac.pa/index.php/contacto/acceso_reuso

