CUARTO INFORME

ESTADO DE LA REGIÓN

Institucionalidad pública en Panamá

Informe final

Investigadores :
Belquis Saez Nieto
Vanessa Campos Alvarado

Mayo, 2010

Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Cuarto Informe Estado de la Región en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Índice

Resumen 5

Descriptores 5

Institucionalidad pública, administración pública, entidades públicas, partidos políticos, naturaleza jurídica, democracia, desarrollo humano sostenible. 5

1. Introducción 5

2. Los períodos históricos de Panamá y su clasificación 9

3. Recopilación de información 16

4. Ubicación de fuentes de información 18

5. Análisis de los términos de la consultoría 19

6. Metodología 20

7. Dificultades 22

8. Orígenes de la institucionalidad 23

9. Eficacia de la institucionalidad 24

10. Descripción de entidades públicas 25

11. Periodos Históricos de Panamá 26

11.1. Periodos históricos y creación de instituciones 27

11.2. Periodo de Nacionalismo y Radicalismo 38

11.3. Torrijismo 38

11.4. Dictadura Militar y Crisis Estructural 1981-1989 39

12. Fuentes de financiamiento 41

13. Periodos Presidenciales e Instituciones 41

14. Partidos políticos e instituciones 44

14.1. Reseña Partidista 46

15. Formas de administración institucional 49

16. Normas de creación de instituciones 50

17. Direcciones institucionales 52

18. Funciones de fiscalización 52

19. Conclusiones 52

20. Recomendación 53

Bibliografía 54

Notas 55

Resumen

La evolución institucional en Panamá, responde tanto a factores intrínsecos como extrínsecos. En los últimos años, se han registrado cambios estructurales, que han sido motivados a nivel estatal en la búsqueda de un mejor desarrollo de la administración pública. No obstante, muchos de estos cambios han sido motivados por decisiones e impulsos de las altas cúpulas, que en muchos casos no han contribuido a la estabilidad democrática del país ni al desarrollo humano sostenible de la sociedad.

Tradicionalmente ha sido el Estado-Nación el encargado de administrar, fiscalizar y brindar los servicios públicos básicos a la población, sin embargo, consecuentemente con corrientes a nivel internacional, hoy el Estado únicamente se desempeña como ente fiscalizador, en mayor o menor medida, según el país de la región al que se haga referencia. Hasta la fecha se pueden vislumbrar aspectos positivos y negativos. Por un lado, se ha ampliado el marco de la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública al menos normativamente; sin embargo, persiste el temor por parte de la sociedad a que se den incrementos económicos que originen mayores costos de vida, en detrimento de la calidad de vida y del desarrollo humano sostenible del país.

Descriptores

Institucionalidad pública, administración pública, entidades públicas, partidos políticos, naturaleza jurídica, democracia, desarrollo humano sostenible.

1. Introducción

El presente estudio realizado sobre la institucionalidad de Panamá comprende el periodo histórico desde los inicios de la República como Estado independiente, en 1903, a la fecha actual.

Nuestros antecedentes en la conformación de un Estado nacional nos vinculan a Colombia país al cual estuvimos unidos por muchos años. Por esto, no es de extrañar el hecho que nuestras instituciones originales, fueron enmarcadas por la constitución de 1904 y por las que regían en Colombia. Por otra parte, también se observa en nuestro país la influencia de España toda vez que, en determinado momento de nuestra historia también fuimos colonia de este país, por lo cual es notoria en nuestros gobiernos locales lo cual puede observarse en los municipios que originalmente fueron los cabildos originados en el Medioevo en España. Debido a la colonización esta figura fue instaurada en nuestro continente. Los cabildos fueron un organismo de representación del Rey ante la sociedad del nuevo mundo que se enfrentaba a las formas de gobierno real implantadas en América. No ocurría tal representación de la sociedad en el nuevo mundo sino una centralización del poder en la autoridad monárquica y de los grupos económicamente fuertes.

La institucionalidad de Panamá ha desarrollado un papel importante en el cumplimiento de la buena administración pública. Su evolución marca un interés por una mejor organización de los deberes del gobierno y la satisfacción de las necesidades sociales. Tal como podrá observarse con la formación de las Secretarías de Estado en el año 1903, su estructura respondía a una organización que vinculara aquellas funciones de gobierno con cierta relación en sus actividades.

Ejemplo de lo anterior es la Secretaria de Agricultura y Obras Públicas creada en el año de 1924 y más recientemente, el Ministerio de Agricultura y Ganadería que así se denominaba en año 1969. En la actualidad, las actividades agropecuarias se encuentran coordinadas por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario e Institutos relacionados a estas actividades. Lo importante de estos ejemplos es observar como estas instituciones procuraban unir aquellos sectores que mantenían una relación. Recordemos también que para aquellos años las actividades de mayor ingreso de los Estados eran del orden agrícola. Por lo cual esta evolución institucional respondería en cierta forma a las actividades económicas y comerciales de mayor relevancia en el país. Además del predominio de ciertas actividades comerciales que fueron determinantes sobre la organización institucional es importante destacar la influencia de las formas de gobierno sobre la estructura institucional. Las necesidades sociales también tuvieron una influencia en el desarrollo de la estructura institucional del Estado. Así las Constituciones de 1941, 1946, y 1972 de Corte "social" contribuyeron en la creación de un gran número de entidades estatales.

Posteriormente, las políticas internacionales en materia del mercado fueron un factor desencadenante de las modificaciones institucionales. Tal es el caso de la privatización de los servicios públicos, corriente a nivel internacional que hizo necesaria la creación de entes fiscalizadores de de las empresas privadas que pasaron a prestar servicios públicos que tradicionalmente brindaba el Estado, lo que ocurre en la década de 1990 y se materializa mediante la Ley No. 16 de 1992" Por la cual se establece y regula el proceso de privatización de empresas, bienes y servicios estatales" publicada en la Gaceta oficial No. 22079 de 16 de julio de 1992.[1]

Estas medidas de reactivación de la economía del país se originan después de la Invasión Norteamericana a Panamá[2]. Se produce una evolución de los sistemas económicos en el cual el Estado deja de ser el empresario que controla las empresas de utilidades públicas para que las transnacionales asuman este rol a través del mecanismo de mercado sujeto a la libre oferta. En el marco de la post invasión el gobierno entrante (Precedido por Guillermo Endara) se diseña un programa de reconstrucción nacional denominado ***Estrategia para el desarrollo y la modernización de la economía: políticas para la recuperación y el documento sostenido y la creación de empleos"*** con el cual se pretende reducir la intervención del Estado pues se considera este uno de los defectos del sistema en ese momento . Esta estrategia propone: ***1) aumento de los niveles de empleo y productividad; 2) crecimiento auto sostenido; 3) creación de un sistema que genere oportunidades***

más equitativas"*[3]. Para lo cual el Plan del nuevo gobierno propone que los fines anteriores podrán ser alcanzados a través de: "…a) Las empresas no rentables; b) Las actividades no estratégicas; c) Actividades que se están desarrollando en forma no eficiente; d) Posibilidades de privatización parcial: e) Actividades que podrían ser manejadas como patronatos".*[4]**

La situación económica en que había quedado sumido el país tras las medidas económicas impuestas antes de la invasión a Panamá, provocaron la caída de la economía por lo cual se crean planes y estrategias de reactivación. Esto trajo como consecuencia que las medidas económicas globales que ya se practicaban en otras regiones no se aplicaran a Panamá y fueran postergadas como fue el caso de la privatización de los servicios públicos. Lo cual se materializa con el gobierno siguiente precedido por Ernesto Pérez Balladares. El programa estructurado para levantar la economía fue implementar la privatización fue denominado Plan Chapman propuesto por el Ministro de Economía con el cual se pretende un crecimiento económico. Para lograr los fines de hacer que Panamá emergiera de la situación económica que ocasionó las medidas sancionatorias el Plan Chapman determinaba acciones concretas mediante modificaciones y creaciones institucionales, el sistema de concesiones a las empresas privadas para la adaptación de servicios lo que llevaría a la privatización.

Algunas de las adecuaciones[5] que se han realizado a los entes públicos toman como base las políticas económicas internacionales por exigencia de organismos internacionales en tanto que otras provienen del propio Estado procurando actualizarlo a los nuevos sistemas económicos como lo señala GASNELL, Castro:"…*Algunos de estos cambios se han llevado a cabo por recomendaciones del fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, para cumplir con los requerimientos de la Organización Mundial de comercio , pero lo cierto es que el gobierno de turno está tratando de articular todos los cambios estructurales posibles para ver si se moderniza de una vez por todas el aparato estatal haciéndolo más eficiente y competitivo…*[6]" con lo cual se pone en evidencia que no todas las modificaciones institucionales se originan a consecuencia de políticas públicas que nacen dentro del propio Estado sino que son impuestas o sugeridas por organizaciones internacionales financieras.

Este proceso de privatización dio origen a instituciones fiscalizadoras del cumplimiento de los servicios y de los derechos de los usuarios, del Estado y de los empresarios a las cuales se les dio facultades de sancionar e incluso de resolución de conflictos, tal es el caso del ente Regulador que posteriormente se denominó Autoridad de los Servicios Públicos.

Los mecanismos de organizaciones internacionales en el ámbito comercial para unificar los estándares de los productos influyeron notoriamente en la institucionalidad de los países tal es el caso del ingreso de algunos Estados a la Organización Mundial del Comercio (OMC) por lo cual debieron crearse las condiciones a las que nos referimos en cuanto a los controles de calidad de los productos y de producción.

Panamá no fue la excepción a estas reglas de adecuación de su sistema interno de mercado, influenciada por políticas internacionales de comercio y sistemas globalizados. Esto nos condujo a adecuar nuestra legislación y nuestras instituciones para los nuevos modelos comerciales los que debían ser fiscalizados por instituciones como el ente Regulador de los Servicios Públicos, creado mediante la ley No. 26 de 29 de enero de 1996 y que en la actualidad ha sido denominado Autoridad de los Servicios Públicos que cambió a esta denominación mediante el Decreto ley No. 10 de de 22 de febrero de 2006. Inspirado a su vez por el mismo sentido de reformular la legislación e instituciones que permitan mediante un marco regulatorio adecuado para el ejercicio de las actividades comerciales ateniéndose a las tendencias globalizadas del mercado se crea la Comisión de libre Competencia y Asuntos del Consumidor que velarán por la apertura del mercado, y los controles de estándares de calidad en productos y sistemas de producción. Mediante la ley No. 29 de 1 de febrero de 1996 "Por la cual se dictan normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas" se concreta esta misión. Todo esto a su vez, motivó la agilización de los sistemas de resolución de conflictos pues en el mundo cambiante y de gran actividad que hoy tenemos los mercados deben resolver en el menor tiempo las controversias y evitando pérdida de recursos. De allí entonces, también surgen instituciones que contribuirían a la resolución de conflictos mediante mecanismos que no se encuentran dentro del engranaje gubernamental (CAMARA DE COMERCIO).

La diversidad de objetivos que debe cumplir una agenda gubernamental conduce a la creación de organismos e instituciones cada vez más especializados e independientes tratando de conservar la supervisión y fiscalización del Ejecutivo. De esta forma nos encontramos frente a un Estado que procura un mayor grado de descentralización a través de la figura de la delegación y traslado de competencias en diversos sectores como el político, económico y administrativos entre otros. En Panamá esto se ha implementado en los Municipios mediante la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 "que descentraliza la Administración Pública y restablece la vigencia de la ley y dicta otras disposiciones".

La extensión de poder otorgado a estas instituciones las ha conducido a que hoy en día se denominen muchas de ellas como Autoridades como una revelación de las facultades que poseen entre estas la de tomar decisiones que produzcan efectos significativos en la sociedad.

La división de funciones en algunas de las instituciones ha originado cambios estructurales que dan pie a nivel del Órgano Ejecutivo a la creación de los Viceministerios en la búsqueda de un mejor desarrollo de la administración pública.
Un claro ejemplo de lo anteriormente citado lo constituye la reciente creación del Ministerio de Seguridad Pública mediante la Ley No. 15 de 14 de abril de 2010, publicada en la Gaceta oficial No. 26511-A de 14 de abril de 2010.
Este Ministerio de acuerdo a su artículo 2 tiene entre sus funciones"…*mantener y defender la soberanía nacional, velar por la seguridad, la tranquilidad y el orden público en el país, así como proteger la vida, honra y bienes de sus nacionales los extranjeros que estén bajo su jurisdicción".*

La presente acción obedece al sentido de una mejor distribución de las funciones del Ministerio de Gobierno y Justicia para combatir delitos tales como el narcotráfico. También con la finalidad de una mejor protección de las fronteras del país y otras formas de delincuencia considerando las formas de ejecución de ciertos delitos que se desarrollan mediante redes organizadas internacionales por lo cual estamos ante la presencia de delitos que traspasan las fronteras entre los Estados y que incluso estas fronteras son utilizadas como mecanismos para evadir la acción de las autoridades .
Este Ministerio se caracteriza por sus niveles: político-directivo, coordinador, asesor, fiscalizador, auxiliar de apoyo, técnico y operativo (art.4 de la ley).

El nuevo Ministerio se dirige a fortalecer las políticas públicas de Estado en materia de orden público y participación ciudadana de acuerdo a lo plasmado en el Diario Digital "Panamá América"[7] .

Existe un incremento en la delincuencia que amerita políticas urgentes con la finalidad de prevención y erradicación. Bajo esta situación se ha materializado políticas de modificaciones institucionales que redunden en beneficio del orden público. Con ellas a nivel del Órgano Ejecutivo, debe observarse como estas pueden contribuir a las políticas públicas sugeridas en torno a la erradicación y prevención de la delincuencia, protección de fronteras y de la soberanía nacional ya que como señala LINDBLON, Charles: "En *el mundo democrático liberal, las dos cuestiones más sobresalientes sobre la política gubernamental se centran en su eficacia en la solución de problemas y el grado de respuesta al control popular*[8]*".*

2. Los períodos históricos de Panamá y su clasificación

La forma de gobierno imperante en cada época y las condiciones sociales fueron un factor determinante en el crecimiento ó disminución de las actividades del Estado por lo cual esto condicionó la aparición o estancamiento de nuevas instituciones tal como se observa en los resultados de la investigación. Esto amerita determinar qué elementos influyeron en la clasificación que utilizamos en esta investigación a efecto de marcar los periodos históricos en los cuales se desarrolla la institucionalidad panameña con características muy particulares pero que al estar inmersas dentro de este vasto mundo reciben el influjo de situaciones que se producen a nivel internacional y que ineludiblemente repercuten en el ámbito social, político y económico del país.

América Latina se ha caracterizado por formas de gobierno coloniales que han dado paso a la democracia actual. Es un elemento común en los gobiernos latinoamericanos haber evolucionado de gobiernos autoritarios militaristas a la forma democrática liberal. Esto ha ocurrido en lapso aproximado de 20 a 25 años. Previo a este lapso hemos observado las luchas de los Estados Americanos con la finalidad de lograr la anhelada independencia luego de luchar contra regímenes dictatoriales. A estas formas de gobierno se les sumo para acrecentar más el poder militar el de los dueños de grandes extensiones de tierra quienes ejercían control sobre los campesinos.

Posteriormente se originó un nuevo sistema en el cual se dio paso a los gobiernos liberales de mercado libre capitalista y propiedad privada.

La sociedad continuó evolucionando hasta las formas de gobierno neocoloniales en la cual un estado colonizador mantiene controles en la economía de aquellos estados que fueron sus colonias. Son Estados que no tienen una independencia política ni económica.

A nivel mundial hubo factores determinantes en la economía de los países. Tal como ocurre hoy en día al hablar de globalización y privatización, en los años 1929 a 1930 ocurre la denominada **depresión** que también afectó a Panamá. Esto ocurre en la época seguida a la Primera Guerra Mundial en la cual hubo un descenso en la economía mundial producto de la inversión realizada en la Primera Guerra Mundial por el gasto público en instrumentos bélicos. Durante este periodo Estados que no estaban en Guerra se apoderan del mercado. En tanto que los países que no participaban en la guerra incrementaron su producción agrícola la cual tuvieron que vender en bajos costos por los altos excedentes. Los Estados europeos se encontraban en guerra, por lo cual, no se dedicaban a actividades de desarrollo comercial sino a la producción bélica.

Durante este periodo de la Primera Guerra, mundial Estados Unidos tuvo un auge económico que lo colocó como líder en la economía .Este crecimiento se reflejó en su producción, en su tecnología, en la bolsa de valores que posteriormente experimenta un descenso. Este descenso rápido se constituye en pérdidas que no pudieron ser recuperadas por aquellos que solicitaban financiamiento a los bancos que negaban el mismo por los cambios vertiginosos e inestabilidad en la bolsa de valores. Esto, sumado a los efectos de la primera guerra mundial, ocasiona una gran crisis que disminuye las inversiones. Consecuentemente afecta el sistema bancario, produce una disminución de consumo y afecta a su vez a otros mercados de países descontentos. Lo cual también, influye en la economía panameña ya de por si débil debido a sus características que señala PIZZURNO, Patricia y ARAUZ, Celestino Andrés como "…*dependiente, terciaria, subordinada al extranjero y que nutría de productos de importación, al tiempo que la producción nacional era insuficiente y en algunos casos inexistentes"*[9]. La crisis económica ocurrida durante el periodo presidencial de Florencio H. Arosemena se agrava por la depresión económica de los años 30 .Sumando a esto el gobierno presidido por Arosemena, un gobierno considerado débil, por la inexperiencia política y la carencia de partidos que le apoyaran.

De allí que, se tomaran como elementos importantes en la clasificación de los periodos históricos de Panamá hechos económicos tan significativos como la primera y segunda guerra mundial además de las causas políticas, económicas y sociales preexistentes en el país.

Es importante recalcar la importancia de los partidos que sirven de soporte a los gobiernos presidenciales. Arosemena fue electo en el año 1928 y destituido en 1931 periodo que es ***concomitante con el período de la Depresión Económica de 1929 a***

1930. La estadía breve en la presidencia de Arosemena no le permitió un gran desarrollo de políticas públicas y por ende poco desarrollo institucional .En la investigación histórica de PIZZURNO Y ARAUZ se señala que el partido político que amparaba a Arosemena era el liberal que se encontraba dividido por pugnas internas y campañas de desprestigio entre las que destacan acusaciones por fraude, estafa, malversación de fondos.

En nuestra clasificación histórica de los periodos en los cuales se desarrolla la institucionalidad existe uno que toma como base la Segunda Guerra Mundial desde el año 1936 a 1948. Hacemos referencia a este periodo que es continuo a la depresión económica de los años 30 política, económica e influencias en la política interna del país. En este periodo existía en Panamá bases militares siendo este país uno de los que se encontraba en guerra. Parte de la estabilidad económica que vivió el país durante esta época fue producto de la existencia de las bases militares y la demanda de servicios que solicitaba el componente militar[10]. Se suma a este factor nuestra posición geográfica.

En tanto en el ámbito de la sociedad Panameña estaba ocurriendo un fenómeno motivado precisamente por la situación de la existencia de las bases militares las constantes migraciones del área rural hacia la urbe en la búsqueda de mejores oportunidades salariales. Esto trajo como consecuencia, un aumento de la población en la ciudad.

Debido a lo anterior el Presidente de aquella época Arnulfo Arias Madrid comienza a promover acciones sociales y económicas en este periodo (1940-1941) .Entre las que podemos mencionar la creación de importantes instituciones que hoy en día se encuentran en función, una de ellas es la Caja de Seguros Social, La Contraloría General de la República, Banco Central de la República de Panamá, el Banco de las Provincias Centrales.

Estas instituciones dado el momento mundial de estado de guerra da estabilidad al gobierno panameño cuyas actividades económicas eran predominantemente agrícolas. Los mercados estaban viviendo un periodo de gran importación lo cual afectaba a los productores nacionales razón por la cual el presidente Arnulfo Arias Madrid las restringe para dar mayor oportunidad a los productores nacionales. Para tal fin, también impulsa la creación y extensión de vías de comunicación que favoreciera la comercialización de productos lo cual logra con el componente militar existente en las bases norteamericanas en Panamá y con la colaboración del Instituto de Asuntos Interamericanos. La actividad agrícola se ve apoyada durante la gestión del presidente Arias en los años 1942 a 1944.

Se dieron muchas reformas de carácter social, en el ámbito laboral, electoral y firma de un Tratado en torno a los límites con la República de Costa Rica. Entre las que podemos mencionar: el derecho al voto de la mujer, las vacaciones por once meses de trabajo , el preaviso para luego ejecutar las acciones de despido, y el Tratado Arias-Calderón el 1 de mayo de 1941. Por disposiciones acordadas asume el gobierno

Ricardo de la Guardia hasta el 15 de junio de 1945 quien se encarga de que se produzca el mejoramiento de la salubridad, el establecimiento de servicios comerciales, mejore el sistema educativo, incentivos fiscales y agrario en materia de titulación de propiedades, importación de equipos de labranza, establecimiento de colonias agrícolas, apoyadas mediante un instrumento legal ley No 123 de 10 de abril de 1943. El auge comercial era tal que se incrementan las empresas muchas de las cuales todavía subsisten hoy en día como[11] Tagaropulos s.a., Compañía panameña de alimentos Lácteos, Cemento panamá S.A. Estas actividades benefician a ciertas familias que promovieron la fusión de empresas y consecuentemente el aumento de su caudal económico.

Para 1942 las acciones tomadas por el Presidente de la Guardia mediante la firma del convenio donde los militares norteamericanos establecen sitios de defensa militar ocasionan protestas y desacuerdo en la sociedad panameña por los privilegios a los norteamericanos. También se motivan reacciones en los estudiantes que a raíz de estos hechos se organizan y realizan el primer Congreso de la Juventud en 1943 en el cual plasma su sentir contra la oligarquía, el militarismo y afloran los sentimientos de patriotismo. Surgen las primeras organizaciones estudiantiles, gremios obreros. Después de la guerra descienden las actividades económicas y se activan reacciones del pueblo panameño debido a las condiciones deficientes de la sociedad. Este periodo se caracterizo por un gran auge económico que permitió inyecciones fuertes de capital que fue destinado a satisfacer las necesidades delos norteamericanos más que las de los panameños de acuerdo a lo expresado por RASCON PALACIOS[12].

Previo al periodo presidencial de Arosemena se desarrolla **El Chiarismo, de 1924 a 1932.** Como elemento que se reitera en la historia panameña, encontramos un gran endeudamiento en Panamá en este período, sumado a esto se origina una crisis; las aspiraciones de los indígenas de convertirse en República quienes solicitan apoyo a su causa a Colombia .Los indígenas fueron sometidos a la fuerza policial, a prohibiciones en cuanto al uso de su dialecto, se le impuso el sistema escolar y de cuarteles. Además de la situación con los indígenas se suscita la huelga inquilinaria ocasionada por un problema social; la falta de viviendas, carencia de mantenimiento y altos costos e impuestos. Este hecho desembocó en la intervención militar norteamericana que constituye la primera que se suscita años después de la inauguración del Canal. **La huelga inquilinaria** se caracteriza por el no pago y protestas constantes por la situación de la vivienda y una población inconforme con esta situación. Los afectados se organizan en la liga de Inquilinos y subsistencia.[13]

El **Periodo de la modernización (1912 a 1916) de la República** denominación tomada del estudio de PIZZURNO Y ARAUZ. Es otra de las etapas características de las historia panameña que ha sido incorporada a la presente investigación con la finalidad de definir los elementos más relevantes del marco histórico en el cual se desarrolla la institucionalidad panameña. Este periodo de la modernización de la República se caracteriza por el liderazgo del Doctor Belisario Porras quien , se encuentra con un país sumido en la pobreza, carente de recursos, desorganizado por lo cual dirige sus esfuerzos a mejorar las condiciones del país. En esa tarea solicita préstamos con la

finalidad de crear nuevas estructuras que contribuyan a la prestación de servicios que mejoren la calidad de vida dando origen a la modernización del Estado Panameño que inicia sus primero pasos en una vida independiente. Sus metas se enfocaron hacia: *"… construcción de vías de comunicación, medios de transporte, incremento de la población, educación, salud, organización de nuevas instituciones propias de un Estado moderno, redacción de los Códigos Nacionales y fomento de la agricultura,…"...* [14]

Las vías de comunicación fueron importantes para Porras ya que aspiraba a mejorar la economía del país mediante vías de acceso y la comunicación mediante el correo que permitieran el fomento las actividades agrícolas y económicas como la ampliación del mercado. Mejorando la calidad de vida aspiraba también a un aumento de la población. Fomentó la educación escolar y controles para obligar a los padres a educar a sus hijos mediante métodos coactivos como la policía especial para estos menesteres. De las políticas sociales que implementan Porras vemos, como se van configurando levemente los futuros entes que se encargaría de darles seguimiento. El aspecto salud también tuvo su componente en las políticas de Porras lo cual se observa en las actividades para mejorar la calidad de la salud mediante campañas de vacunación, acueductos y centros hospitalarios. Porras fue un Presidente con una visión amplia dirigida hacia la necesidad de adecuar las condiciones de vida de los ciudadanos de aquella época por lo cual sus planes procuran mejorar la subsistencia de las mayorías del país. Instituciones que hoy existen fueron creadas durante su periodo presidencial y parte de la legislación que en la actualidad ha sido objeto de significativas reformas tuvieron su génesis en la iniciativa del Presiente Porras entre las que podemos mencionar:
"…durante su primera gestión se crearon el Registro Público, el Registro Civil y el Archivo Nacional y se dio inicio a la labor de codificación nacional con la redacción de los Códigos Civil, Administrativo, Penal y Judicial[15]*".*

Previo a este periodo se desarrolla desde el año 1904 a 1912 la época que corresponde a "**La iniciación Republicana**".

Durante este periodo la composición poblacional era muy diversa debido a las migraciones originadas por la construcción del Canal. La educación de la población era escaza por lo cual los niveles de analfabetismos eran altos. De lo que se desprende que era una de las prioridades de las autoridades de aquella época la educación. La autoridad competente en educación era una Secretaria y no un Ministerio como ocurren actualmente. Aun cuando existían mecanismos legales que reforzaban la educación a nivel constitucional había una gran deficiencia en la formación educativa de los pobladores .Las carencias económicas en Panamá fueron subsidiadas por los norteamericanos que otorgaron al naciente país facilidades en ese sentido. Pero aun así, no hubo un gran desarrollo en diversos sectores debido a los pocos recursos. Las obras de infraestructura ausentes hicieron un efecto negativo en las actividades económicas ya que las vías de comunicación no contribuyeron al desarrollo de actividades que permitieran un mayor crecimiento económico. Hay que destacar, que en materia de economía en el país existía un sector predominante que concentró la hegemonía: "La *burguesía comercial de las ciudades terminales, cuyos miembros*

llevaron adelante la separación de Colombia, fueron también quienes controlaron las riendas de los diferentes gobiernos que se sucedieron en el poder"[16].

Este control lo extendieron a otras áreas de gran actividad económica y poder adquisitivo estimuladas por la presencia del Canal de Panamá y actividades conexas que se desarrollan en torno a él (tráfico marítimo).

Destacan los autores PIZZURNO y ARAUZ quienes elaboran la presente clasificación que aunque hubo una especie de anexión entre integrantes de partidos contrarios ;los partidos liberales y conservadores .Ambos unieron esfuerzos para lograr la separación de Panamá de Colombia. Incluso llegaron a compartir el poder. Pero no duro mucho esta alianza por lo cual fue necesario tomar medidas legales a fin de evitar futuros conflictos. Aspecto este en que intervino el gobierno norteamericano. Panamá siempre resintió esta forma de intervención que tuvo como mecanismo de control la economía del país por los norteamericanos[17] .

En el periodo **Separatista o de la Separación de Colombia** que se inicia en 1903 Durante este periodo era materia de gran preocupación que Panamá alcanzara un mejor desarrollo dadas las condiciones de abandono en que se encontraba el istmo. Por lo cual era vista con agrado la posible construcción del Canal Interoceánico ya que este magno proyecto facilitaría el camino hacia el desarrollo nacional, mayor crecimiento económico y mejores condiciones de vida. Para lograr tal propósito debía ser firmado el Tratado Herrán-Hay entre los plenipotenciarios de Colombia y Estados Unidos John M Hay y Tomás Herran lo cual se concreta en Washington en el año 1903 pero no se da su ratificación debido al rechazo del Congreso Colombiano en 1903 debido a su expectativas económicas que consideran no se satisfacían con el ofrecimiento de los norteamericano como cuota para sacrificar su soberanía .Esto motivó el descontento de la sociedad panameña y el inicio de actividades clandestinamente para separarnos de Colombia.

Las condiciones de vida de Panamá, su desatención en diversos aspectos (salud, vías de comunicación, educación) se sumó a la inconformidad general que ya existía y se agravaba por la no ratificación de Tratado Herran-Hay .El previo fracaso de la construcción del Canal Francés fue causa de una gran crisis en la economía nacional. Igualmente la Guerra de los mil días que concentró las fuerzas en el conflicto y no en la producción que haría surgir al país. Todo esto causo que en su debido momento tratara de subsanar Belisario Porras siendo precisamente el promotor de la modernización del Estado de Panamá. Mientras la sociedad panameña luchaba por su separación de Colombia aspirando a concretar la construcción del Canal que era de gran interés comercial, político y militar, los demás actores e interesados en este proyecto deseaban su recuperación económica debido a las inversiones realizadas que los llevaron a la quiebra lo cual ocurrió a los franceses que iniciaron la obra, los norteamericanos que vislumbran un gran desarrollo económico, una posición geográfica estratégica y ventajosas para los ejércitos.

Esta obra posteriormente ocasionaría un ente administrador que después de muchas décadas seria asumido por el Estado Panameño como parte de su institucionalidad.
El movimiento separatista fue guiado por Amador Guerrero que solicita a los norteamericanos que los apoyen en esta empresa. En la República Norteamericana, Guerrero se comunica con directivos de la nueva compañía del Canal quienes no haciendo contacto directo con el sino con el Ingeniero Bunau Varilla recibe apoyo económico para iniciar el movimiento de separación. Lo que finalmente se concreta después de varias luchas.

Los periodos comprendidos desde 1948 a 1956 que corresponden a la Entronización del Poder Policíaco, El Nacionalismo y Radicalismo de 1956 a 1968, El Torrijismo de 1968 a 1981 y el periodo de la Dictadura Militar y Crisis Estructural de 1981 a 1989 se caracterizan por un conjunto de eventos tendientes a ubicar en el poder a los militares finalmente mediante una dictadura. Este proceso tomo muchos años pues originalmente los militares pertenecían a una policía nacional y de este estadio pasarían a Guardia Nacional para después convertirse durante el periodo de la Dictadura en las Fuerzas de Defensa con excesivo poder.

Los jóvenes militares provenían de academias latinoamericanas que los habían formado. Deseaban ser reconocidos en su estructura y escalafón. En algunos casos fueron colaboradores de los oligarcas para mantenerse en el poder, en otras fueron colaboradores de los norteamericanos y sus exigencias. Su ambición de poder los llevó a desconocer el Estado de Derecho, a cometer delitos contra todo aquel que los adversara por lo cual en muchas oportunidades fueron participes de golpes de Estado. El punto álgido del militarismo se acentúa con el General Omar Torrijos Herrera quien ganó muchos seguidores por su política de incorporación de profesionales de estratos humildes, por la creación de instituciones de interés social y asociaciones que integraban los estratos marginados de nuestra sociedad como la yunta pueblo gobierno. Sigue como comandante del organismo armado después de la muerte de Torrijos Manuel Antonio Noriega que provocó una desestabilización del país, en la política económica con la imposición de medidas restrictivas de capital por los norteamericanos. Se acusó a Noriega de narcotráfico, corrupción. Su régimen con la invasión a Panamá.

En los 1990 como ocurre en la mayoría de los países americanos se instaura la democracia. Panamá fue producto de una remoción total del país después de la terminación del régimen de Manuel Antonio Noriega por los Norteamericanos mediante la invasión y su posterior detención. Los presidentes que siguieron en los diversos periodos procuraron el auge económico, el mejoramiento de las condiciones de vida. Adoptaron las medidas y modelos económicos internacionales. En este periodo se destaca el gobierno del Presidente Guillermo Galimany, Ernesto Pérez Ballladares, Mireya Moscoso, Martin Torrijos y en la actualidad Ricardo Martinelli. De quienes observaremos en páginas posteriores su contribución a la institucionalidad Panameña.
Esta clasificación de ARAUZ y PIZZURNO es abarcadora y pormenoriza de los eventos de nuestra historia a destacando diversos elementos que contribuyeron a la formación

del país y a la creación de instituciones tendientes a cumplirlos fines de las políticas públicas.

3. Recopilación de información

Nuestra fuente de información mayoritariamente es el Centro de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. El Centro de Investigación Jurídica (C.I.J), fue creado en el año de 1955 debido a la iniciativa del Decano de la facultad Dr. Narciso Garay y el apoyo recibido mediante un Convenio suscrito entre la Universidad de Panamá y la Universidad de Tennessee que ya había desarrollado un sistema similar al que pretendía instaurar en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. El asesor técnico para esta tarea fue el Dr. Salo Engel por la Universidad de Tennessee. El propósito de este Convenio de Asistencia Técnica con la Administración de Cooperación Internacional de los Estados Unidos de América era crear un índice de legislación que permitiera conocer la trayectoria de la legislación panameña lo cual abarcaría desde el inicio de la República hasta los días actuales[18].

Este sistema de archivo de la legislación panameña tendría como base la publicación de la Gaceta oficial la cual se ha publicado de forma ininterrumpida desde 11 de noviembre de 1903. La Gaceta Oficial es el organismo de divulgación del Estado adscrito al Ministerio de la Presidencia en el cual se registra la producción normativa del país a cargo de la Asamblea Nacional, el Órgano Ejecutivo, Ministerios de Estado, e Instituciones autónomas y semiautónomas a las que mediante su norma orgánica se les hubiese otorgado la potestad de crear ordenamientos jurídicos que regirían en la República. Debido a la modernización de la Gaceta Oficial su presentación se hace de forma digital en virtud de la ley No. 53 de 28 de diciembre de 2005 promulgada en la Gaceta Oficial No. 25,454 de 29 de diciembre del 2005 que le otorga esa facultad a la Dirección General de esta institución para crear una página web utilizando como vía el Internet la cual puede ser objeto de impresión.

Además de la información legislativa, el Centro de Investigación Jurídica se encargaría de elaborar investigaciones en las diversas áreas del Derecho, recopilación de jurisprudencia.

Es importante destacar que a través del índice cronológico obtenemos la información requerida para la presente consultoría toda vez que la estructura del mismo, su constante actualización y el apoyo tecnológico contribuye a poseer una fuente actualizada.

El índice de legislación se sustenta en criterios cronológicos como analíticos. En su primera característica es una recopilación de la normas realizada tomando en cuenta la fecha de creación de la norma y su numeración.

A diferencia de otros países Panamá no desarrolla una numeración continua de normas en cuanto a materia de leyes sino que, cada año inicia el conteo de las mismas

conforme se van dictando. En cuanto a los Decretos de Gabinete estos siguen el mismo sistema de las leyes. Los Decretos Ejecutivos emitidos por el Presidente de la República y el Ministerio vinculado con la materia que se regula los aprueban y sancionan. Los Decretos Ejecutivos mantienen cierta continuidad pero no es consecutiva.

Toda esta información se ordenó en un sistema de tarjetarios manuales y en un archivador rotativo eléctrico el cual todavía se mantiene vigente usando paralelamente a este los sistemas de buscadores creados en base a programas informáticos y divulgados a través del Internet.

Estos programas permiten ubicar la legislación del país ya sea de forma cronológica, analítica, atendiendo al tipo de norma, institución que la origina entre otras formas más especializadas de búsqueda.

Se caracterizan por utilizar este sistema la Asamblea Nacional y la Procuraduría de la Administración que precisamente realizó su sistema de búsqueda de información jurídica mediante un convenio con la Universidad de Panamá ejecutado por el Centro de Investigación Jurídica que a través de su personal (ayudantes de investigación e investigadores) contribuye al levantado de la base de datos que hoy ostenta la Procuraduría de la Administración institución que debe certificar la vigencia de las normas. El Centro de Investigación Jurídica una de las fuente de nuestra investigación ha tenido otras experiencias en la elaboración de bases informáticas de legislación en el medio privado a través de la empresa Image Network que en la actualidad presenta en la red su sistema de búsqueda de legislación denominado Ejurídica.

La información utilizada para la elaboración de la presente investigación fue recabada en gran medida en el Centro de Investigación Jurídica a través de sus archivos cronológicos a los cuales hemos hecho referencia en el apartado anterior y que nos han servido de guía para ubicar la legislación que dio origen a las instituciones de Panamá. En los archivos del Centro de Investigación Jurídica ubicamos mediante tarjetarios de forma manual o eléctrico o a través de las paginas web la legislación la cual se encontraba ya sea por institución, cronología tipo de norma, titulo de la norma y la Gaceta oficial en la cual se publicó a la cual podíamos acceder a través de la web o consultando el propio texto de la norma en nuestra biblioteca.

Las páginas consultadas en la web fueron la que corresponde a la Asamblea Nacional cuya dirección es www.asamblea.gob.pa , la página de la Procuraduría de la Administración. www.procuraduría-admon.gop.pa .La página de la Gaceta oficial www.gacetaoficial.gob.pa cuyo sistema de búsqueda difiere al de la Asamblea Nacional y el de la Procuraduría de la Administración toda vez que, este solo permite ubicar las gacetas en atención a su numeración y no a través de un sistema de buscador agregando datos para obtener de forma más precisa la información ya sea su numeración, la materia, el tipo de norma, año de creación . Es decir que, estos sistemas utilizan diversos criterios para hacer la búsqueda de legislación.

También fueron consultadas las páginas web de instituciones estatales. Como Panamá Tramita cuya dirección electrónica es www.panamatramita.gob.pa. La cual fue diseñada por el gobierno nacional para mejorar los servicios que reciben los administrados y que se elaboró con la colaboración de la Secretaría para la Innovación Gubernamental. En esta página se encuentra la guía de gobierno de forma alfabética la cual es de fácil consulta y que brinda información a los usuarios sobre los trámites que se realizan en ellas, procedimientos, requisitos, organigramas, visión, misión, valores, normas de creación. El índice que presenta nos sirvió para desarrollar la base de datos institucional que posteriormente se fue reforzando con la información de las Gacetas oficiales, publicaciones estatales institucionales e incluso publicaciones del Centro de Investigación Jurídica que reflejaban la creación de las instituciones cuya información fue actualizada con las modernas paginas digitalizadas de legislación.

En esta labor hubo que realizar investigaciones a otras instituciones con la finalidad de que a través de sus centros de documentación y bibliotecas obtuviéramos los datos que hoy se plasman en el informe. Esto ocurrió a nivel de los Municipios con la finalidad de conocer sus presupuestos información que nos suministro el Ministerio de Economía y Finanzas de la República.

La tarea de completar una base de datos de la Institucionalidad ha sido muy abarcadora pues representó una búsqueda histórica y evolutiva de las instituciones en la cual podemos observar cambios de nombre y estructura administrativa, funciones, especialidad, presupuesto, nombramientos de directivos, funciones fiscalizadoras, normas de origen entre otras.
Resultó interesante establecer una relación del período histórico en el cual se crearon y sobre todo caracterizar cada uno de estos encontrándose situaciones políticas, económicas y sociales que tuvieron una gran influencia en la evolución institucional. Parte de esta influencia proviene de corrientes económicas internacionales.

Algunas fuentes consultadas son tipo bibliográfico, investigaciones previas sobre el Desarrollo Humano realizadas dentro de los Programas de las naciones Unidas como el PNUD(Informe nacional sobre Desarrollo Humano 2007-2008) donde se observan las instituciones como entes encargados de procurar el bienestar de las mayorías.

En este mismo sentido, han sido consultados libros de la Historia de Panamá, paginas web con información en el mismo sentido, artículos referentes a la economía nacional sobretodo de los efectos de la privatización y globalización. Obras de historiadores panameños, sociólogos que han estudiado los diversos fenómenos políticos y sociales y sus consecuencias.

4. Ubicación de fuentes de información

Las fuentes de información consultadas fueron ubicadas en el Centro de Investigaciones Jurídicas, páginas web con buscadores de información legislativa, sitios web de instituciones, Biblioteca de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la

Universidad de Panamá, Revistas Virtuales de Publicación Periódicas en la web a través del portal de la Universidad de Panamá. www.up.ac.pa , realizadas por el Centro de Investigación Jurídica, centros de documentación institucionales y de organismos internacionales como es el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en la ciudad del Saber. 2007-2008.

Las fuentes bibliográficas versaron también sobre la Historia de Panamá y sus periodos tratando de enfocarnos en las actualizadas. Algunas fueron encontradas en la web como es el caso de la investigación realizada por: Historia de Panamá en el siglo XX.la cual se ubica en la dirección www.critica.com.pa/archivo/historia/index1.html realizada por Celestino Andrés Araúz y Patricia Pizzurno.

Algunas fuentes fueron suministradas por bibliotecas personales como la obra en materia de partidos políticos: "Ciencia Política y sociología Política" de los Doctores Enriqueta Davis Villalba y Freddy E. Blanco Muñoz[19] .
Adicional a las fuentes que nos hemos referido se adicionará un listado con las consultadas.

5. Análisis de los términos de la consultoría

Esto comprendió la interpretación de los criterios para realizar la investigación ya sea para determinar algunos aspectos que se solicitaba en la matriz enviada (términos de referencia) y analizar como los datos obtenidos concordaban con lo solicitado o si se adecuaba a los parámetros exigidos.

Se realizaron reuniones entre los miembros del equipo que participó directamente en la investigación para uniformar los criterios que se tenían en torno a los hallazgos encontrados y la información que debía registrarse en la matriz. Se atendió al sentido de la norma que creaba las instituciones para hacer las clasificaciones que nos eran solicitadas en los términos de referencia de la consultoría.

En algunas ocasiones se realizaron consultas a instituciones como el Ministerio de Economía y Finanzas para orientarnos en cuanto a la materia presupuestaria sobretodo en el caso de los Municipios. Se atendió al sentido de la norma para determinar las fuentes de financiamiento de cada institución.

Una vez precisada la información de la consultoría se procedió a crear un cuadro en el programa Excel en atención al enviado por los consultores considerando la magnitud de la información. Por lo cual se requirió del apoyo de la Dirección de Informática con la finalidad de poder abarcar en este, la mayor cantidad de información posible y sin que su amplitud nos dificultara la consulta reiterada de los registros que en el mismo aparecería.

Producto del taller realizado en ciudad de Guatemala en el mes de Febrero, del presente año, se adicionaron otros aspectos relativos a las instituciones tales como los mecanismos de nombramiento de los directivos de las instituciones, la composición de

las juntas directivas y la injerencia del gobierno central en el nombramiento de los directivos. Se verifico la existencia de funciones de fiscalización por las instituciones y se definió mediante su norma de creación cuales de estos entes públicos cumplían con los requisitos para ser consideradas instituciones.

La presente consultoría también abarca la evolución histórica de las instituciones en algunos casos muy significativas en cuanto a funciones en tanto que otras ya han desparecido pues sus funciones han sido reasumidas por nuevos entes con fines más específicos.

Para incluir en la investigación a las instituciones que conforman la institucionalidad panameña la clasificación partió de un estricto carácter legalistas pues la norma definía aspectos muy concretos en cuanto a personería, autonomía patrimonio, financiamiento, tipo de institución entre otros aspectos.

6. Metodología

De acuerdo a los elementos que se plasmaron en nuestro cuadro institucional el tipo de investigación realizada puede clasificarse como descriptiva ya que refleja las características de la institucionalidad panameña tomando como referencia la actividad política, partidistas y hechos sociales que incidieron en la creación y evolución de las instituciones .Es una investigación diagnostica pues a partir de los datos obtenidos puede describirse las relaciones que han motivado el surgimiento de la institucionalidad en nuestro país.

Algunos de los métodos empleados para la consultoría fueron:
Histórico. Este método aplicado a nuestra investigación tuvo como objetivo registrar la trayectoria de las instituciones del país. Esta trayectoria se registra en las diversas normas que hacen referencia al surgimiento de las instituciones. En cada una de ellas puede verificarse cual fue la intención del legislador o autoridad la cual puede registrarse en una ampliación o disminución de funciones de una institución, lo cual puede a su vez reflejarse en la denominación de esta. También puede observarse en su designación presupuestaria, en su estructura administrativa las características señaladas, La capacidad institucional de auto gobernarse fue objeto de estudio observándose su dependencia o no del gobierno central, en diversos aspectos como su patrimonio, autonomía, fuentes de financiamiento que han ido variado con el transcurrir del tiempo y las políticas del gobierno actuante.

Comparativo. Mediante este método pudimos contrastar las semejanzas y diferencias entre las diversas instituciones en cuanto a su organización y, funciones las cuales pueden palparse cuando estas son reestructuradas. Este hecho también ha sido importante para determinar las competencias que en determinado momento tenia a su cargo una institución y que posteriormente cambiaron.

Este método también fue empleado para determinar si algunos criterios para categorizar instituciones en nuestro país seguían los lineamientos o características de otros países que también participan en la consultaría. Caso específico es el de las instituciones adscritas para lo cual tuvimos que hacer uso del método comparativo a fin de verificar si los caracteres enviados por los consultores en relación con los organismos adscritos eran aplicables a las instituciones panameñas.

Igualmente en materia de financiamiento de las instituciones pues debíamos clasificar de acuerdo a los caracteres preestablecidos si estas podían ser categorizadas como de financiamiento presupuestario derivado del gobierno central o mixto. De esta forma resultó de gran utilidad la aplicación del presente método.

Semántico. Partiendo de la semántica, es decir la interpretación de las palabras se contribuyó a esclarecer el sentido de las normas por las cuales se crean las diversas instituciones del país a fin de dar una correcta interpretación de las mismas y contribuir de esta forma a suministrar la información correcta solicitada en la investigación. En este método se analiza gramaticalmente cada uno de los vocablos de la norma y se vincula con el sentido que le otórgala Ley.

Método de Trabajo en Grupo o en Equipo. El grupo de trabajo de la consultaría se formó con el personal del Centro de investigación Jurídica que se organizó de tal forma que un a parte de ellos se dedicó a la recolección de los datos e interpretación que se puso en práctica al momento de definir los aspectos que se solicitaban en la consultaría.

La otra parte del grupo de trabajo participó en la recolección de los datos y en la realización del informe para lo cual trabaja en armónica y directa comunicación con los recolectores de datos a fin de plasmar un informe acorde con la percepción directa de quienes hicieron el levantado de la información y que por esta experiencia a primera vista pudieron palpar características cualitativas de la investigación (dificultades, acceso a las fuentes etc.).
Otra parte del equipo tiene a su cargo la revisión de los datos recogidos en la matriz y la revisión del informe final.

Exegético. Este método fue utilizado en nuestra investigación, con el fin de atenernos al sentido que dió el legislador a la norma. En este caso a aquellas en las cuales se organizan o crean instituciones. Es característico de este método seguir el recto sentido de la norma. Al respecto, es necesario aclarar que en nuestro país existen diversas normas que han sido el instrumento para el desarrollo institucional las cuales se orientan de acuerdo a la jerarquía de la norma tomando como pauta la pirámide Kelseniana.

La legislación Panameña ha adoptado diversas normas jurídicas para dar origen a las instituciones como:

- Leyes

- Decretos Leyes
- Decretos de Gabinete
- Decretos Ejecutivos

Leyes: La ley se define como normas emanadas del Estado que regulan la conducta de los asociados. Estas normas poseen mecanismos que obligan a su cumplimiento. Este precepto se refuerza con la propia norma constitucional que impone a las autoridades del Estado el deber de cumplir y hacer cumplir las Leyes.

Las leyes emanan del Órgano Legislativo a través de la Asamblea Nacional.
Decreto Ley: El Decreto Ley surge a partir de facultades extraordinarias concedidas mediante Ley al órgano Ejecutivo. Estas facultades dadas la órgano ejecutivo son de carácter temporal .Los actos emitidos mediante Decreto Ley tiene categoría de Ley lo cual se observa en sus efectos como el ser de carácter general, obligatorias y de forzoso cumplimiento.

Decreto de Gabinete: Los Decretos de Gabinete comenzaron a expedirse desde el 11 de noviembre de 1968 año en que se produce el golpe militar .Son Instrumentos jurídicos que utilizó la Junta Provisional de Gobierno intuidas después del golpe. Se caracterizan originalmente por surgir de situaciones políticas difíciles. Otro ejemplo de lo anterior son los que se expiden después de la invasión de Panamá por el ejército norteamericano en diciembre de 1989 fecha en la cual se expidieron Decretos de Gabinete. Tuvieron como fundamento el Estatuto de retorno inmediato a la plenitud del orden constitucional. . En la actualidad siguen utilizándose como instrumentos jurídicos.

Decretos Ejecutivo: Consisten en normas jurídicas emanadas de los Ministerios de Estado sobre asuntos correspondientes a este despacho y que son ratificadas por el Presidente de la República. Los decretos de gabinete son utilizados para desarrollar ordenamientos que permiten su aplicación.

7. Dificultades

Las dificultades presentadas en el desarrollo de la investigación radican en la clasificación de algunas instituciones, toda vez que las características que presentan algunas de ellas dificultan su categorización específica debido a que presentan caracteres diversos lo que hace confusa la tarea de ubicación con respeto a una determinada categoría de institución. Algunas de estas se refieren a la forma de financiamiento en materia presupuestaria o mixta, otras en relación a su autonomía pues sus características parecieran indicar que pueden pertenecer a varias de ellas. Un claro ejemplo de lo citado se verifica al referirnos a los patronatos ya que parte de su directiva pertenece al sector de la sociedad civil y otros son nombrados por el ejecutivo. En tanto que, su personal y patrimonio se manejan como si fuesen del sector privado .En cuanto a su administración mantienen cierta autonomía pero con supervisión estatal lo que hacía que se pudieran confundir con las empresas estatales.

El criterio tomado en cuenta para clasificar las formas de financiamiento institucional son eminentemente formales pues se parte de la propia ley que da origen a la institución define su estructura, patrimonio financiamiento, constitución de directivos y juntas.

Algunos entes institucionales han presentado dificultades en su clasificación debido al instrumento legal que lo constituye pues no siempre han sido a través de leyes lo que evidencia una falta de unificación en cuanto a los instrumentos legales y la jerarquía de la norma por la cual se crean.

8. Orígenes de la institucionalidad

El marco social de nuestro país es un factor de gran relevancia en la formación de la institucionalidad panameña. Recordemos que la República de Panamá surge después de un largo periodo de unión a Colombia y posterior a un periodo de guerra que fue antecedido por los inicios de la construcción del Canal como una iniciativa originalmente de los Franceses a cargo de Ferdinan de Lesseps entre los años 1800 a 1900.El inicio de este gran proyecto que se materializaría años después originó grandes retos pues no solo hubo que enfrentarse a las condiciones climáticas sino también sino a las condiciones de insalubridad que se presentaban en la sociedad panameña de aquellos días, carentes, de servicios de acueducto, de disposición adecuada de residuos sólidos, excretas y aguas servidas y las características propias del clima tropical húmedo de nuestro país que favorecía el desarrollo de los insectos portadores de malaria. No puede obviarse la influencia política de los norteamericanos en las políticas interna de Panamá y los intereses económicos de la sociedad de aquella época.

Frente a la bomba migratoria que se produjo en este momento de los interesados en conseguir fuentes de trabajo, acompañada de las inhóspitas condiciones de vida de los trabajadores del incipiente Canal de Panamá fueron factores desencadenantes de crisis en la precaria salud de los panameños tanto por las condiciones prevalecientes en Panamá como las que se produjeron producto del impacto de la remoción de la vegetación y tierras, el clima y aquellas relativas a las escasa medidas de salubridad .Sumamos a esto las guerra conocida como la de los mil días y las sabidas consecuencias de toda guerra la devastación, el hambre, decaimiento económico y de la salud que hicieron urgente e impostergable el desarrollo de mejores condiciones de vida .Por lo cual el naciente estado tuvo una tarea sumamente difícil en su organización gubernamental como institucional. La independencia tuvo un costo que se fue subsanando lentamente y que no permitía que ser postergara pues las condiciones de abandono de Panamá entre otras fomentaban el descontento de la sociedad de aquella época que inspiraría movimientos independentistas en aras de un mejor futuro para Panamá.

E panorama de una nación empobrecida por el fracaso del Canal Francés que terminó en quiebra y las grandes deudas que derivaron de ello motivó que fueran los

Norteamericanos quienes asumieran el proyecto magno en 1902 en virtud de la ley Spooner dictada por el Presidente Roosevelt y que crearan instituciones con la finalidad de mejorar la salud de Panamá en aquellos días como el
Instituto de Medicina Tropical y preventiva Gorgas en el año 1920 y el Hospital Militar Gorgas nombrado así en 1928. Este reemplazó al hospital Francés "L'Hopital Notre Dame du Canal". Se le nombró también como Hospital Ancón. En la actualidad se encuentra el hospital en manos de panameños en virtud del Tratado Torrijos Carter y es el Instituto Oncológico Nacional.

El surgimiento del nuevo Panamá como Estado independiente tuvo entre sus más destacados líderes al Presidente al Dr. Belisario Porras quien asume el cargo en 1912 impulsando la modernización del Estado panameño. Esta modernización comprendió diversos sectores del ámbito nacional en materia educativa, vial, salud, sistemas de comunicación telegráfica, telefónica y de correos. Entre las instituciones creadas durante su periodo presidencial se destacan el "*Asilo de la Infancia, La Plaza del Ferrocarril, el Ferrocarril de Chiriquí, La Lotería Nacional de Beneficencia, los Archivos Nacionales y el elefante Blanco*"[20] hospital Santo Tomás. Algunos lo tenían como un visionario del futuro de Panamá y otros criticaban su afán por hacer y ampliar las vías de comunicación para algunos desproporcionadas para la época pero fue sin duda un notable presidente que impulso y creó grandes obras públicas.

No puede desatenderse la influencia de los factores económicos en la constitución de la institucionalidad lo cual hemos analizado en páginas anteriores. Como tampoco puede desconocerse como el fenómeno de los gobiernos autoritarios que a través militarismo y el narcotráfico provocaron la desestabilización del país, la irrupción del Estado de Derecho, el irrespeto de las garantías de los ciudadanos por los gobiernos imperantes. El golpe dado a estas formas de gobierno trajo consecuencias ocasionadas por las medidas de restricción económica y la invasión militar a Panamá que tomo varios años para lograr la recuperación a través de diversos planes económicos unos surgidos dentro del gobierno posterior al golpe (Estrategia para el desarrollo y la modernización de la economía : políticas para la recuperación y el documento sostenido y la creación de empleos durante el gobierno de Guillermo Endara y el Plan Chapman del gobierno de Ernesto Pérez Balladares). Ambos tendientes a la reactivación económica y a la privatización de los servicios públicos como parte del proceso de adecuación al mundo globalizado. Las políticas económicas giraron en torno a esto las cuales fueron recomendadas por las entidades financieras ya que si adoptaban los modelos económicos internacionales esto afectaría los planes de gobierno ya que estaban sometidos a la condicionalidad cruzada para obtener recursos.

9. Eficacia de la institucionalidad

Para el año 2007-2008 se realizó un informe sobre la institucionalidad y el Desarrollo Humano efectuado por el Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo (PNUD) en el cual se detectaron situaciones relevantes en torno al problema de la pobreza y su naturaleza intergeneracional[21] frente a las instituciones que de acuerdo a sus facultades

deben contribuir a disminuir este problema encontrándose que aun cuando a estas instituciones se les otorga un presupuesto significativo estos se dirigen a la organización institucional lo que constituye una limitante para el desarrollo de políticas públicas sociales tendientes a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Esto es indicativo de un desvió de las prioridades sociales hacia una prelación de las estructuras institucionales y su funcionamiento. Las nuevas generaciones de panameños se encuentran hoy en día con un panorama institucional que no ha podido resolver necesidades urgentes y básicas. Por lo cual deben enfrentar el factor ya mencionado de la pobreza intergeneracional que señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo frente a deficiencias en servicios públicos (agua). Algunas formas utilizadas para subsanar estas ha sido la creación de programas tendientes a desarrollar de una forma más expedita ciertos problemas de índole social mediante entes institucionales a los cuales se le ha proporcionado autonomía en cuanto a su dirección y patrimonio. Preocupa que parte de la creación de estas instituciones obedezca al aumento de la planilla estatal tratando de subsanar las necesidades de empleo más que a resolver necesidades de la comunidad o con el ánimo de retribución del apoyo brindado en las contiendas electorales. La creación de un ente institucional debe obedecer a una intención concreta de desarrollo de políticas públicas acordes con las necesidades de la mayoría.

10. Descripción de entidades públicas

La institucionalidad de Panamá ha evolucionado dando lugar al aumento de los entes gubernamentales.

De acuerdo a nuestra investigación hemos registrado un total de doscientas treinta y cinco instituciones (235) encontrándose que las descentralizadas (75) tiene mayor proporción que las del gobierno central (23). Es notoria la proporción de órganos adscritos que alcanza ciento siete (107).Producto de la modernización del Estado y de la desaparición de regímenes totalitarios.

La tendencia de crecimiento de las instituciones alcanza su mayor desarrollo en los años 1990 a la fecha actual. Siendo el punto de mayor desarrollo de entes públicos en la historia del país el que corresponde al periodo denominado de la Democratización en el cual se alcanza a constituir 115 instituciones, seguido por el de 1968 a 1981conocido como el Torrijismo, y de 1981 a 1989 denominado como el de la Dictadura militar y crisis estructural.

Tabla 1
Total de instituciones 2009

PERÍODOS	TOTAL DE INSTITUCIONES
1903-1904	6

1904-1912	8
1912-1924	10
1924-1932	5
1932-1936	1
1936-1948	24
1948-1956	5
1956-1968	20
1968-1981	26
1981-1989	10
1990-2009	115
Antes de 1903	2
N/D	3
Total general	**235**

Los periodos históricos de la República de Panamá han sido plasmados en el cuadro que a continuación se expone .En el mismo aparecen dos columnas una con la denominación del periodo histórico y otra con los años que abarca cada uno de ellos. Lo que se ha hecho para una interpretación práctica del cuadro anterior. Se ha tomado como referencia la obra del Doctor Celestina Arauz y la Dra. Patricia Pizzurno destacados historiadores de nuestro país.

11. Periodos Históricos de Panamá

Cuadro 1
Periodos Históricos de Panamá

Denominación	Período
Periodo Separatista	1903-1904
Iniciación de la República	1904-1912
Modernización de la República	1912-1924
Chiarismo y retorno a las bases nacionales	1924-1932

Retorno al Modelo Tradicional	1932-1936
Período de la segunda guerra mundial	1936-1948
Entronización del Poder Policíaco	1948-1956
Nacionalismo y Radicalismo	1956-1968
Torrijismo	1968-1981
Dictadura militar y crisis estructural	1981-1989
Periodo de la Democratización	1990-2009

Fuente: Celestino Andrés Araúz y Patricia Pizzurno Gelós de Araúz Página web del Diario Nacional la Crítica. Historia de Panamá en el siglo XX. www.critica.com.pa/archivo/historia/index1.html

11.1. Periodos históricos y creación de instituciones

Tomando como referencia los períodos históricos de nuestro país y su relación con las instituciones que surgieron durante cada uno de ellos. Recordemos que Panamá después de 1903 viene de un período de independencia de Colombia, producto del descontento de la sociedad Panameña de aquellos días que se sentía desatendida por lo cual el crecimiento institucional de aquel momento no fue notorio y debido a nuestro nexo con Colombia. Las instituciones de aquella época responderían a las iniciativas de las políticas colombianas y no a las Panameñas ya que estábamos sujetos a este país por lo cual no contábamos con nuestras propias estructuras institucionales. Ya siendo Panamá un Estado independiente de acuerdo a los hallazgos de la investigación, podemos establecer que el periodo de mayor actividad gubernamental en materia de creación de instituciones corresponde a 1990-2009 de la Democratización que sucedió al caer la dictadura militar después de la invasión militar Estadounidense y al asumir la presidencia de la república luego de las elecciones de 1989, el Presidente de la República Guillermo Endara Gallimany. Este periodo se extiende a nuestros días.

El presidente Guillermo Endara Gallimany perteneció a uno de los partidos predominantes como cofundador del partido Panameñista dirigido por el extinto Arnulfo Arias Madrid, del país y que adversa al Partido Revolucionario Democrático.
Algunos de los elementos que contribuyeron al aumento de la institucionalidad parte del restablecimiento de la democracia una vez fueron derrocados los militares al mando del General Manuel Antonio Noriega. Este régimen provocó descontento en nuestra sociedad, múltiples protestas, personas detenidas y abusos por parte de los gobernantes.

Con cierta estabilidad en el Estado, aun con las consecuencias económicas existentes en el país la meta era hacer surgir, un Estado democrático, el restablecimiento del Estado de Derecho, activar las finanzas, el empleo, los derechos civiles y políticos.

Posterior a la invasión a Panamá se iniciaron diversos procesos de reactivación de la economía nacional algunos por iniciativa de los gobiernos entrantes después de la invasión, otras por medio de organizaciones de carácter internacional financieras y otras por los efectos de la globalización.
Algunas de las medidas adoptadas son la creación de zonas procesadoras para la exportación, facilidades de crédito al sector agropecuario y agroindustrial.
Durante este periodo fueron dictadas leyes tendientes a establecer medidas en las entidades gubernamentales para proteger la democracia y preservar el orden constitucional a través de la ley No. 25 de 14 de diciembre de 1990. Esta ley ordena se declare insubsistente el nombramiento de servidores públicos que participen en actos que atente contra la democracia del país y el orden constitucional y que se encuentren en organizaciones ocupando o no cargos directivos en los sindicatos o los que se encuentren en organizaciones y asociaciones de servidores públicos por las mismas causas contra la cual se recurría en revisión contra la declaración de insubsistencia. Algunas medidas tomadas en materia de legislación fueron en materia laboral. Se inician regulaciones sobre la telefonía móvil celular, se realizan reformas de carácter tributario. Para el año 1992 mediante la ley No. 16 de 14 de junio de 1992 se dicta la Ley "Por la cual se establece y regula el proceso de privatización de empresas, bienes y servicios estatales" seguida de sus reglamentaciones para el año 1993.

Como parte del proceso de restablecimiento de la democracia luego del régimen militarista imperante en el país se derogan los denominados Decretos de Guerra mediante los cuales legislaba la Junta Provisional de Gobierno la cual funcionó hasta el 20 de diciembre de 1989 cuando se produce la invasión norteamericana al país.
Para el año de 1993 se realizan modificaciones en torno al ámbito laboral mediante la legislación que surge durante este año. Se crea la Autoridad de la Región interoceánica que se encarga de la administración de los bienes revertidos producto del Tratado Torrijos Carter firmado en el año de 1977 por el cual el Canal revierte a Panamá, se crean incentivos a la formación de fondos de jubilación, se establece un régimen forestal, se firman importantes convenios para erradicar el tráfico de sustancias ilícitas y estupefacientes.

Luego de varios años de sometimiento a la dictadura militar el país añoraba un cambio en las estructuras políticas y sociales de allí que se diera una elección con la esperanza de que los nuevos gobernantes contribuyeran a la democratización del país. Durante este periodo pudo observarse diferentes normas tendientes a este fin y a mejorar la economía y las finanzas públicas. Se produce un clima de estabilidad. Se reciben inversiones económicas dirigidas al sector privado mediante convenios con entidades de crédito internacionales. Aunque en opinión de algunos miembros de la sociedad estas asistencias económicas eran condicionas.

Seguido al periodo presidencial de GUILLERMO ENDARA, asume la presidencia, ERNESTO PEREZ BALLADARES que pertenece igualmente a este periodo de la democratización. El Presidente Balladares inicia su administración presidencial del país en 1 de septiembre de 1994 y finaliza su período el 1 de septiembre de 1999. Es importante destacar algunos elementos de este periodo Presidencial al igual que

hicimos con los anteriores pues corresponden a la etapa de nuestra historia conocida como de la **Democratización** por lo cual, deben examinarse los elementos sociales políticos y económicos que influyeron en la institucionalidad en cada uno de estos periodos presidenciales.

El presidente Balladares se inicia en la vida pública del país cuando fue designado por Omar Torrijos Herrera como Ministro de Hacienda y Tesoro en el año 1976.Hoy en día dicho Ministerio fue fusionado en el Ministerio de Economía y Finanzas. Anteriormente existía el Ministerio de Hacienda y Tesoro y el de Planificación y Política Económica. Ambos conforman el actual Ministerio bajo la denominación señalada y además con la existencia de un Viceministerio de Política Exterior.

El ex Presidente Balladares fue miembro fundador del Partido Revolucionario Democrático del cual fue Secretario General. En el año 1994 resultó electo para ocupar la presidencia del país sucediendo a Guillermo Endara Gallimany.

Su gobierno se preocupó por la apertura del mercado por lo cual durante su periodo presidencial, como parte de esta tarea suscribe el convenio de Marrakech por el cual Panamá ingresa a la Organización Mundial del Comercio, Convenio que fue adoptado por nuestro país mediante la Ley No. 23 de 25 de julio de 1997. "Por la cual se aprueba el Acuerdo de Marrakech, constitutivo de la organización Mundial de Comercio, el Protocolo de Adhesión de panamá a dicho acuerdo junto con sus anexos y lista de compromisos; se adecúa la legislación interna a la normativa internacional y se dictan otras disposiciones".

El gobierno del Presidente Balladares promueva la "***concertación Nacional*** "que es una forma de participación ciudadana que integra a representantes de diversos sectores en las políticas nacionales. Sobre la política de concertación nacional señala LEIS, *Raúl:"Pérez Balladares instala su gobierno invitando a algunos sectores que no integraban su alianza a ocupar algunos cargos, con la reticencia de los fundamentalistas de su partido. … Los canales de la concertación – correctamente utilizados- son los vasos comunicantes que contribuyeron a recomponer un modelo para administrar el poder. Así, la estrategia del desarrollo nacional, las políticas sociales de Estado, deben levantarse sobre los concesos construidos en los más amplios e integrales espacios sociales, políticos y económicos"*[22]. De esta forma se observa otro mecanismo de concretar la democracia permitiendo mayor participación de la sociedad en la administración pública lo cual valoriza a los diversos actores y los aportes que en su oportunidad puedan brindar ante los problemas nacionales. Contrario a lo que ocurría bajo el régimen militar la concertación permite la integración de diversos sectores por lo cual la clasificación histórica identifica debidamente situaciones que conducen hacia la instauración de un régimen democrático.

A través de la concertación se logró un acuerdo entre los sectores de la sociedad cuyas posiciones son contrapuestas. LEIS señala al respecto de esta característica de nuestra sociedad que se sustenta en una búsqueda de la equidad por lo cual los grupos sociales están en constante pugna por la igualdad de derechos. De allí la

necesidad de los acuerdos a fin de lograr este equilibrio: *"… Un país polarizado como Panamá, para funcionar adecuadamente necesita* ***un pacto de gobernabilidad y un pacto social****. El primero entre el gobierno (que solo obtuvo un tercio de los votos) y las fuerzas políticas en torno a la estrategia de desarrollo o proyecto nacional. El segundo entre los grupos laborales, populares y sociales organizados, los empleadores y el gobierno, que tenga como base el consenso acerca de las reformas estructurales que el país necesita. Es decir el acuerdo básico entre la sociedad política y la sociedad civil.*[23]

En este sentido Balladares, presenta a la sociedad Panameña sus "Políticas Públicas para el desarrollo Integral" con un enfoque social y económico con la promoción de la apertura de mercados competitivos. Estas reformas acogían las nuevas propuestas del comercio mundial como la globalización. Sin embargo, aun cuando las presenta a los administrados las impone .El Órgano Legislativo las concreta contra la voluntad de las mayorías lo cual causa rechazo e inconformidad no solo contra el programa de políticas públicas sino contra el Presidente.

El Presidente Balladares pretendió la reelección sometiendo a consulta del pueblo panameño que la rechazó.

Entre las contribuciones legislativas del periodo presidencial de Balladares destacan los siguientes instrumentos legales: la reestructuración del Instituto Nacional de Telecomunicaciones a , paso previo a la privatización, en este mismo sentido, la subrogación de la ley orgánica del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación con la finalidad de otorgar concesiones administrativas para la producción de energía eléctrica por el sector privado, se crea el ordenamiento que regula las fundaciones de Interés privado, se instituye el régimen penal contra la violencia intrafamiliar, programas nutricionales para los estudiantes de preescolar y primaria, ratificación de convenios en materia de protección a la propiedad industrial lo cual es parte del proceso de globalización y de las adecuaciones requeridas, medidas de regularizar y modernizar las relaciones laborales (fondo de cesantía, movilidad laboral, indemnizaciones etc), reformas fiscales, creación de impuestos selectivos a bebidas alcohólicas, gaseosas y cigarrillos, se adoptan medidas preventivas para el lavado de dinero, se protege la lactancia materna, se reglamenta el trasplante de órganos en seres humanos, se incentiva la actividad de la acuicultura, se crea el marco regulatorio para la prestación de servicio de energía eléctrica, se aprueban contratos para el desarrollo de puertos de contenedores, se crea la Comisión de Libre competencia y Asuntos del consumidor como parte del proceso de Adecuación de la legislación panameña al ingresar a la organización Mundial del Comercio, se dictan normas para la regulación del servicio de Telecomunicaciones como paso hacia la privatización de este servicio.

En este periodo Presidencial se inicia la candidatura de Martin Torrijos hijo del General Omar Torrijos Herrera quien pertenece al Partido Revolucionario Democrático mismo al cual pertenece Ernesto Pérez Balladares por lo cual se vislumbra el deseo de una continuidad del partido Revolucionario Democrático del poder. Balladares intenta la reelección para lo cual realiza un referéndum pero la votación fue en contra de la

propuesta de reelección de Balladares. Por lo cual el Partido Revolucionario Democrático propone a Martín Torrijos. No es electo. Resultando como nueva Presidenta de la República en la elección MIREYA MOSCOSO viuda del Ex presidente Arnulfo Arias Madrid del partido Panameñista.

Tanto en el Periodo presidencial de Guillermo Endara Gallimany del Partido Panameñista como Ernesto Pérez Balladares de Partido Revolucionario Democrático se caracterizan por haber sido constituidos por caudillos. Arnulfo Arias Madrid del partido Panameñista y el General Omar Torrijos Herrera. El caudillismo fue una forma de mandar que caracterizaba a un dirigente por sus cualidades y capacidades. El caudillo posee liderazgo político y en algunas ocasiones militar. Ambos eran partidos de mucha tradición política y con muchos años de existencia, experiencia y de actividad política por lo cual no es extraño que alternativamente hubiesen asumido la Presidencia en grandes contiendas electorales en los últimos 20 años de nuestra vida como república.
La presidencia de Mireya Moscoso también se desarrolla dentro de este periodo de la democratización. La presidenta Moscoso fue esposa del caudillo Arnulfo Arias Madrid, representante de uno de los partidos con más tradición y desenvolvimiento político.

En el año de 1940 Arnulfo Arias Madrid fue candidato a la presidencia elección en la cual participó solo. Durante su campaña fue objeto de persecución por los oficialistas razón por la cual se retira el Dr. Ricardo J. Alfaro que también fue candidato.

Durante su periodo presidencial hubo grandes avances en materia institucional a los que ya nos hemos referido. Unos de los hechos que se suscita en este periodo es el cambio de la denominación de las Secretarias de Estado a Ministerios y la extensión del periodo Presidencia a seis años. Madrid se caracterizaba por ser un líder populista y por reformas sociales como por la creación de instituciones de igual fin como la Caja de Seguro Social. Instituyó el servicio civil que los estudiantes debían brindar a su patria, estableció restricciones en materia de otorgamiento de la nacionalidad. Lamentablemente fue objeto de dos golpes militares una e 1941 y en 1951 se decreta la suspensión del Dr. Arias lo cual constituye otro golpe dado debido a su negativa de restablecer la constitución de 1946. En 1968 el Presiente Arias intenta nuevamente asumir el Poder lo cual solo pudo hacer por unos días.

El Gobierno de la Presidenta Mireya Moscoso se inicia el 1 de septiembre de 1999. La atención del Mireya Moscoso se dirige hacia las clases marginadas contrariamente a lo propuesto por el gobierno anterior este propone el: *"… saneamiento de las finanzas públicas y una actividad productiva competitiva dirigida a una economía de mercado.. "*[24].

Resultó objeto de críticas el hecho de la forma de financiamiento de la asistencia a las clases pobres que proponía Moscoso. El gobierno de Moscoso hace uso del dinero del Fondo Fiduciario para obras de interés social como educación salud, vivienda. También eliminó normas que establecieron contratos millonarios en materia vial como el del Corredor sur con la empresa ICA. Se eliminó los nombramientos con periodos fijos en ciertas instituciones:"…*Ente Regulador, la CLICAC, la Autoridad Marítima de Panamá,*

el Registro Público, la autoridad de la Región Interoceánica "[25] con lo cual se permite la alterabilidad en la dirección de dichas instituciones.

En este periodo se derogan los decretos que crean los días puentes que extendían los días libres conmemorativos de fechas nacionales, se crea la Dirección Nacional Contra la Corrupción. Correspondió a la presidenta Moscoso presidir los actos de transferencia del Canal de acuerdo al Tratado Torrijos Carter.

El periodo presidencial de Mireya Moscoso se caracterizó por programas sociales en materia de energía eléctrica, nutrición, vivienda, mantenimiento de centros de educación, se invirtió en la construcción de centros hospitalarios como el hospital Santo Tomás y el hospital de maternidad. También se hizo inversiones para mejorar los acueductos tanto a nivel de la capital como en el interior del país, se creó el Programa Nacional de Titulación de Tierras (PRONAT). En el plano del Comercio Internacional se firmaron varios convenios sobre Libre Comercio. En materia de estructuras viales se produce la ampliación de la autopista Panamá-Arraijan y de otras vías hacia el interior del país. Este periodo fue criticado por algunos desaciertos y gastos que se consideraron excesivos.

Para el año 2004 se postula a la Presidencia Martin Torrijos hijo del caudillo Omar Torrijos Fundador de Partido Revolucionario Democrática. Después del golpe de Estado de 1968 se instaura el militarismo en el país dirigido. Para aquel momento dirigía el estado mayor de la Policía Nacional el Teniente Coronel Boris Martínez. Martínez quien ordena una investigación en los Centro Educativos con la finalidad de detectar actos de corrupción que implicaran malos manejos de fondos en el gobierno anterior precedido por Marcos Robles.

Para esta época siendo General Omar Torrijos Herrera quien inicia un recorrido por el país como medio de observar las reacciones de los miembros de la sociedad panameña ante las acciones golpistas .De este ***"patrullaje doméstico***" como el mismo le denominó sirvió para detectar las necesidades de la comunidad y los dirigentes comunales. La situación de pobreza del país en ese momento tuvo su origen en el continuo endeudamiento lo cual hemos podido describir a través de las diversas etapas de nuestra historia.

Debido a las acciones golpistas los militares no eran bien vistos por la sociedad panameña que desconfiaba de ellos a lo cual se le suma el hecho que en determinado momento fueron colaboradores de los oligarcas para mantenerse en el poder. Para restablecer la confianza en el nuevo sistema imperante en el país los militares crearon el sistema ***"YUNTA PUEBLO- GOBIERNO"*** que contribuía con equipo y materiales que eran utilizados por miembros de la comunidad mediante organizaciones, comités con los cuales la comunidad trabajaba. Aun se encontraba en la sociedad vestigios de la oligarquía que ocupa ciertos cargos de mando muchos de ellos mantenían relaciones parentales con los jefes de de gobierno y de altos cargos con la posibilidad de obtener mejores posiciones en el futuro. Debido a esto el General Torrijos incorpora a la organización del Estado nuevos profesionales con la finalidad de neutralizar las

apetencias de poder. Algunos de estos nuevos profesionales llegaron a ocupar puestos importantes en el gobierno. Otros de los que integró pertenecían al sector privado conjuntamente con miembros de grupos de izquierda. La intención del general era de poder establecer planes de desarrollo social.

Esta fusión no fue aceptada por Boris Martínez ya que consideraba que el sector de la empresa privada participó en actos de corrupción durante el periodo presidencial de Marcos Robles y por el otro lado era opositor de los grupos de izquierda. También se suscitaban en ese momento problemas por la tenencia de la tierra que provocaba migraciones al área urbana. Ante esta crisis el militar Boris Martínez presenta una propuesta que no fue acogida por el gobierno pero aun así ante los medios radiales la divulga la cual era considerada irrealizable. Este acto ocasionó que fuera detenido y enviado al exilio.

Posterior a este hecho, asciende a Omar Torrijos Herrera como General de Brigada. La propuesta presentada para eliminar el problema de la tierra fueron los Asentamientos Campesinos. Para lograr el apoyo de la comunidad se estructuran proyectos sociales propuestos por un Comité Central apoya a Torrijos y promueve esta proximidad entre la comunidad y el logrando su aceptación. Entre estos programas se encuentra la sindicalización obligatoria de los Trabajadores. En el Ministerio de Trabajo y Previsión Social como se denominaba en aquel momento, se nombre a uno de aquellos jóvenes de izquierda que había incorporado Torrijos, Rómulo Escobar Bethancourt. Esto contrariaba los deseos del sector privado. La prioridad de este momento era el desarrollo económico y social por lo cual todos los esfuerzos se dirigieron a constituir ese deseo mediante créditos obtenidos de entidades internacionales entre los que se encuentran el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial entre otros. Esto incremento la deuda externa. Fue una constante el problema de la tierra que muchas familias oligarcas habrían adquirido en gobiernos anteriores por lo cual, los campesinos en vista de la expansión de estas familias terratenientes no tenían muchas oportunidades de adquirir tierras. Debido a este panorama el gobierno militar surgido canalizó esta situación a través del General Omar Torrijos Herrera quien prometía a los campesinos que no tuvieran temor pues no perderían los lugares donde se encontraban.

El General Torrijos también fue objeto de golpes pues se consideraba que la introducción de grupos de izquierda en el gobierno orientaba al país al comunismo. Este golpe fue producto de la Central de Inteligencia (CIA), la Cámara de comercio y el General Amado Sanjur. Estas acciones dieron como resultado el nombramiento de nuevos integrantes de la Junta Provisional de gobierno: Demetrio Basilio Lakas y Arturo Sucre.

Para algunos las actuaciones de esta forma de gobierno fueron el puente que sirvió para satisfacer las necesidades básicas de la población aun cuando tuviere un costo que estarían dispuestos a sacrificar para obtener lo indispensable para subsistir.
El recorrido del General Torrijos permitió detectar aquellos lideres de las comunidades que posteriormente se convertiría mediante elección en los representantes de

corregimiento integrando los 505.Esto dio lugar a la creación de Consejos Provinciales de Coordinación y los consejos Municipales creados mediante la Constitución. Se crea también el Consejo Nacional de legislación encargado de formar las leyes. Durante este periodo se aprueba una nueva Constitución.

Este gobierno fue considerado de corte social debido a la asistencia que se brindo a los sectores más débiles que se brindó mayoritariamente en el área de educación mediante diversas reformas en el ámbito de la enseñanza como la creación de bachilleratos, dotación de útiles escolares, la gratuidad de la formación hasta nueve grados por mencionar algunas de ellas. En tanto que, en el ámbito económico se crearon diversas instituciones y empresas estatales como: Cemento Bayano, Los Ingenios de Felipillo y Las Cabras, se crea el Centro Bancario Internacional. En materia agrícola se crea el Bando de Desarrollo Agropecuario, cooperativas Campesinas, Juntas Agrarias.

En cuanto a la estructura del gobierno central ocurrieron varias modificaciones y creación de instituciones y Ministerios entre los que se encuentran el de vivienda, Planificación y Política Económica, Salud, Instituto Nacional de Cultura, Banco Hipotecario por mencionar algunas de ellas. Como mecanismo de gratificación y mejoramiento de las prestaciones laborales se crea el Décimo Tercer mes. Se produce la construcción del Aeropuerto de Tocumen, se desarrollaron proyectos hidroeléctricos. Durante este periodo se firman los Tratados Torrijos Carter por el cual revertiría a Panamá el Canal y sus zonas aledañas.

Tomando como punto de partida la gestión gubernamental de Omar Torrijos Herrera, gestor del Partido Revolucionario Democrático este ganó muchos adeptos por lo cual se constituyó en una de los partidos fuertes del país. Algunos de sus copartidarios vieron en este la oportunidad de una participación igualitaria de otros sectores que era restringida por los regímenes oligarcas de la sociedad panameña que no eran integrados y que antecedieron al militarismo.

Teniendo como base la trayectoria de Omar Torrijos Herrera, Martin Torrijos, su hijo, se postula a la Presidencia del país en el año 2004 elección en la que sale triunfante.
La experiencia en la administración del Estado del Presidente Martin Torrijos se inicia con el ejercicio del cargo de Viceministro de gobierno y Justicia el cual ocupó durante el gobierno de Ernesto Pérez Balladares. También adquiere mayor relevancia dentro del Partido Revolucionario Democrático como Secretario General lo cual le sirve de plataforma para postularse como candidato a la Presidencia de la República en año 1999 y posteriormente en el 2004 cuando resulta electo.

Durante su gestión desarrolla políticas dirigidas a las personas necesitadas por lo cual tiene como prioridades el desempleo y la pobreza. Debido a esto crea políticas de subsidio a las personas necesitadas en la búsqueda de mejoras en las condiciones de vida de los panameños.

Entre las primeras reformas institucionales que se produjeron durante el periodo Martin Torrijos se encuentra la creación de dos Secretarias una dedicada a las personas que padecen discapacidad y otra en materia de innovación gubernamental.
Se considera que durante este periodo se produjo un gran incremento económico no obstante, los objetivos que proponía durante su campaña no pudieron ser cumplidos toda vez que aumenta el desempleo, se produce una mayor incidencia de la delincuencia contrario a la propuesta de seguridad y de cero corrupción debido a situaciones que se originan con el aumento de las deudas del país.

Fue objeto de rechazo el nombramiento en su gabinete de ex militares del periodo de la dictadura lo cual ocasionó el descuerdo de sectores de nuestra sociedad.
Pese a lo anterior hubo una gran producción legislativa en el año 2004 de temas de mucha controversia como lo fue las reformas fiscales, la ley de la Caja de Seguro Social. Se dictaron normas de tipo social debido a situaciones de desastre natural, se modifican fechas conmemorativas de fiestas familiares como el día del padre con la finalidad de que la familia pueda debidamente en el seno familiar aprovechar estas fechas.

En el año 2005 se crea mediante ley un título dentro del ordenamiento penal en materia de Delitos Ambientales, se dicta la norma contentiva del programa de Equidad Fiscal la cual también fue objeto de discusiones, se dio el alza del combustible y se dictaron normas temporales en cuanto a su rebaja, se dicta normas relativas a la abolición de formas de discriminación laboral , se emite la ley que conmuta penas de arresto por trabajo comunitario, se origina la norma Orgánica de la Universidad de Panamá, se reorganiza el Ministerio de la Juventud , la mujer , la niñez y la familia, se producen reformas a leyes tributarias, se produce la creación de la Universidad Marítima Internacional de Panamá.

Durante este año la Secretaria Nacional de Ciencia y Tecnología e innovación se convierte en una entidad autónoma.

Para el año 2006 se dictan leyes debido al crecimiento de la actividad inmobiliario y la explotación de zonas costeras e insulares se crea un ordenamiento en materia de concesiones para la inversión turística y enajenación de territorios o insulares con fines turísticos. En este mismo sentido, referente al ordenamiento territorial se dicta una ley en materia de desarrollo urbano. En materia institucional se reorganiza el Ministerio de obras Públicas. Es importante destacar la aplicación de métodos alternos de resolución de conflictos instituidos por ley.

En materia de salud e institucional se crea el Instituto Oncológico Nacional, modifica la norma de contratación pública, se modifica la norma que crea el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, entidad que aprovechando las capacidad académicas otorga becas y préstamos a los nacionales, se reorganiza el Registro civil que se encarga de la actualización de datos de las personas, como nacimientos, matrimonios, divorcios, nacimientos, defunciones entre otros. Igualmente en el ámbito institucional, crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá. En

cuanto a proyectos magnos se aprueba la propuesta de construcción del Tercer Juego de Exclusas del Canal de Panamá.

En el año 2007 la ley de la Caja de Seguros Social, entidad encargada de la asistencia médica en materia de salud, prestaciones sociales como subsidios por invalidez, vejez fue objeto de modificaciones. Se adopta un nuevo Código Penal, se reforma el régimen de carrera administrativa de los servidores públicos, se modifica la Ley orgánica de la Policía Técnica judicial, se crea la Secretaria Nacional de Discapacidad, se crea la Autoridad de protección al consumidor, se reorganiza el Instituto nacional de Deportes,, se reorganiza el instituto de medicina legal y ciencias forenses.

En materia económica se crea un régimen especial para el establecimiento y/o operación de empresas multinacionales.

En el área de salud se instituye el sistema de emergencias médicas 911
En el año 2008 casi al final del Presidente Torrijos se dictan normas en materia de Concertación Nacional para el desarrollo que aspira a la integración de diversos sectores en las políticas públicas, se reforma las normas tributarias, se aprueban contratos para el desarrollo de puertos de contenedores.

En materia institucional se reorganizan ministerios creando dentro de estos la figura de los viceministerios como es el caso del Ministerio de Educación y el Ministerio de de gobierno y Justicia, se crea la Secretaria Nacional de Energía.

En el último año, 2009 se crean mediante ley el régimen de descentralización de la administración pública, la Secretaria Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional clasificada como un órgano adscrito y la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia que se caracterizar por ser autónoma.

El Periodo Presidencial de Ricardo Martinelli Berrocal es el que continúa al del Presidente Martín Torrijos. Este nuevo periodo se inicia en julio de 2009.El Presidente Martinelli se ha desempeñado tanto en el sector empresarial privado a través de sus industrias y como directivo de varias de ellas. A nivel gubernamental ha sido Ministro del Canal y Presidente de la Junta Directiva del Canal en la cual impulsa la ampliación. Fue director de la Caja de Seguros Social en la cual logra incrementar las consultas, la extensión de las cirugías y equipo hospitalario .El Presidente Martinelli fue apoyado en su campaña por el Partido Cambio Democrático.

Este partido fue creado en el año 1998. En el año 2009 se origina de la una unión de partidos denominada Alianza por el Cambio por la cual resulta electo Ricardo Martinelli. En esta colación se encuentra el Partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista, Unión Patriótica y el Panameñista al cual pertenece el vicepresidente de la República Juan Carlos Varela .Con esta alianza logra desplazar al Partido Revolucionario Democrático y el triunfo electoral.

A partir de la presidencia de Martinelli se dan algunas modificaciones en las normas de procedimiento penal, y en materia fiscal. Se crea un sistema de suministro de datos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

En materia institucional se realizan modificaciones a la Defensoría del Pueblo, se introducen modificaciones al marco regulatorio de la prestación de servicios públicos de electricidad. En cuanto a modificaciones estructurales del Órgano Ejecutivo se reorganiza el Ministerio de Vivienda y se crea el Viceministerio de Ordenamiento Territorial, se crea la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, se modifica el marco regulatorio de la Administración de Servicios, igualmente ocurre con la regulación de la Micro Pequeña y Mediana Empresa. A esto se le suma legislación creada para el fomento y desarrollo de la industria.

En materia de descentralización de la administración pública se restablece la vigencia de la ley que la crea. En materia de exportaciones se dictan leyes para fomentar la competitividad de las exportaciones. Todos estos sectores de la administración pública fueron regulados mediante leyes a partir del inicio del nuevo Periodo Presidencial a partir de julio de 2009.

En el año 2010, la primera Ley que se dicta constituye el Hospital San Miguel Arcangel como una entidad de gestión pública. En esta misma materia se establece un régimen general en materia de trasplante de órganos.

En cuanto a materia de procedimiento judicial se reforma el régimen de responsabilidad penal de los adolescentes. Recordemos la gran incidencia de delitos cometidos por menores infractores. En materia fiscal se adoptan medidas fiscales y se crea el Tribunal Administrativo Tributario.

Finalmente se crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá en lo que va del año 2010. Lo cual no significa que este no existiera sino que se formaliza su existencia mediante ley.

Es importante señalar que la elección del nuevo presidente del Partido Cambio Democrático rompe el círculo de los mandatarios provenientes del Partido Revolucionario Democrático y del Partido Panameñista quienes alternativamente durante el periodo de la democratización han asumido a presidencia. Sin embargo, no puede obviarse el hecho que uno de los partidos tradicionales, el panameñista estuvo en la Alianza que dio el triunfo al Presidente de Cambio Democrático.

Además de los citados los periodos de mayor desarrollo institucional corresponden a los siguientes.

- **1912 -1924** Modernización de la República
- **1936 -1948** Período de la Segunda Guerra Mundial
- **1956 -1968** Nacionalismo y Radicalismo
- **1968 - 1981** Torrijismo

Recordemos que durante el **Periodo de la Modernización**[26] en el cual es Presidente el Dr, Belisario Porras se introdujo la creación de muchas instituciones relacionadas con la clalidad de vida de los panameños en materia de salud, y educación debido a las condiciones en que se había constituido la nueva república, desprovista de acueductos, vías de circulación que favorecieran el comercio.

En relación al Periodo de la **Segunda Guerra Mundial** se originaron diversas instituciones que favorecieron la permanencia del ejército norteamericano en el país y contribuyó también al auge económico que benefició a muchas familias oligarcas.

11.2. Periodo de Nacionalismo y Radicalismo

Durante la Administración Presidencial de Ricardo Arias Espinosa nombra al nuevo Presidente Ernesto de La Guardia Jr. Se consideraba al Presidente De la Guardia como un hombre de empresa, formado en el periodismo y escritor que pertenecía a la Academia Panameña de la Lengua. No era ajeno a la realidad de las clases desposeídas por lo cual era su deseo coadyuvar al mejoramiento del pueblo lo cual fue difícil debido a las formas tradicionales de gobierno con preeminencia de las clases oligarcas que utilizaban la fuerza para mantenerse en el poder tarea en la cual colaboró la Guardia Nacional. En este periodo hubo grandes avances en materia educativa, vivienda, salud y vías terrestres de circulación. Entre las obras desarrolladas se encuentran: *"la construcción de la Avenida Balboa y la Avenida Federico Boyd, la Carretera de Santiago a Paso Canoa. En educación se fundaron los colegios Richard Newman, Fermín Naudeau y José Guardia Vega. Se creó el Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU) hoy MIVI y se creó el Instituto Panameño de Turismo (IPAT) c*onstruyó el Edificio de la Asamblea nacional de Diputados"[27]. Este periodo ha sido denominado del **Nacionalismo y Radicalismo** debido a las luchas estudiantiles y obreras que ocurren sobre todo por la permanencia de los norteamericanos en el territorio nacional como una violación a nuestra soberanía y autonomía.

11.3. Torrijismo

En este periodo de la clasificación histórica de Panamá se destaca por la creación de instituciones entre los años 1968 a 1981. También fue un periodo caracterizado por los golpes de Estado. Existía en esta época un descontento social generalizado que obedecía a la concentración de poder en los oligarcas y la poca participación de otros sectores de la sociedad panameña en las políticas. También preocupaba la desatención de las necesidades sociales. Por estas razones la oligarquía requirió del apoyo de otros sectores a fin de dirimir y mediar en las controversias que se originaban. En algunos casos este papel lo desempeñó los Estados Unidos de América y posteriormente los militares que participaron en el golpe contra Arnulfo Arias Madrid. La participación de los militares en las actividades electorales con la finalidad de controlar los resultados fue un hecho que caracterizó este periodo para mantener en el poder a los candidatos

oficialistas mediante prácticas fraudulentas. Para octubre de 1968, se encuentra el presidencia Arnulfo Arias Madrid quien no gozaba de la confianza de los militares. En el gobierno del Presidente José Remón Cantera se efectuaron modificaciones estructurales a la Policía Nacional transformándola en Guardia Nacional con lo cual se corta esa relación entre la oligarquía y la Policia Nacional que coadyuvaba a que esta se mantuviera en el poder del Estado. Con esta nueva estructura inicia su periodo por tercera vez Arnulfo Arias Madrid quien mediante acuerdo con el comandante de la Policía Nacional reconoce y respeta el escalafón militar.

11.4. Dictadura Militar y Crisis Estructural 1981-1989

Luego de la muerte del General Torrijos y las modificaciones en la estructuración del poder en las fuerzas armadas asume la Presidencia Arístides Royo. Los militares retornan al los cuarteles. Existía rechazo al gobierno de Royo por actos de corrupción. En este periodo se producen una serie de actos que provocan inestabilidad en la República de Panamá.

Se produjeron diversos escándalos por corrupción por manejos de fondos de la Caja de Seguro Social en proyectos de vivienda, seguros en casas no construidas por parte de las asegurados, protestas por los costos de vida en las cuales los educadores y otros sectores tienen una participación activa. Los militares obligan a Royo a renunciar a la presidencia. Se produce una sucesión de Presidentes entre ellos Ricardo De La Espriella. Noriega hace que se apruebe una ley que modifica la Guardia Nacional a Fuerzas de Defensa. En esta el presidente reconoce el poder del jefe de la Fuerza de Defensa otorgándoles mayor poder a Noriega. Esta ley incorpora al Departamento de Migración y el de Investigaciones a la fuerza de Defensa.

En el año 1984 los militares en la búsqueda de un candidato presidencial que tuviera el aval de los norteamericanos que seria Nicolás Arditto Barletta quien es postulado por el PRD (Partido Revolucionario Democrático). En esta elección participa Arnulfo Arias Madrid nuevamente. Se proclama ganador a Barletta producto de un fraude.

Durante el gobierno del presidente Barletta se crea la Coordinadora Civilista Nacional con la finalidad de modificar la estructura gubernamental que integra diversos sectores del país para derogar una ley que promueve cambios no aceptados por la comunidad .Dicha ley fue derogada.

Con este recuento podemos observar no solo la evolución histórica del país, sino también los eventos sociales, políticos y económico que dieron origen a las modificaciones estructurales de la institucionalidad y su modernización a través de los diversos periodos y las prioridades de la sociedad panameña que fueron tomadas en cuenta para la elaboración del marco institucional.

Tabla 2
Instituciones creadas de acuerdo a los periodos históricos señalados.

TOTAL DE INSTITUCIONES	
1903-1904	6
1904-1912	8
1912-1924	10
1924-1932	5
1932-1936	1
1936-1948	24
1948-1956	5
1956-1968	20
1968-1981	26
1981-1989	10
1990-2009	115
Antes de 1903	2
N/D	3
Total general	**235**

12. Fuentes de financiamiento

Esta categoría nos brinda la oportunidad de saber cuáles son las fuentes económicas de las instituciones encontrándose que existe un alta porcentaje de dependencia en el presupuesto general del Estado. Aunque existen instituciones que tiene fuentes de financiamiento mixto. Es decir, que aunque reciban una partida presupuestaria del gobierno central también generan sus propios ingresos. De doscientas treinta y cinco instituciones: 147 reciben financiamiento a través del presupuesto, 47 tiene como fuente de financiamiento recursos mixtos ,10 reciben ingresos por utilidades y servicios obtenidos, 8 por recursos propios y dos no definen sus fuentes.

Cuadro 2
Tipo de Financiamiento

CLASIFICACIÓN DE FINANCIAMIENTO	TOTAL DE INSTITUCIONES
Ingresos obtenidos por servicios brindados o por utilidades obtenidas	10
Mixto	42
mixto	26
N/D	2
Presupuesto	147
Propio	8
Total general	**235**

13. Periodos Presidenciales e Instituciones

Mediante la investigación realizada se ha podido realizar un registro de las instituciones creadas en los periodos presidenciales de nuestra República. No obstante lo anterior, no se ha determinado las características de las mismas bajo cada administración presidencial en relación a su dependencia del gobierno central, fuentes de financiamiento, órganos adscritos y otros criterios de clasificación.

Se observa en el cuadro de la página siguiente que en los periodos presidenciales en los cuales se desarrollan mayor cantidad de instituciones corresponden a la Ex presidenta Mireya Moscoso y en el del Ex presidente Martin Torrijos. Ambos de partidos políticos que han sido los predominantes en la historia del país, por un lado el

Partido Panameñista Liderado por el extinto Dr. Arnulfo Arias Madrid al cual pertenece la Ex presidenta Mireya Moscoso y por otra parte, el Partido Revolucionario Democrático que fuera Liderado por el fallecido General Omar Torrijos Herrera. Aunque se trata de partidos de líneas opositoras puede señalarse que han sido los que se han mantenido a nivel de la historia partidista de nuestro país y que se caracterizan por que sus fundadores han sido considerados como caudillos cuya ideología ha prevalecido a través del tiempo. Se observa igualmente que en el período del Ex Presidente Ernesto Pérez Balladares hubo crecimiento institucional que nos permite señalar que ocupa una tercera posición entre los hallazgos encontrados en la investigación.

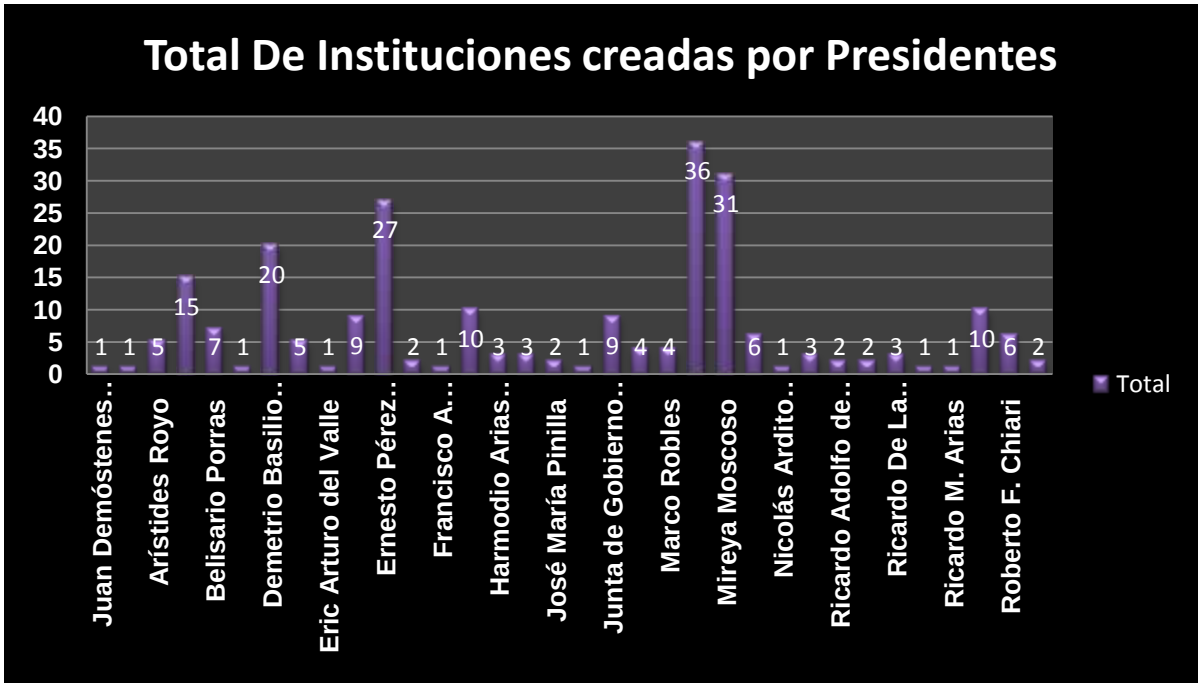
En el periodo actual del Presidente Ricardo Martinelli se registra la creación de 10 instituciones. Su ascensión a la Presidencia fue apoya por diversos partidos entre los que se encuentran el Partido Cambio Democrático que lideraba el propio presidente actual, el Partido Arnulfista, El Partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista(MOLIRENA).

Tabla 3
Creación de instituciones por periodo presidencial

PRESIDENTES	TOTAL DE INSTITUCIONES
Juan Demóstenes Arosemena	1
Alcibíades Arosemena	1
Arístides Royo	5
Arnulfo Arias Madrid	15
Belisario Porras	7
Ciro Luis Urriola	1
Demetrio Basilio Lakas	20
Enrique A. Jimenez	5
Eric Arturo del Valle	1
Ernesto de la Guardia Jr.	9
Ernesto Pérez Balladares	27
Florencio Harmodio Arosemena	2

Francisco A. Rodriguez P.	1
Guillermo Endara Galimany	10
Harmodio Arias Madrid	3
Jorge Illueca	3
José María Pinilla	2
José Ramón Guizado Valdés	1
Junta de Gobierno Provicional	9
Manuel Amador Guerrero	4
Marco Robles	4
Martin Torrijos	36
Mireya Moscoso	31
N/D	6
Nicolás Ardito Barletta	1
Ramón M. Valdés	3
Ricardo Adolfo de la Guardia	2
Ricardo Arias Espinosa	2
Ricardo De La Espriella	3
Ricardo J. Alfaro	1
Ricardo M. Arias	1
Ricardo Martinelli	10
Roberto F. Chiari	6
Rodolfo Chiari	2
Total general	**235**

Gráfico 1
Creación de instituciones por periodo presidencial



14. Partidos políticos e instituciones

El siguiente gráfico revela las instituciones que han sido creadas durante los diversos periodos presidenciales y la línea partidista de los gobernantes. Se observa que en los gobiernos que han sido dirigidos por representantes del Partido Revolucionario Democrático la cifra alcanzada de instituciones creadas corresponde a 74 seguido en segundo orden por el partido Arnulfista con un total de 41 instituciones y en tercer lugar se encuentra el Partido Nacional Revolucionario que en las tablas registra 15 instituciones.

Gráfico 2
Creación de instituciones según el parido presidencial que ejercía la administración

PARTIDOS POLÍTICOS	TOTAL DE INSTITUCIONES
Liberal	10
Liberal Chiarista	2
Liberal Nacional	11
Liberal Renovado	2
Nacional Revolucionario	15
Republicano	1
Arnulfista	41
Cambio Democrático	10
Coalición Patriótica Nacional	4
Coalición Patriótica Nacional	5
Conservador	4
Estaban Prohíbidos	20
Liberal Doctrinario	4
Liberal Renovador	4
Liberal Unido	7
Liga Nacional de Porrista	1
N/D	6
No Habían	9
No Tenía	4
Revolucionario Auténtico	1
Revolucionario Democrático	74

Total general	**235**

14.1. Reseña Partidista[28]

En el periodo de **1903 a 1912** los partidos predominantes eran el conservador y el liberal los que ejercieron alternativamente el poder. Este partido tuvo dos facciones una constitucional dirigida por Manuel Amador Guerrero.

De **1912 a 1924** se mantiene el partido Liberal y se produce una división dentro del partido conservador. El representante más importante del movimiento liberal fue el Dr. Belisario Porras. En el movimiento liberal también se produjeron divisiones entre chiaristas y porristas buscando mejores condiciones políticas.

En la época del presidente Chiari que corresponde al periodo de 1924 a 1940 hubo constantes movimientos sociales que eran dirigidos por las clases nacientes juveniles intelectuales y profesionales quienes abogaban por la defensa de derechos impostergables.

En parte de este periodo (**1928-1931**) el Presidente Florencio Flores tuvo poco apoyo de los movimientos políticos encontrándose en este facciones de los liberales porristas y chiaristas y conservadores.

Ya en el año de **1940 a 1968** encontramos una pluralidad de partidos que se integran en coaliciones como la nacional formada por varios partidos como: *…" Nacional Revolucionario, Liberal Democrático y Liberal Unido…* [29]"que dan su apoyo a Arnulfo Arias Madrid.

Por otra parte lado se encuentran *"… el liberal Doctrinario, Liberal Renovador y el partido Socialista"*[30].
En 1945 se funda el Partido Agrario Nacional. Este partido aglutina a los campesinos y busca la resolución de situaciones del agro.

Del año **1945 a 1948** se produce la presidencia de Enrique A. Jiménez producto de las coaliciones de partidos. Es importante el aporte de DAVIS y BLANCO al señalar los lideres de cada uno de estos partidos de la coalición y como muchos de ellos ocuparon importantes posiciones en el gobierno y la historia nacional. Entre los que se encuentran:
"… Liberal Doctrinario-Domingo Díaz, Liberal Demócrata-Enrique A. Jimenez-, Liberal Nacional- Roberto f. Chiari, Nacional Revolucionario –Camilo de la Guardia, conservador Eduardo Chiari, y el socialista Demetrio A. Porras"[31].
Las instituciones creadas durante el periodo de Jiménez se dirigieron al ámbito educativo y de la salud y la creación de un régimen especial de educación. En el sector económico se crea la Zona Libre de la provincia de Colón área de gran tráfico comercial.

En el periodo comprendido entre **1948 a 1952** hubo varios mandatarios producto de la intervención militar. En las elecciones que se dan en el año 1952 participa una pluralidad de candidatos apoyados por partidos entre los que se adicionan a los ya mencionados el Frente Patriótico y socialista que apoyó a Roberto Chiari, Liberal Renovador, Liberal Doctrinario y Unión Popular en respaldo de José Remón Cantera.
Para **1956** dan respaldo a los candidatos los partidos Coalición patriótica nacional y el Partido Liberal.

En **1960** las elecciones se llevaron a cabo con el apoyo de los partidos Unión Nacional de Oposición y a Colación Patriótica Nacional que apoyaban a Rodolfo Chiari por una parte y a Ricardo Arias Espinosa.

En **1964** los partidos que dieron un apoyo significativo a la campaña de Marcos Robles fueron: Laboralista Agrario, Liberal Nacional, Partido Progresista y Acción Democrática.
Como vemos el apoyo partidista fue importante para la elección de los candidatos presidenciales además de participación ellos apoyan a las actividades y políticas de gobierno.

Durante la época del golpe militar es necesario destacar que debido a la cantidad de postulantes a la presidencia, el gobierno de aquel momento suprime la existencia de los partidos creando uno "Movimiento Nuevo Panamá"[32].

En el periodo comprendido desde **1981 a 1989** denominado de la dictadura Militar y Crisis Estructural. Recordemos que para el año **1979** se funda el partido Revolucionario Democrático que da origen a la legalización de partidos..
Para las elecciones de **1984** donde se nombra como Presidente a Nicolás Ardito Barletta los partidos existentes que apoyan su campaña son: la Unión Democrática (UNADE). Esta estuvo integrada por los partidos: Laboralista, Republicano, Revolucionario Democrático y el Frente Amplio Popular.

En la oposición en esta candidatura estuvo Arnulfo Arias Madrid fue respaldado por la Alianza de Oposición conformada la Democracia Cristiana, el Panameñista, el Liberal Auténtico, y la candidatura del Dr. Carlos Iván Zúñiga contó con el respaldo de el Partido Nacional Popular.

En las elecciones de **1989** antes de la invasión los candidatos Guillermo Endara, Guillermo Ford y Ricardo Arias Calderón de oposición fueron respaldados por los mismos partidos que en su momento apoyaron a Arnulfo Arias Madrid en las elecciónes de 1984. En tanto que, en el sector oficialista los partidos que apoyaban a Carlos Duque fueron los de la Coalición de Liberación Nacional.

En las elecciones de **1994** hubo varios candidatos : Ernesto Pérez Balladares fue apoyado en masa por el Partido Revolucionario Democrático, Mireya Moscoso viuda de el caudillo Arias Madrid apoyada por el Arnulfismo ,Rubén Diario Carles por el Movimiento Revolucionario Republicano Nacionalista, Rubén Blades por el Papa Egoró,

Eduardo Vallarino por el Demócrata Cristiano, Salvador Muñoz por el Doctrinario Panameñita.

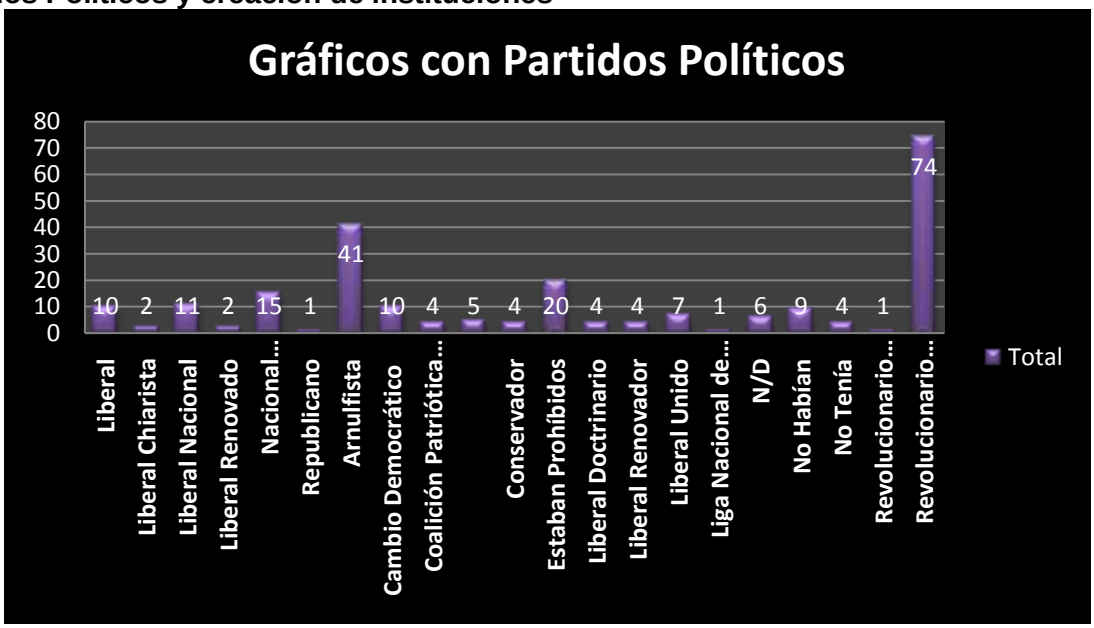
En el año **1999** se produce una unión entre los partidos de oposición que apoyan a la presidenta Mireya Moscoso y por el lado oficialista, Martin Torrijos hijo del extinto General Omar Torrijos y conocido también como caudillo y fundador del partido Revolucionario Democrático es candidatizado con el apoyo del Revolucionario Democrático, Solidaridad y Liberal Nacional . Los Demócratas Cristianos apoyan a Alberto Vallarino conjuntamente con arnulfistas. En esta elección es triunfadora Mireya Moscoso.

En el periodo de **2004 a 2014** correspondiente al periodo histórico de la Democratización Martin Torrijos es electo con la participación del Partido Revolucionario Democrático, el Demócrata Cristiano.

En las elecciones del **2009** gana la contienda electoral Ricardo Martinelli quien funda el Partido Cambio Democrático y quien además fue apoyado por una coalición de partidos ente los que destacan el Panameñistas, del cual es el Presidente Juan Carlos Varela , Unión patriótica MOLIRENA y otros . Participaron otros candidatos apoyados por partidos como el Vanguardia Moral creado por Guillermo Endara Gallimany y quien fuera candidato a la presidencia en esta elección, ya fallecido, Balbina Herrera del Revolucionaria Democrático.

De esta forma podemos observar la trascendencia y permanencia de los gobiernos cuyos partidos han sido consistentes lo cual ha sido la base para sustentar a sus candidatos y a la vez ejecutar sus diversas políticas en lo que por supuesto se encuentra su accionar en lo atinente a la creación de instituciones. La actividad partidista ha sido una constante en nuestra historia republicana y todavía en nuestros días manteniéndose como hecho relevante en los últimos años alternativamente los dirigentes pertenecientes al partido Revolucionario Democrático y Panameñistas en la más alta magistratura del país.

Gráfico 3
Partidos Políticos y creación de instituciones



15. Formas de administración institucional

Las instituciones encontradas en el estudio (235), 149 son centralizadas, 78 son descentralizadas, 4 corresponden al sector privado y dos son dependencias. Estos son resultadose podemos observalos en el siguiente cuadro.

Cuadro 3
Total de instituciones creadas según tipo de administración

ADMINISTRACIÓN	TOTAL DE INSTITUCIONES
Centralizada	149
Dependencia	2
Descentralizada	78
N/D	2
Sector Privado	4
(en blanco)	
Total general	**235**

16. Normas de creación de instituciones

Las instituciones han nacido a la vida pública por diversos ordenamientos siendo el instrumento utilizado mayormente para esta tarea la ley,seguida por los Decretos Ejecutivos y Decretos Leyes que mediante facultades extraordinarias de carácter temporal se da al Órgano Ejecutivo la postestad de emitirlos.

Estas instituciones muchas de estas instituciones han sido creadas por leyes orgánicas que deben de acuerdo a disposicion constiucional tener el voto favorable en segundo y tercer debate. Además deberan ser propuestas por comisiones permanentes de la Asamblea Nacional, por los Ministros de Estado en virtud de autorización del Consejo Ejecutivo, por la Corte Suprema de Justicia el Procurador General de la Nación o de la Administración y el Tribunal Electoral .

Tabla 4
Tipo de normas para la creación de instituciones

TIPO DE NORMA VIGENTE	TOTAL DE INSTITUCIONES
Acuerdo (Corte Suprema de Justicia)	1
Constitución	1
Convenio	1
Decreto (CGR)	1
Decreto de Gabinete	8
Decreto de Gabinete; y por Ley	1
Decreto Ejecutivo	37
Decreto Ley	31
Ley	138
Reglamento Interno S/N (CNA)	1
Resolución	12
Resuelto (MEDUCA)	3
Total general	**235**

La naturaleza jurídica de las instituciones han sido clasificadas mediante un estricto criterio formal que el propio instrumento legal expresa .

Cuadro 4
Naturaleza jurídica de las instituciones

NATURALEZA JURIDICA CLASIFICADA EN LA NORMA	TOTAL DE INSTITUCIONES
Agencia de Instrucción Independiente	1
Asociación de Emergencias	1
Asociación de Profesionales	3
Dependencia	103
Empresa Estatal	7
Entidad con autonomía en su régimen administrativo sujeta a la política del órgano ejecutivo	1
Entidad de interés social con patrimonio propio y autonomía en su régimen administrativo sujeta a la política del órgano ejecutivo	16
Gobierno Central	23
Institución Autónoma	47
Institución de Apoyo y Ayuda	1
Institución Semiautónoma	9
Intermediario Financiero	2
N/D	2
Organismo Estatal Independiente	1
Órgano de Consulta	11
Régimen Fiscal y Aduanero	1
Sector Descentralizado territorial	5
Sociedad Anónimo Estatal	1
Total general	**235**

17. Direcciones institucionales

Es notorio el hecho por lo menos en su ordenamiento establecimiento de una serie de requisito que deben ser tomados en cuenta al momento de elegir a los directivos de las instituciones dando con esto una mayor formalidad y la certeza de quien asuma el cargo tendrá una formación y experiencia que los respalde en el ejercicio de su cargo. En cuanto a las directivas de las instituciones su composición se ha vuelto más amplia y heterogénea dando mayor participación a diversos sectores de nuestra sociedad en la cual se observar mayor participación por vía normativa de la sociedad civil e integración del sector privado. Aunque por otra parte se observa que su aprobación queda supeditada en ocasiones al Órgano Ejecutivo lo cual impone ciertos controles de este.

18. Funciones de fiscalización

Como medida de garantizar la gobernabilidad, la transparencia y la participación ciudadana se han integrado mecanismo de fiscalización institucional de la gestión gubernamental y el manejo de os fondos. Estas acciones también dan seguimiento a los servidores públicos con la finalidad de que exista transparencia y un correcto uso de los recursos del Estado. La fiscalización se extiende a las empresas privadas que mediante concesión brindan servicios de utilidad pública por lo cual deben cumplir con el servicio, contratado, las tarifas y aspectos relativos a sus contratos de concesión. Este es el caso de la Autoridad de los Servicios Públicos, La Contraloría General de la República, La Asociación de los Derechos del consumidor y la Defensoría del Pueblo así como, Instituciones de Anticorrupción que tienen a su cargo funciones de fiscalización.

19. Conclusiones

Nuestra evolución institucional se ha ido consolidando lentamente en los años que tenemos como Republica. No ha sido una tarea fácil que ha sido condicionada a diversos factores. Algunos exigidos por los propios nacionales y las necesidades sociales que debían satisfacerse como parte de una agenda de la administración pública. Los intereses de las clases pudientes del país también han hecho su parte en esta tarea creando en algunos casos ciertas dificultades estableciendo como prelación sus propios intereses, que se traducen en los deseos políticos de control económico y de poder tanto por parte de las clases oligarcas.

Lo movimientos militaristas que en su lucha por mantenerse en el poder también han cometido abusos de poder los cuales han tratado de compensar con movimiento sociales donde dan mayor participación aparentemente, a las clases profesionales que iban surgiendo como relevos cansados de políticas antisociales, intervencionistas y antipatrióticas. El abuso de este poder dio como consecuencia el abuso, la perdida de los derechos, corrupción y la comisión de delitos.

Esta evolución institucional ha sido producto de las relaciones políticas de Panamá con Estados Unidos y su constante intervencionismo en la política nacional influenciada por el ofrecimiento de financiamientos para levantar la crisis económica del país y los constantes endeudamientos. Coadyuvada por los modelos económicos globalizados que no solo dieron origen a modificaciones institucionales sino legislativas como forma de adecuación a esta.

Las políticas de fiscalización de los servicios públicos y delas entidades que gozaban de concesiones administrativas para la prestación de servicios públicos dieron origen a un sin número de organizaciones de consumidores e instituciones.

Se ha ampliado el marco de la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública al menos normativamente pues en la práctica aun debemos reconocer los aportes de la comunidad logrados en esta forma. Las vías de participación ya se encuentran instauradas queda por dar fortaleza y eficacia a las mismas.

Es evidente que en este estudio nos ha permitido conocer más de nuestra República en cuanto a las causas que ha originado esta evolución, por factores históricos, sociales y económicos. Hemos podido constatar hacia donde se dirigen las políticas de Estado para lo cual han introducido modificaciones en materia institucional para cumplir estos objetivo: fortalecimiento de las finanzas públicas, incremento de la economía, el derecho de las mayorías de una mejor calidad de vida, a la salud, la seguridad, la educación, la estabilidad laboral, transporte, alimentación que creemos tienden a un desarrollo auto sostenible. Esperamos que estas nuevas políticas hacia las cuales se dirigen las instituciones no redunden en incrementos económicos que originen mayores costos de vida pues si bien se anhela un desarrollo también deseamos que sea a la par de las necesidades de los administrados.

Hay que definir claramente las prioridades para que se no se reproduzcan eventos que ya han ocurrido en nuestra sociedad por las desigualdades sociales y necesidades elementales no satisfechas.

20. Recomendación

- ✓ Divulgar los resultados de la investigación en foros nacionales, en donde exista participación de los entes políticos con poder de decisión, así como en universidades públicas y privadas, a efectos de concientizar a la población estudiantil y a la sociedad en general, la importancia del tema.

Bibliografía

Araúz, C. y Pizzurno, P**.** Historia de Panamá en el siglo XX, en www.critica.com.pa/archivo/historia/index1.html. Panamá.

Arroyo, D. Año. Mi labor como Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá (29 de agosto de 1959 a 31 de mayo de 1971). San José, Litografía e Imprenta Lil., S.A.

Asamblea Nacional. 2010. Sitio oficial, en www.asamblea.gob.pa.

Castillo, M. 2002. Privatización y Pobreza en Panamá, en http://www.redmesoamericana.net/?q=node/156. México, Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural "Maya" A.C (IEDRM), de México Observatorio social del Agro mesoamericano.

Centro de Investigación Jurídica. 1987. Manual de Técnicas de Investigación Jurídica. Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá.

Cordero, C. 2010. Propuesta Ministerial presentada y aprobada por el titular del Ministerio de Gobierno y Justicia José Raúl Mulino. Panamá. Panamá América.

Davis, E. y Blanco, F. 2009. Partidos políticos electorales en el Panamá Republicano 1903-2004, en Boletín de Informaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, en http://www.up.ac.pa/ftp/2010/f_derecho/documentos/Bolet%C3%ADn2009II.pdf. Panamá, Universidad de Panamá.

Davis, E. y Blanco,F. 2006. Ciencia Política y sociología política". Panamá, Editorial Universitaria Carlos Manuel Gasteazoro.

Fitgerald, L. 2008. Historia de Panamá. Panamá.

Gasnell, C. 1997. "La situación de la seguridad social panameña frente a las políticas de privatización", en Revista Revista Novum Ius. Panamá, Asociación Nueva Generación Jurídica, Facultad de Derecho y ciencias Políticas, Universidad de Panamá.

Gobierno Nacional República de Panamá-Gaceta oficial. 2010. Sitio oficial, en www.gacetaoficial.gob.pa.

Leis, R. 1996. "Panamá, entre el asedio y la esperanza", en Revista Nueva Sociedad, Nro. 141, en www.nuso.org/upload/articulo/2464_1.pdf. Argentina, NUSO.

Lindblon, Ch. 1991. "El Proceso de elaboración de políticas públicas", en Colección Estudios Serie Administración General Ministerio para las Administraciones Públicas. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Mitchel, H. 1999. Técnica Legislativa. Panamá, Imprenta Universitaria.

Ortiz, N. y Márquez, M. Criminalidad en indigentes y/o mendigos: desviados sociales en la ciudad de Panamá. Panamá, Universidad de Panamá, Instituto de Criminología.

Panamatramita. 2010. Sitio oficial, en www.panamatramita.gob.pa.

Pizzurno, P. y Arauz, C. 2010. Historia de Panamá, Panamá en el siglo XX. Florencio H. Arosemena y la crisis interna, en http://www.bing.com/search?q=wwww.critica.com.pa%2Farchivo%2Fhistoria%2Findez%2F.htlm&src=IE-SearchBox&FORM=IE8SRC. Panamá, Crítica en Línea.

PNUD. 2008. Informe nacional de Desarrollo Humano, Panamá 2007-2008. Panamá, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Procuraduría de la Administración Panamá. 2010. Sitio oficial, en www.infojuridica.gob.pa.

Rascon, E. 2010. Panamá en el contexto de la II Guerra Mundial: aproximación Histórica: Contribuciones a las Ciencias Sociales, en www.eumed.net/rev/cccss/07/erp.htm.

Universidad de Panamá. 2010. Sitio oficial, en www.up.ac.pa.

Notas

[1] Ante el proceso de privatización debieron tomarse algunas medidas tendientes a agilizarlo y a garantizar los servicios dados en concesión a empresas privadas. Para tales fines se crearon algunas instituciones con la de contrarrestar algunos efectos negativos que detalla PALMA , Delia favoreciendo entre estas medidas de protección de los usuarios :"2 **Existencia de instituciones públicas con la capacidad suficiente de hacerle frente a los posibles abusos o injusticia que puedan surgir de la privatización**" . Además de estas medidas se originaron otras instituciones que tutelan derechos promoviendo la "**4. Existencia de instituciones públicas o mecanismos que garanticen al Estado sus derechos y de igual forma garanticen los derechos de los empresarios ".PALMA, Delia** en Revista Novum Ius. Asociación Nueva Generación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, octubre 1998, No. 12. Panamá, p. 131.

[2] Como parte de este proceso de inyección a la economía del país en el periodo post invasión se suscribe un Convenio de donación programa de Reactivación del Sector privado Programa de la A.I.D. No. 525-0304, Fecha : 24 de julio de 1990 entre el Gobierno de la República de panamá("donatario") y el gobierno

de los Estados Unidos de América actuando a través de la Agencia para el Desarrollo ("A.I.D.").para que Panamá pudiera hacer frente a la crisis que se origina por las medidas económicas que se el imponen y como resultado de las pérdidas post invasión. Con esta donación se pretende reactivar la inversión del sector privado. Este plan recibe fuertes críticas pues se considera que las organizaciones internacionales de crédito tuvieron una fuerte intervención en las políticas económicas del país restándole independencia. Este convenio se publica en la Gaceta oficial No. 21595 de 6 de agosto de 1990.

[3] CASTILLO , Marcelo. Privatización y Pobreza en Panamá. Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural "Maya" A.C (IEDRM), de México Observatorio social del Agro mesoamericano http://www.redmesoamericana.net/?q=node/156

[4] Ibidem.

[5] Algunas de estas adecuaciones fueron en materia normativa interna originadas en la Asamblea Legislativa. Se realizaron en materia de Derecho de autor , Universalización de incentivos Propiedad Industrial, Régimen Aduanero lo cual ha sido comentado ORTIZ QUEZADA, Nadia y MARQUEZ, Marcela en : Criminalidad en indigentes y/o mendigos: desviados sociales en la ciudad de Panamá. Universidad de Panamá, Instituto de Criminología, Panamá, 20202, p. 92 a 93.

[6] GASNELL, Carlos. **La situación de la seguridad social panameña frente a las políticas de privatización**". En Revista Revista Novum Ius. Asociación Nueva Generación Jurídica, Facultad de Derecho y ciencias Políticas, Universidad de Panamá, diciembre 1997, No. 11, Panamá, p.89.

[7] CORDERO, Carlos Anel. Panamá América de 12 de marzo de 2010. Propuesta Ministerial ´presentada y aprobada por el titular del Ministerio de Gobierno y Justicia José Raúl Mulino.

[8] LINDBLON, Charles E. **El Proceso de elaboración de políticas públicas**. Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública. Colección Estudios Seri Administración General ,.México , 1991, p.

[9] PIZZURNO, Patricia y ARAUZ, Celestino. Historia de Panamá, Panamá en el siglo XX. Florencio H. Arosemena y la crisis interna wwww.critica.com.pa/archivo/historia/indez/.htlm. 21 de abril de 2010 .

[10] Véase al respecto RASCON PALACIOS, Enrique. Panamá en el contexto de la II Guerra Mundial: aproximación Histórica. Contribuciones a las Ciencias Sociales , febrero 2010. www.eumed.net/rev/cccss/07/erp. htm . Acceso el 23 de abril de 2010.

[11] Ibídem.

[12] Ibídem.

[13] Ibídem .PIZZURNO , Patricia y ARAUZ , Celestino.

[14] Ibídem.

[15] Op.cit. PIZZURNO, Patricia y ARAUZ, Celestino.

[16] Ibídem.

[17] Véase al respecto la pagina web de los autores PIZZURNO Y ARAUZ señalados que hacen otras caracterizaciones de cada periodo pero que por razones de nuestra investigación nos limitamos a dar una panorámica breve de cada uno.

[18] Véase .ARROYO CAMACHO, Dulio." Mi labor como Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá (29 de agosto de 1959 a 31 de mayo de 1971). Impreso por Litografía e Imprenta Lil., S.A, San José , Costa Rica

[19] DAVIS VILLALBA, Enriqueta y BLANCO MUÑOZ, Freddy. "Ciencia Política y sociología política" tomo II, Segunda Edición ,Editorial Universitaria Carlos Manuel Gasteazoro, Panamá, 2006

[20] PIZZURNO PATRICIA Y ARAUZ, Celestino."Historia de Panamà".http//wwwpa/secciones/patria/belisarioporras.htm.Accesado el 4 de febrero de 2010..

[21] Véase. "Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo" Informe nacional de Desarrollo Humano, Panamá 2007-2008. P. 23.

[22] LEIS, Raúl. Panamá, entre el asedio y la esperanza .Revista Nueva Sociedad Nro. 141 enero Febrero1996. p.3. www.nuso.org/upload/articulo/2464_1.pdf. 23 de abril de 2010.

[23] Ibidem.

[24] FITGERALD N. Luis. Historia de Panamá. Panamá. 2008.p. 231.

[25] Ibidem.

[26] Durante el primer periodo del presidente Porras se mejora las comunicaciones en telegrafía, correo y el transporte a través del ferrocarril. durante este periodo nace el Registro Público, los Archivos Nacionales. En materia de Educación se hace el Edificio del Colegio Artes y oficios en una nueva edificación. También es parte de este periodo la Escuela Normal de Señoritas, el Asilo bolívar y el Museo nacional. Para el siguiente periodo del Presidente Porras se empieza la construcción del Penal en la Isla de Coiba la Plaza de Francia.

Para el Tercer Periodo del Presidente Porras se concretan muchas obras iniciadas en períodos anteriores como el Hospital Santo Tomás. Se realiza la construcción del Edificio de los Archivos nacionales y centros penales y correccionales para mujeres y hombres. Los proyectos de modernización se extendieron hacia las áreas rurales donde se inició la construcción de vìas . Hubo gran preocupación por la instrucción por lo cual . e fomenta la construcción de escuelas y bibliotecas. Cfr. FITZFERALD, Luis. Historia de Panamá. P. 109-110.

[27] Ibídem.

[28] Véase al respecto: DAVIS, Enriqueta y BLANCO , Freddy. Partidos políticos electorales en el Panamá Republicano81903-2004). Boletín de Informaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas , Universidad de Panamá. www.up.ac.pa.

[29] Ibídem.p 34.

[30] CALZADILLA, citado por DAVIS, Enriqueta y BLANCO Freddy en Partidos Políticos electorales en el Panamá Republicano (1903-2014).p34.

[31] Ibídem.p. 35.

[32] Ibídem.