



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Los Modelos De Gestión De La Administración Pública Panameña: Un Estudio
Comparativo De La Administración Pública General y el Modelo De Gestión Pública de
la Administración del Canal de Panamá

Ameth Hiram Cerceño Burbano

Disertación presentada como requisito parcial para obtener el grado de
Maestría en Administración Pública

Orientador:

Doutor Marcelo Moriconi, Professor Auxiliar Convidado,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Coorientadora:

Doutora Joana Fonseca França Azevedo, Professora Auxiliar,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Octubre, 2019

Resumen

La Administración Pública del Estado panameño, presenta dos modelos de gestión en su organización, consagrados en su Constitución Política. En primer lugar, una administración pública tradicional, que abarca la organización de la gran mayoría del gobierno; y por la otra el modelo de gestión de la Autoridad del Canal de Panamá. Mientras la administración pública general es considerada ineficiente, presentados características de una organización influenciada por las políticas partidistas, el clientelismo político, el exceso de discrecionalidad del gobierno y un recurso humano poco capacitado y con ausencia de estabilidad laboral, presenta deficiencias que afecta el desarrollo del país y el debilitamiento de las instituciones democráticas; la administración del Canal de Panamá, en sus dos décadas de existencia representa un modelo de eficiencia y eficacia para replicar al resto de la Administración Pública panameña. Este estudio que analiza a través de la descripción, entrevistas realizadas compara el funcionamiento de ambas administraciones y el marco institucional y normativo en el que se desarrollan. Las diferencias en las carreras administrativas y el régimen laboral, la falta de políticas públicas coherentes, la diferencias en la ejecución del presupuesto sin medición de resultados, la evaluación de los programas y proyectos, y la evaluación de los servidores públicos, presenta las grandes diferencias entre ambos modelos. El Estado panameño tiene a su alcance las posibilidades de dar una reforma integral a la administración pública tradicional, teniendo como base un modelo de gestión completo y exitoso como el de la Autoridad del Canal de Panamá.

Palabras Claves: Administración Pública, Democracia, Modelo de Gestión, Constitución, Políticas Públicas, Régimen Laboral, Institucionalidad Democrática, Rendición de Cuentas, Transparencia.

Abstrac

The Public Administration of the Panamanian State presents two management models in its organization, enshrined in its Political Constitution. First, a traditional public

administration, which covers the organization of the vast majority of the government; and on the other the management model of the Panama Canal Authority. While the traditional Public Administration is considered inefficient, presenting characteristics of an organization influenced by partisan policies, political clientelism, excessive discretion of the government and a poorly trained human resource with no job stability, it presents deficiencies that affect the development of country and the weakening of democratic institutions; the administration of the Panama Canal, in its two decades of existence, represents a model of efficiency and effectiveness to replicate to the rest of the Panamanian Public Administration. This study that analyzes through description and interviews compares the functioning of both administrations and the institutional and regulatory framework in which they are carried out. The differences in the administrative careers and the labor regime, the lack of coherent public policies, the differences in the execution of the budget without measurement of results, the evaluation of the programs and projects, and the evaluation of the public servants, presents the great differences between both models. The Panamanian State has within its reach the possibilities of giving a comprehensive reform to the traditional public administration, based on a complete and successful management model such as that of the Panama Canal Authority.

Keywords: Public Administration, Democracy, Management Model, Constitution, Human Resources, Democratic Institutionalality, Accountability.

GLOSARIO DE SIGLAS

ACP-AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA

ARI-AUTORIDAD DE LA REGION INTEROCEANICA

AP-ADMINISTRACION PUBLICA.

CSS- CAJA DE SEGURO SOCIAL

DGCA/ DIGECA: DIRECCION GENERAL DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

IDEN: INSTITUTO DE ESTUDIOS NACIONALES

INDH: INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO PANAMA 2019

NPM-NEW PUBLIC MANAGEMENT

ODS: OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

ONU-ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

OEA- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

PNUD- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

PPC-PANAMA CANAL COMISSION

INDICE

INTRODUCCION	1-5
 CAPITULO 1: METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN	
1.Planteamiento del Problema.....	6
2.Definición del Problema.....	7
3. Metodología de la Investigación.....	7
3.1 Tipo de Investigación.....	10
 CAPITULO 2: EL ESTADO PANAMEÑO	
1. Origen del Estado panameño.....	12
2. Evolución del Estado panameño.....	19
2.1 Surgimiento de la República.....	19
2.2 Dictadura Militar.....	25
2.3 Era Democrática.....	29
3. Modelos de Organización y Reformas de la Administración Pública.....	31
3.1 Modelo Clásico.....	32
3.2. New Public Magnagement.....	35
3.3 New Public Service.....	37
4. El Estado y la Participación Ciudadana.....	40
 CAPITULO 3: EL CANAL DE PANAMA	
3.1 Antecedentes Históricos.....	44
3.2 Tratados del Canal de Panamá.....	48
3.2.1 Gesta del 9 de enero de 1964.....	51
3.2.2 Tratados Torrijos-Carter.....	54
3.3 Reversión del Canal de Panamá.....	57
3.4 La Participación Ciudadana en los temas del Canal de Panamá.....	58
3.5 Reformas a la Constitución.....	60
3.6 Autoridad del Canal de Panamá.....	64
3.6.1. Organización Administrativa de la Autoridad del Canal de Panamá.....	68

CAPITULO 4: MODELOS DE GESTION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA PANAMEÑA	71
4.1 Administración Pública Panameña.....	71
4.2 Marco Constitucional de la Administración Pública Panameñ.....	74
4.3. La Carrera Administrativa en el servicio público panameño.....	75
4.4. Análisis Comparativo De Los Modelos De Gestión De La Administración Pública panameña.....	81
4.5 Diferencias entre la Administración Pública General vs la Administración Pública de la Autoridad del Canal de Panamá.....	87
CONCLUSION	93
BIBLIOGRAFIA	98

INDICE DE CUADROS E IMAGENES

Cuadro 1-2 La Administración de la Autoridad del Canal de Panamá y su característica de acuerdo con cada modelo de la administración Pública.....	38
Cuadro 2-2 La Administración Pública General y su característica de acuerdo con cada modelo de la administración Pública.....	39
Cuadro 1-4-Servidores acreditados en la carrera administrativa hasta mayo de 2019.....	78
Cuadro 2-4 Niveles de confianza de los ciudadanos con diversas instituciones del Estado panameño.....	84
Cuadro 3-4 - Porcentaje de confianza de los ciudadanos con respecto al Órgano Ejecutivo.....	85
Cuadro 4-4-Diferencias entre la Administración Pública General y la Administración del Canal de Panamá.....	87
Imagen 1-Porcentaje de apoyo a la democracia en Panamá (1996-2018).....	83

INTRODUCCION

La Administración Pública del Estado panameño presenta dos modelos de gestión, la administración pública tradicional conformado por el Órgano Ejecutivo (Ministerios), entidades autónomas, semiautónomas y los gobiernos locales y por otra parte el modelo de gestión de la Autoridad del Canal de Panamá. La Administración Pública del Estado panameño tradicional o general, está conformada por el gobierno central, entidades autónomas, semiautónomas y descentralizadas, gobiernos locales que se rigen por las normas de la Ley de la Carrera Administrativa, y otras leyes supletorias; y por el otro lado el modelo de gestión de la Autoridad del Canal de Panamá, establecido mediante la reformas a la Constitución realizadas en 1994 y desarrollado por su Ley Orgánica para dar cumplimiento en asumir su administración de acuerdo a lo establecido en los Tratados Torrijos-Carter de 1977, por el cual se establece la reversión del Canal de Panamá a manos panameñas.

El Estado panameño ha tenido una evolución marcada por un desarrollo político convulsionado, (Royo, 2006: 3-4), indica que el visitante que entra en el Palacio de las Garzas, sede de la Presidencia de la República, se asombra de la gran cantidad de mandatarios cuyos retratos se asoman desde el borde del cielorraso, el hecho de que en sólo un siglo de independencia, Panamá haya tenido más presidentes que Estados Unidos en más de doscientos años, pone en evidencia que la vida política del istmo no ha transcurrido por los cauces de la institucionalidad democrática, ni del respeto a los periodos presidenciales fijados en la Constitución; un modelo económico que gira en torno a su posición geográfica y un desarrollo social marcado con alto grado de desigualdad social, delimitado geográficamente en la zona transitista (Panamá y Colón), áreas cercanas al funcionamiento del Canal de Panamá, cuyas principales actividades se fundamentan en el sector terciario (servicios, comunicación, actividades financieras, bancarias), y el resto del país con excepción de la provincia de Chiriquí que tiene desarrollo marcado en el sector primario. Al respecto el editorial del periódico La Estrella de Panamá, de 16 de febrero de 2014, indicaba “Panamá ha alcanzado en los últimos años altas tasas de crecimiento económico en comparación con la región latinoamericana (en el 2013 el crecimiento

del PIB 8.7 %); sin embargo, mantiene altos niveles de pobreza, informalidad laboral, alto costo de la vida, deterioro de la atención de educación y salud, agua potable, recolección de la basura, aguas servidas, transporte público, degradación ambiental, derroche energético, entre otros”.

Esta realidad fue analizada por el periodista español Ignacio Fariza, quien en un reportaje en el periódico el País de España, lo tituló “El milagro económico panameño encalla con la desigualdad”, donde sostiene que a pesar de ser uno de los países que más rápido ha crecido en la última década, pero en la buena marcha de las grandes cifras esconde una economía dual: el crecimiento se concentra en unas pocas manos y una pequeña franja del territorio.

Conte Porras (2005), señala que a pesar de las imperfecciones a partir de la década del 1990-1999, se restableció el régimen de los partidos políticos, se hizo respetar la honestidad en el sufragio, se ha permitido el libre ejercicio de la libertad de expresión, y contamos en la práctica con el funcionamiento de los más importantes órganos del poder público.

Dentro de este contexto la Administración Pública panameña presenta muchas deficiencias, inconsistencias en la formulación de políticas públicas, deficiencias del recurso humano, exceso de discrecionalidad por el poder ejecutivo, un alto grado de influencia partidistas, deficiencias en los procesos de contratación pública, con problemas de sobrecostos, y casos de corrupción, los cual genera un alto grado de desconfianza de los ciudadanos en las instituciones públicas del estado panameño.

Desde el primer gobierno democrático post invasión, inicia la modernización del Estado, con reformas al modelo económico, aplicándose medidas de privatización de servicios públicos, creación empresas estatales, como parte del NPM, quedaron temas pendientes para darle mejor dinamismo al engranaje gubernamental.

El retorno a la Democracia coincidió también con el tiempo de preparación para asumir la Administración del Canal de Panamá. El proceso de planificación y organización para esta gran responsabilidad representó para muchos sectores de la sociedad panameña la posibilidad de una reforma integral del Estado, creándose un mecanismo de comunicación directa entre el gobierno, sociedad civil, sindicatos, gremios empresariales para construir un dialogo de como asumir el primer reto a las puertas del siglo XXI para beneficio de todos los panameños.

De 1990 a la fecha, todos los gobiernos de turnos han establecido mecanismos de diálogos nacional para efectuar importantes reformas del Estado, en temas como la reversión del Canal

de Panamá, las reformas a la Caja de Seguro Social y la ampliación del Canal de Panamá; creándose además un espacio permanente conformado por diversos sectores de la sociedad panameña empresarios, obreros, profesionales y líderes de la sociedad civil, denominado Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, constituido mediante la Ley 20 de enero 2008, que tiene como objetivo la búsqueda de acuerdos y consensos sobre temas nacionales relevantes para todos los ciudadanos. Para De Sanctis (2012), la participación de la sociedad civil ha venido desarrollándose en los campos del Estado panameño, lo cual ha permitidos establecer una serie de acuerdos que han producido cambios en la gestión administrativa del Estado, dichas iniciativas de participación ciudadana, tiene su origen en los acuerdos convocados por el gobierno del presidente Endara en 1993, para establecer el modelo de gestión de la entidad que sería responsable de la administración del Canal de Panamá.”

En tanto al desarrollo del recurso humano en la administración pública desde la promulgación de Ley 9 de 1994 que regula la carrera administrativa en el sector público ha sido modificada en varias oportunidades, las últimas reformas realizadas en el año 2017 presentan nuevas características importantes para dar una transformación más amplia en la Administración Pública panameña, en lo concerniente a la estabilidad laboral, el respeto de los derechos de los servidores públicos, en comparación con el modelo de la Autoridad del Canal de Panamá, que presentar grandes diferencias claras como la no influencia partidista, el sistema de méritos en los funcionarios público, la evaluación de desempeño y la rendición de cuentas.

Tenemos una percepción de retroceso con el inicio del nuevo periodo gubernamental, los cuales han suspendidos los procesos de ingresos por concursos, y retomando el aumento de la discrecionalidad del poder ejecutivo en la metodología de selección del recurso humano, fundamentándose principalmente en la influencia partidistas-electoral.

Estas prácticas que se pensaba iban a desaparecer en la Administración Pública panameña impiden tener una institucionalidad democrática robusta; cada cinco años con los procesos electorales se pierden recurso humano, tiempo y confianza, porque la práctica ha sido que cada gobierno que entra remueve una gran cantidad de servidores públicos, al no haber un ingreso a través de méritos y concursos. Este proceso remoción de funcionarios se hace en función partidista sin criterios académicos, ni evaluando el desempeño de los servidores. Además, a

pesar de existir una carrera administrativa la acreditación de ingresos estuvo prácticamente suspendida hasta su reactivación en este presente gobierno.

La metodología aplicada en nuestra investigación se fundamenta en la descripción de los dos modelos de gestión que existe en el Estado panameño, su origen, características, fortalezas y debilidades, las diferencias del sistema laboral, para lo cual realizaremos una serie de entrevistas a funcionarios de la Administración Pública panameña, profesores universitarios, periodistas. Además, realizaremos análisis de documentos e informes, entrevistas obtenidas a través de los medios de comunicación (prensa y televisiva), sobre la confianza en la Administración Pública panameña, la Autoridad del Canal de Panamá, y el proceso de estructuración de su cultura organizacional de un modelo administrado bajo el gobierno de los Estados Unidos de América y la posterior administración bajo el Estado panameño (descripción del modelo organizacional de la Autoridad del Canal).

Durante la investigación encontramos como obstáculo la poca bibliografía que existe sobre la administración pública panameña, el modelo de gestión de la Autoridad del Canal de Panamá, y más aún que compare los dos modelos administrativos existente en el Estado panameño.

La gran mayoría de la bibliografía escrita sobre el Canal de Panamá se basa más que todo en las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos, entre los cuales podemos citar autores como Omar Jaén Suarez, con su obra Canal de Panamá (1800-1914), Ovidio Espino con su libro, El país creado por Wall Street; y muchos otros intelectuales panameños como Julio Linares, Carlos Iván Zúñiga, Mario Galindo, Ernesto Castellero, quienes estudian los problemas políticos, económicos, sociales que generan en la política interna, como en la política exterior de Panamá, el tema del Canal de Panamá.

El objetivo central de esta investigación es analizar la Administración Pública panameña y sus dos modelos de gestión, la administración pública tradicional y por la otra la administración de la Autoridad del Canal de Panamá, analizar sus diferencias y resaltar las características fundamentales que debe tener una buena Administración Pública, necesarios para una buena gobernanza e indispensable para el desarrollo del Estado y el fortalecimiento de la Democracia, enfocándonos principalmente en la diferencia del recurso humano.

La investigación está dividida en cuatro capítulos, en el primero se describe la formación del Estado panameño, como entidad política, sus características y evolución, de acuerdo con los

procesos políticos, económicos y sociales que han transcurrido desde la época colonial, nuestra etapa como parte de Colombia y nuestra era republicana.

En el segundo capítulo se establece un resumen histórico-jurídico sobre el camino recorrido para construcción del Canal de Panamá, las relaciones de los Estados Unidos y el Estado panameño, los tratados suscritos entre ambas naciones en lo concerniente al funcionamiento, administración, aportes económicos hasta la firma definitiva para el traspaso de la administración al Estado panameño; con la posterior estructuración constitucional-jurídica que realiza el Estado, para asumir la responsabilidad de la administración y funcionamiento del Canal de Panamá. De igual forma explicamos la organización de la Autoridad del Canal de Panamá, como institución del Estado panameño, sus objetivos, organización y el desarrollo institucional de esta como una agencia gubernamental.

En el tercer capítulo, se analiza la evolución de la administración pública panameña, sus características desde el marco constitucional, la ley que regula la carrera administrativa, y presentamos una serie gráficos que demuestran como la falta de una reforma completa de la Administración Pública hoy denota un debilitamiento de la institucionalidad democrática. Presentamos la comparación de los modelos de gestión de la administración pública panameño y como esto inciden en la gobernabilidad y en la confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía como principales beneficiarios en buen servicio público.

Presentado nuestras conclusiones de acuerdo con la información obtenida a lo largo de nuestra investigación, identificando los desafíos que se debe resolver para que la administración pública tradicional se reforme y utilice como modelo la administración de la Autoridad del Canal de Panamá.

CAPITULO 1

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN

1.Planteamiento del Problema:

El Estado panameño, desde hace dos décadas, con la reversión del Canal de Panamá, tiene dos modelos de gestión pública, consagrados en la Constitución Política Nacional; la Administración Pública Tradicional, la cual está conformada por todas las instituciones del gobierno central, entidades centralizadas, descentralizadas, autónomas y semiautónomas, así como también los gobiernos locales; y por otro lado la Autoridad del Canal de Panamá, como una agencia estatal encargada de la administración, operación, mantenimiento del Canal de Panamá.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2019, señala que el Estado panameño “ha crecido de manera acelerada; y aunque se ha invertido en políticas sociales, continúan algunos retos sin ser encarados y persisten las desigualdades.”

INDH: (2019) “se necesitan nuevas formas de hacer las cosas: instituciones que promuevan el desarrollo humano sostenible con equidad, identificando las necesidades de cada región y grupo humano e impulsando soluciones propias a las comunidades”.

A pesar de que los panameños alcanzamos nuestro más importante objetivo nacional, el recuperar nuestra soberanía total, con la reversión del Canal de Panamá, como indica IDEN: (2005), “la crisis que atravesamos nos involucra un déficit de propuesta propia que compromete el presente y el futuro; y debe estar basada en democracia, desarrollo y paz, con la necesaria participación de todos los sectores sociales y la atención prioritaria a los más necesitados”.

IDEN (2005), señaló “la pobreza es nuestro principal escollo, por lo que entendemos que no es solo carencia o escasez de una cosa, sino es marginación y exclusión, también es una mala administración un uso torpe de los recursos”.

Continúa indicando el IDEN: (2005), “si estas son las condiciones a los que respondemos, a medida que se desarrolle el proyecto gubernamental, diremos en consecuencia que lo teórico coincide con lo práctico y que las ideas concretizadas mejoraran la difícil situación del pueblo panameño.”

Luego de quince años de estos señalamientos por parte del IDEN; el Estado panameño continúan hoy enfrentado los retos de tener buena administración pública, y a pesar de tener un

modelo de gestión debidamente organizado, como lo es de la Autoridad del Canal de Panamá, de acuerdo con la agenda 2030 de desarrollo sostenible, tenemos el reto de tener instituciones modernas, que vayan de la mano con cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Como indica el INDH (2019) “que de acuerdo con el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030, se requieren instituciones eficaces en el logro de las metas del desarrollo nacional, eficientes en el uso de los recursos, inclusive en facilitar la incorporación de los distintos sectores a la dinámica del desarrollo, y que rindan cuentas a la ciudadanía con transparencia.

Por ello la justificación del presente trabajo se centra en analizar:

1. Los parámetros jurídicos de la Administración de la Autoridad del Canal de Panamá, como institución pública del Estado panameño.
2. Analizar la estructuración constitucional y normativa de la Administración Pública Tradicional
3. Comprender el régimen laboral de ambos modelos de gestión el de la Administración Pública Tradicional y de la Autoridad del Canal de Panamá.
4. Establecer las diferencias entre ambos modelos de gestión.
5. Construir posibles soluciones en mejoramiento de la administración pública panameña en general.

2. Definición del Problema

La gestión pública de la Autoridad del Canal de Panamá tiene su fundamento legal en la Constitución de la República de Panamá, en la Ley Orgánica que crea la Autoridad del Canal de Panamá y los reglamentos que emite la Junta Directiva del Canal.

Como institución del Estado panameño, se aplican normas generales de la administración pública panameña, además tiene también reglas de participación ciudadana establecidas en la Constitución Política en el artículo 325, sobre cual plan de construcción de un nuevo Canal, así como para la firma de cualquier Tratado, Convenio Internacional sobre el Canal, su zona adyacente, su protección, o algún proyecto de ampliación, deberá ser sometido a un referéndum nacional.

El Modelo de Gestión Administrativa de la Autoridad del Canal de Panamá, establece reglas excepcionales para una buena administración pública que marca una diferencia con otras instituciones del Estado panameño, en aspectos tales como elaboración y aprobación de su Presupuesto, el régimen laboral de los trabajadores del Canal, el régimen de fiscalización.

El Régimen Laboral de la Autoridad del Canal de Panamá, está basado en un sistema de méritos establecido en la propia Constitución de la República de Panamá, como citamos a continuación:

ARTÍCULO 322: “La Autoridad del Canal de Panamá estará sujeta a un régimen laboral especial basado en un sistema de méritos y adoptará un Plan General de Empleo que mantendrá como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999. A los Trabajadores y aquellos que deban acogerse a la jubilación especial en ese año cuyas posiciones se determinen necesarias de acuerdo con las normas aplicables, se les garantizará la contratación con beneficios y condiciones iguales a los que les correspondan hasta esa fecha”.

La administración pública tradicional del Estado panameño no tiene una estructuración constitucional amplia como la Autoridad del Canal de Panamá, solo se enmarca en enunciar los principios básicos de la administración del personal, de los servidores públicos, más no entra a enunciar los principios que regulan su modelo de gestión. La Ley 9 de 1994, que establece la Carrera Administrativa regula el régimen laboral de la administración pública tradicional, en la práctica no ha sido cumplida de manera correcta, como lo señala uno de nuestros entrevistados el analista político Edwin Cabrera “gobierno tras gobierno desde su entrada en vigencia no han desarrollado su ejecución, sino que cada gobierno la aplica a su conveniencia quedando la administración pública retrasada, sin continuidad, y al vaivén de la influencia partidista.”

De acuerdo con uno de los entrevistados (Miembro de la Asamblea Nacional de Panamá, 2018) en el Informe Nacional de Desarrollo Humano, sobre el Servicio Civil en Panamá, expresa “En Panamá tenemos un problema real de clientelismo; los cargos se entregan por cuotas de poder que son totalmente conocidas por todos. Esto es una situación lamentable y que debemos trabajar conjuntamente para seguir cambiando”.

De acuerdo con INDH (2019), el Estado panameño debe ser capaz de desarrollar políticas públicas que logren:

- a) Incluir e integrar los intereses y las aspiraciones de regiones y grupos distintos, dentro de los acuerdos nacionales.
- b) Implementar acciones coherentes en el ámbito nacional, provincial y local con un enfoque de planificación por resultados y participación de la ciudadanía.
- c) Entender las necesidades de la población y diferenciar intervenciones específicas de acuerdo con el contexto social, de género, geográfico y cultural.
- d) Abordar problemas complejos de manera integral y coordinada entre las distintas entidades públicas y privadas
- e) Gestionar, adecuadamente, el conocimiento y la información para la toma de decisiones en el diseño, la implementación y el monitoreo de las políticas.
- f) Incorporar buenas prácticas de otras sociedades y tecnologías apropiadas para mejorar su efectividad y contribuir a la sostenibilidad del desarrollo.

La relevancia y la importancia del estudio se debe a que, en las últimas dos décadas, a pesar de grandes avances en el fortalecimiento de la democracia participativa, en lo que respecta al tejido social del Estado panameño se ha ido deteriorando, IDEN (2005), en ese sentido señala “es necesario concientizar a los gobernantes para que conduzcan a la población al aumento de la productividad a través de políticas que generen empleos estables y justamente remunerados. Asimismo, es urgente adoptar la transparencia como principio rector de la administración pública, de tal forma que se implementen medidas efectivas para darle un no a la corrupción y un no al burocratismo.

Para Asvat (2010), “las instituciones funcionales independientemente del estúpido que las dirige y la burocracia estatal no es una fuente de empleos temporales sujeto al gobierno de turno. Lo único que le preocupa al ciudadano común es que los puestos de trabajo estén allí, disponibles: que las economías no se deterioren tanto que esto represente cesantías. El resto de la gestión pública funciona casi en piloto automático.”

De acuerdo con el INDH (2019), “las instituciones también importan porque, en los últimos años, en la región se han observado aumentos en los índices de desconfianza de la ciudadanía, lo que representa gran debilidad para la democracia y un riesgo para el deterioro de los consensos nacionales y políticos”.

La trascendencia del estudio es analizar como la Autoridad del Canal de Panamá, es un modelo, frente a las características del modelo general de la administración pública panameña y ver como la ACP puede servir de referencia para una reforma de la administración pública con la finalidad de lograr las metas y alcanzar el desarrollo social, económico y político que aspiramos. Para Asvat (2010) “la red social (salud, educación, transporte, póliza de cesantía, justicia) es un edificio deteriorado y en constante peligro de colapso. Hoy esa realidad sigue latente como hace nueve años, y para empezar a mejorar es necesario como indica (Asvat, 2010:403) “hay que eliminar que el gobierno sea una bolsa de trabajo temporal; el gobierno es una gran bolsa de trabajo para los partidos políticos ganadores, el tema político es el pan nuestro de cada día, los ciudadanos viven angustiados por los puestos de trabajo y no tiene tiempo para la caja idiota.” Es necesario fortalecer las instituciones públicas, así lo indica el INDH (2019), “es necesario separar las funciones estatales y las del gobierno de turno;” en ese sentido es importante tomar la experiencia del modelo de gestión de la ACP, para que sirva como modelo de una reforma integral de la Administración Pública del Estado panameño.

3. Metodología de la Investigación

Para Cortes (2004), “la Investigación Científica está encaminada a profundizar el conocimiento de un proceso ya sea teórico, práctico o teórico-práctico, parte del conocimiento científico y lo lleva a la solución de problemas de la sociedad que de una forma u otra no han sido investigados o su investigación se ha conducido en otra dirección. La Investigación Científica surge de la necesidad del hombre de dar solución a los problemas más acuciantes de la vida cotidiana, de conocer la naturaleza que lo rodea y transformarla en función de satisfacer sus intereses y necesidades. El carácter de la investigación científica es creativo e innovador aplicando lo último del conocimiento científico.

3.1 Tipo de Investigación

De acuerdo a Cortes (2004), “los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Describen situaciones, eventos o hechos, recolectando datos sobre una serie de cuestiones y se efectúan mediciones sobre ellas, buscan especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice. Estos estudios presentan correlaciones muy incipientes o poco elaboradas.

La investigación se da con la investigación de material bibliográfico sobre, derecho administración, derecho internacional público, administración pública, ciencias políticas, sociología.

De acuerdo con nuestro plan de trabajo de investigación las técnicas de recolecta de información se dio de la siguiente forma:

- Fuentes Primarias: Legislación, discursos políticos, programas de gobiernos, informes de organismos internacionales, artículos de periódicos.
- Fuentes secundarias: interpretación y validación de las fuentes primarias (trabajo de investigación, ensayos, tesis, artículos de periódicos, análisis de programas radiales y televisivos, ensayos, obras bibliográficas.

Como parte de los instrumentos para recolectar datos realizamos una serie de entrevistas, a más de veinte personas, con preguntas abiertas y cerradas, a funcionarios de la administración pública, exministro de Estado, profesores universitarios, sociólogos, periodistas, funcionarios de la Autoridad del Canal de Panamá. Como señala Hernández (1991) “un cuestionario consiste en un conjunto de preguntas respecto a uno o más variables a medir. El contenido de las preguntas de un cuestionario puede ser tan variado como los aspectos que se miden a través de éste.

Muchas de las preguntas realizadas a los entrevistados fueron abiertas, las cuales de acuerdo con (Hernández, 1991:289-290), “son particularmente útiles cuando no tenemos información sobre las posibles respuestas de las personas o cuando esta información es insuficiente; las cuales también sirven en situaciones donde se desea profundizar una opinión o los motivos de un comportamiento.

Los resultados esperados es profundizar de manera más amplia en los conceptos de la administración pública, presentar la comparación de los dos modelos de gestión de la administración pública panameña, conocer sus diferencias, e indicar que la ACP, como agencia estatal es un modelo de gestión que puede servir como base, referencia para una reforma profunda de la administración pública panameña, tomando en cuenta que es una necesidad prioritaria y fundamental para el crecimiento económico, social y político del Estado.

CAPITULO 2: EL ESTADO PANAMEÑO

1. Origen del Estado panameño

Panamá es un Estado con características especiales si hacemos una comparación con los demás países hermanos del continente americano, su conformación como República está ligado a su posición geográfica, lo cual tiene un impacto en la región y el comercio mundial.

Conte Porras (2005), indica que debemos tomar en cuenta la grave crisis política que sufrió nuestro país desde los inicios del periodo republicano, ya que, en el siglo XX, ante una serie de exigencias humillantes por parte de los Estados Unidos, que en todo momento trataban de vulnerar nuestros derechos soberanos, amparados en todo momento por la propia Constitución Nacional y por el Tratado del Canal de Panamá. Elementos que se analizarán más adelante.

Para entender la conformación del Estado panameño, es necesario remontarnos a la época precolombina, desde esa época el Istmo de Panamá, como también se le conoce jugó un papel importante como sitio de tránsito y de intercambio de los diversos grupos indígenas, de lo cual hoy existen muchas pruebas como cerámicas, orfebrerías que ayudan a entender el movimiento migratorio entre el norte-sur del continente americano, y además el establecimiento de los primeros pobladores del Istmo de Panamá, elementos que hoy forman parte del patrimonio cultural de la Nación panameña.

De acuerdo con Arce (1999), Rodrigo Galván de Bastidas, escribano del barrio de Triana, en Sevilla fue el primer europeo que visitó las costas septentrionales del Istmo de Panamá. Habiendo obtenido en junio de 1501 licencia para descubrir en las nuevas tierras, armó y tripuló dos carabelas con las cuales zarpó de Cádiz en octubre del mismo año, trayendo como piloto a Juan de la Cosa, veterano de los mares de occidente, quién había acompañado a Colón en uno de sus viajes y acababa de recorrer con Ojeda las costas de Venezuela.

Con la llegada de los españoles en el siglo XVI, empiezan a darle al Istmo de Panamá continuidad a esta zona como lugar de tránsito; hechos históricos como el descubrimiento del Mar del Sur el 25 de septiembre de 1513, por Vasco Núñez de Balboa; la fundación de la Ciudad de Panamá, el 15 de agosto de 1519; siendo la primera ciudad en el pacífico establecida por los españoles en el continente americano.

Para Arce (1999), “Con la fundación de Panamá, en la costa del sur, los españoles tienen la necesidad de buscar un establecimiento similar en el norte, por lo que Pedrarias, ordenó al Capitán Diego de Albites que poblara a Nombre de Dios, comisión que se cumple a fines del mismo año de 1519. Más adelante esta conexión entre el norte y el sur del Istmo de Panamá, permitió junto con Portobelo, establecer a los españoles en el Istmo el camino para el tráfico de las mercaderías de un mar a otro, a través de las rutas que se conocieron como el Camino de Cruces y Camino Real, en especial las mercaderías del Perú.

Jorden (2004) señala también al respecto, “Panamá jamás tuvo el oro del Perú ni la plata de México, ni las esmeraldas de Colombia, ni otras riquezas naturales que drenaban los monarcas españoles de sus lejanas colonias. Panamá ofrecía, sin embargo, la ruta terrestre más corta entre el Pacífico y el Caribe, la forma más fácil de trasladar a España los tesoros de la costa occidental de Sudamérica y las especias y seda del Asia”.

Las ventajas geográficas del Istmo de Panamá para la ampliación de la conquista española en el continente americano hacen que estos sean los primeros en proponer la opción de abrir un Canal y unir los dos mares por el territorio panameño para facilitar el comercio de sus mercaderías entre el Pacífico y el Atlántico.

Arosemena (1999), en obra máxima El Estado Federal del Istmo de Panamá, indica todas las expediciones que salieron del Istmo, “de Panamá salieron en 1522 y 1525 las expediciones conquistadoras del Chocó, u las que del Perú debían invadir a Popayán y el Cauca. Por la parte del norte, Rodrigo de Bastida fundó a Santamarta en 1525, y Pedro de Heredia a Cartagena en 1533. Partió de Santamarta en 1536 Gonzalo Jiménez de Quezada, para subir después de mil penalidades y hechos heroicos, a las hermosas planicies de Tunja y de Cundinamarca, y fundar en 1538 la ciudad de Santafé, hoy Bogotá. Natural de Granada, en España, y hallando en la sabana de Bogotá gran semejanza con la campiña de su país, dio a la comarca el nombre de Nueva Granada, que aún conserva, y que por consecuencia del régimen central de la colonia se hizo extensivo a todo el reino”.

Más adelante en el proceso de conformación de las Repúblicas americanas, en el siglo XVIII, los próceres independentistas vuelven comentar sobre el rol que debe jugar el Istmo de Panamá en la geopolítica americana, aprovechando y sacando ventajas de su posición geográfica. En ese el pensamiento destaca de manera profunda los ideales de Simón Bolívar quien expresó:

“No me es posible expresar el pensamiento de gozo y admiración que he experimentado al saber que Panamá, el centro del universo, es regenerado por sí mismo, y libre por su propia virtud.¹ Además llego a exaltar que el Istmo de Panamá debería ser para América lo que fue Corinto para los griegos.

Las Guerras de Independencia de los pueblos americanos influenciada por las ideas políticas surgidas en la Independencia de los Estados Unidos en 1776, y la Revolución Francesa de 1789, conduce al Istmo de Panamá a independizarse de España, el 21 de noviembre de 1821, y adherirse al sueño de la Gran Colombia, integrado por Ecuador, Venezuela, Colombia, unión que se mantuvo por ochenta y dos años entre altas y bajas en las relaciones con el poder central que gobernaba desde Bogotá, Colombia. Debido a los intentos de Panamá de separarse de Colombia, pero que además se debe principalmente que existen una marcada diferencia en la visión política, económica y social entre panameños y colombianos.

Para Morales (1999), desde la época remota del descubrimiento y la colonización española, la región que hoy comprende la República de Panamá ha tenido los atributos de una entidad distinta de las entonces colonias españolas que hoy forman diversos países independientes,”

En abono a la tesis de que Panamá es una estructura social y política real, simple, Justo Arosemena acude a criterios geográficos e históricos. La geografía, observa, determina que el territorio istmeño constituya una totalidad singular, única, incomparable. Desde el punto de vista geográfico nada señala en el Istmo una vinculación con Colombia: “La naturaleza dice que allí comienza otro país, otro pueblo, otra entidad, y la política no debe contrariar sus poderosas e inescrutables manifestaciones.” (Soler, 1999, apud Arosemena p 198)

El Istmo de Panamá al adherirse a la Gran Colombia, lo hizo a través de un acto soberano de una Nación que cedió a sus intereses comunes para buscar la unidad de América, inspirados en el sueño de Bolívar de una “Patria Grande”, posición que nunca comprendieron los políticos colombianos, que mantuvieron al Istmo en la desidia y el abandono, alejada de un verdadero crecimiento económico y por ende en lo político y social.

La posición geográfica del Istmo de Panamá siempre estuvo presente en la conformación de una “Patria Grande” como lo imaginaba Simón Bolívar, visualizando al Istmo como el lugar donde se deberían reunir los representantes de todas las Repúblicas, Reinos e Imperios para

¹ Lemaitre, Eduardo (2003), Panamá y su Separación de Colombia, Bogotá.

sobre los intereses de la Paz y la guerra con las naciones de las otras partes del mundo, descrito en su Carta de Jamaica, de 1815. Para lo cual organizó el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, encuentro que, aunque fracasó en alcanzar los objetivos trazados en su momento, son la base para la creación de lo que hoy es la Organización de los Estados Americanos.

El sueño de la Gran Colombia se desvaneció, principalmente con las diferencias políticas entre Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander, lo cual dio origen a la formación de los partidos políticos tradicionales en Colombia, el partido conservador afines a Bolívar, y el partido liberal seguidores de Paula Santander, esto generara a lo largo del siglo XIX cruentas guerras civiles por el control del poder, de las cuales Panamá no escapara de hacer parte. Lo que será uno de los factores determinantes de la desunión definitiva de Panamá de ser parte de Colombia.

Goytía (2005), señala que, a partir del 28 de noviembre de 1821, la suerte del Istmo fue la misma de los otros Estados integrantes de la Gran Colombia, hasta que éstos resolvieron romper la unidad grancolombiana para buscar, infructuosamente, por su cuenta propia, climas de mayor orden o de menor desorden.

La inestabilidad política que se daba en la Gran Colombia llevó al Istmo de Panamá a intentar separarse en 1830, 1831, 1840. Estas tres fechas son hechos que demuestran que los panameños constituíamos una Nación con intereses propios, e intereses distintos a los de Colombia.

Goytía (2005) continua su análisis expresando que Panamá, país periférico, distante del altiplano capitalino, con un fideicomiso otorgado por la naturaleza que debía cumplir, fue el primero en percibir la necesidad de separarse o de crear un régimen federativo que le permitiera, en cualquiera grado, la organización administrativa indispensable para subsistir; pero fue el último Estado de la Gran Colombia en adquirir su autonomía política el 3 de noviembre de 1903.

De estos procesos independentistas la gesta de 1840 fue la que más tiempo duró, siendo catorce meses hasta diciembre de 1841, en los que el Istmo de Panamá se erigió como un Estado, redactándose una Constitución, la primera Carta Magna redactada en el Istmo de Panamá. El movimiento separatista de 1840 fue liderizado por el militar y político panameño Tomas Herrera, quien dejó plasmado en su discurso de toma de posesión como Jefe de Gobierno, el presagio del futuro de la Nación panameña de cara al siglo XX, el cual pasamos a citar por la relevancia que tiene la visión de lo que le deparara al Istmo de Panamá:

El 11 de junio de 1841, al tomar posesión Tomás Herrera, como Presidente constitucional del Estado del Istmo señaló: “Privilegiado por la Divina Providencia, el Istmo contiene en sí un germen de engrandecimiento negado a todos los demás puntos del Globo, el cual consiste en estar llamado a ser el emporio del comercio universal por medio de una comunicación ínter marina, ya sea acuática, ya terrestre, ya mixta- El Istmo debe un día venturoso recibir tributo de todas las naciones de las cinco partes de la tierra, y todas las naciones tienen derecho a que se les facilite por esta vía el cambio de sus diversos productos. Pero es seguro que tal acontecimiento no tendrá lugar nunca mientras el Istmo, haciendo parte de la Nueva Granada, haya de recibir de ellas sus leyes”. Para Alfaro (1999), Tomás Herrera sintetiza los ideales independentistas.

El movimiento separatista de 1840 no se consolidó, ni estructuró los cimientos del Estado panameño, debido a que no logramos el reconocimiento ni el apoyo de otras naciones; a pesar de que se hicieron las gestiones diplomáticas para conseguirlo. Por ejemplo, el gobierno de Ecuador, considero más oportuno la mediación con Colombia; el prócer panameño Pedro De Obarrio, realizó gestiones por lograr el reconocimiento de Costa Rica y buscar un Tratado de Paz, Amistad y Comercio. Con los Estados Unidos, fue designado Guillermo Radclife, para buscar su apoyo, el cual fue infructuoso. Al no conseguirse consolidar la independencia, al pueblo panameño no le quedo otra salida que renegociar su adhesión a Colombia, dando como resultado una negociación engañosa, de esta manera nos reincorporamos nuevamente a finales de 1841, poniendo fin a la Primera República.

Valdés (1999), al respecto indica, que las promesas que dieron el retorno del Istmo a ser parte de Colombia fueron falaces, pues en 1843, se expidió una nueva Constitución, la cual fue una copia del anterior, con retoques y modificaciones aún más autoritarias y centralistas, y en la cual nada se proveía para crea en Panamá un gobierno adecuado a su posición y a sus necesidades. Las guerras civiles no daban sino cortísimas treguas a los ánimos angustiados y devoraban con un apetito vorágine la riqueza privada en pos de la riqueza pública

Al adherirnos nuevamente a Colombia, la situación de inestabilidad política continuo, como también el exceso de centralismo y la falta de desarrollo en el Istmo. Henríquez (2013) en su ensayo Evolución de la Democracia Panameña cita al expresidente colombiano López Michelsen quien indicó: “Panamá se la pasó entre el sable y el fraude” muy relacionado esto a

las crónicas guerras civiles que padecía la nación colombiana. La construcción del ferrocarril transístmico y del fallido canal francés no contribuyeron a la consolidación del Estado de Derecho, y por el contrario profundizaron la dependencia entre poderes foráneos para definir los destinos del Istmo; pero contribuyeron a darle a la clase dirigente panameña características que la hacía distinta a las oligarquías de los países vecinos.

El Dr. Justo Arosemena el panameño más sobresaliente del siglo XIX, indicaba también al respecto: “Existe un peligro, sino se cuida mucho y prontamente de organizar allí un gobierno tan completo y eficaz como sea compatible con la nacionalidad granadina, indicando que existen grandes intereses extranjeros acumulados en Panamá.”

El gobierno colombiano en vez que fortalecer el Estado de Derecho, el respeto de los derechos civiles y políticos en todo Colombia y especialmente en el Istmo de Panamá, promoviendo un desarrollo económico y social sostenible, aprovechando la posición geográfica, lo que hacen es buscar el apoyo de las potencias extranjeras para mantener su soberanía sobre el Istmo de Panamá, de esta manera suscriben el Tratado Mallarino-Bidlack o Tratado General de Paz, Amistad, Navegación y Comercio de 1846 con los Estados Unidos de América, entrando así Panamá a ser parte de los intereses de estos en la región.

Los historiadores German Cavelier y Eduardo Lemaitre sostienen que para los colombianos fue un error político el pactar solamente con los Estados Unidos, y no hacerlo con las otras potencias de igual forma, lo cual hubiese sido una garantía conjunta con otras naciones que le hubiera dado al Istmo y al futuro Canal una neutralidad permanente.

Para Ortega (1999), los colombianos estaban advertidos de la separación del Istmo de Panamá, si se rechazaba el Tratado Herrán-Hay, tal como lo expuso Luis de Roux, representante por Panamá al Congreso de Colombia en esa época, en un discurso memorable, que ha recogido la historia, advirtió, oportunamente al gobierno y al pueblo de Colombia, el peligro que corría la integridad nacional si se rechazaba el Tratado del Canal de Panamá, o si se clausuraban las sesiones del Congreso sin resolver esa negociación de tan vital importancia, pero no se le escuchó.

La Separación de Panamá de Colombia se configura al deteriorarse la relación entre las ciudades Bogotá y Panamá, entre los factores que incidieron fueron los siguientes:

- a. El rechazo por parte del senado colombiano del Tratado Herrán-Hay, que con ello desvanecía la esperanza del pueblo panameño por salir de la pobreza extrema que azotaba al Istmo;
- b. La Guerra de los Mil días producto de la marcada diferencia entre los partidos liberal y conservador.
- c. La indiferencia del gobierno centralista dirigido desde Bogotá, al tratarnos como un Departamento más.
- d. La imposición en ciertos cargos a funcionarios colombianos.
- e. La ausencia de infraestructura pública, saneamiento, escuelas, universidades, impedían un desarrollo integral de Panamá.

Para Asvat (2010), “nunca fuimos Colombia, nunca fuimos entendidos por Colombia y en gran medida Colombia nos arrastró en su violencia e inestabilidad política. Fuimos por un sueño y permanecemos por más de sesenta años en una verdadera pesadilla. Nuestro destino histórico fue truncado en reiteradas ocasiones por la indiferencia bogotana. A Colombia no le importó Panamá y nos merecíamos otra suerte más pacífica y distante. Allí radica la importancia del salto a la separación.”

De la Rosa (1999) en cuanto a las razones que nos llevaron a separar definitivamente de Colombia, indica “la guerra civil de los tres años arrastró al Istmo a una situación agoniosa. En la construcción del canal se vislumbraba como una lluvia áurea que limpiaría todas las miserias. Un pueblo con hambre no discrimina entre los caminos que pueden llevar a calmarla. Se lanza por el más cercano, aunque sea escarpado y doloroso”.

La República de Panamá nace de un acuerdo entre los propios panameños que conformaban los partidos liberales y conservadores. Los panameños decidieron buscar su propio destino, establecer sus propias leyes y decisiones políticas, contrario a la práctica casi colonial que se imponía desde Bogotá.

Ortega (1999), explica “la junta separatista, conformada en primer lugar por los conservadores José Agustín Arango, Manuel Amador Guerrero y Carlos Constantino Arosemena, sumándose posteriormente liberales como Eusebio A Morales, Carlos A Mendoza, Domingo Diaz, entre otros”.

Los primeros actos administrativos del Estado panameño recayeron en una Junta Provisional de Gobierno, integrada por José Agustín Arango, Tomás Arias y Federico Boyd, la cual estuvo en funciones hasta la Convención Constituyente que redactó la primera Constitución de la era republicana en 1904, y designa como primer presidente de la República al Dr. Manuel Amador Guerrero.

Eusebio A. Morales (1999), uno de los próceres de la gesta de 1903, indicó: el Estado panameño surgió porque los panameños aspiraban a una República verdadera en donde imperara la tolerancia, en donde las leyes sean norma invariable de gobernantes y gobernados; en donde se establezcan la paz efectiva que consiste en el juego libre y armónico de todos los intereses y de todas las actividades; y en donde, en suma, encuentren perpetuo asiento la civilización y el progreso.

2. Evolución del Estado panameño.

2.1 Surgimiento de la República.

Mckay (2006), señala “los nexos que mantenían al Istmo de Panamá involuntariamente atado al régimen centralista y antidemocrático de la llamada regeneración colombiana comenzaron a hacer crisis generalizada en 1899. Ello determinó la definitiva separación del 3 de noviembre de 1903 y la creación de una segunda república, equipadas con numeras instituciones democráticas. No obstante, la soberanía del nuevo Estado, su sistema democrático y el desarrollo socioeconómico estuvieron frenados por agentes externos, con la colaboración de poderosos intereses domésticos”.

Los primeros años y décadas del Estado panameño, los principales gobernantes buscaron resaltar la identidad nacional, esa exaltación la observamos por ejemplo en el discurso pronunciado por el presidente Valdés en su toma de posesión:

“El sentimiento de la nacionalidad es el supremo creador de ideales, el generador de los grandes heroísmos, la fuente de todos los triunfos y glorias nacionales y el resorte moral que impele al hombre a los más grandes sacrificios. Un país sin ideales no es una nación, no es un Estado, es un girón geográfico sin personalidad moral, cuyo destino es desaparecer y extinguirse para siempre.

Morales (1999), en esa misma dirección señala “hay que cultivar el sentimiento de la nacionalidad para que de él nazcan los ideales propios que sirvan de estrella polar, no a un gobernante, sino a todos los gobernantes nacionales, cualesquiera que sean su origen y sus opiniones políticas, y para que la nación misma se vea impelida hacia arriba por una fuerza moral irresistible e inflexible”.

Ese fortalecimiento de la identidad nacional surge por la forma y los hechos que rodean la constitución de la República, especialmente por las críticas que se recibió por la injerencia norteamericana en el apoyo dado para consolidar nuestra separación de Colombia.

Castillero (1988), indicó “la prensa norteamericana era contundente en criticar la política de cowboy de Roosevelt, además califican a Panamá, como una República improvisada, Un medio inglés, declaro “que los Estados Unidos han estremecido la confianza del mundo civilizado con su honradez, entre otros comentarios negativos sobre los hechos que dan con la creación de la República en 1903”.

En reciente data con motivo del V centenario de la fundación de la Ciudad de Panamá, se organizaron eventos académicos destacando el organizado por la emisora Radio Panamá, donde los expositores el expresidente Arístides Royo, el jurista y escritor Juan David Morgan y el historiador Omar Jaén Suarez, resaltan esta misma posición que “a principio de la República, lo importante era resaltar el valor de la nacionalidad panameña, haciendo mucho énfasis eso el presidente Belisario Porras, que, con motivo de la conmemoración del IV Centenario del Descubrimiento del Mar del Sur en 1913, y de la inauguración del Canal de Panamá en 1914, resaltó como figura nacional la imagen de Vasco Núñez de Balboa, español, con el mensaje de recalcar que fue en el Istmo de Panamá, que ocurre este acontecimiento que cambia el rumbo de la geopolítica mundial, todo esto buscando el fortalecimiento de que existía desde ante de 1903 una identidad propia de los panameños”.

El Estado panameño nació con grandes retos, dar a respetar su condición de una República soberana, su primer obstáculo nace con la firma del Tratado Hay-Bunau-Varilla, el cual establecía las reglas para la construcción del Canal de Panamá, pero además le concedió privilegios en exceso a los Estados Unidos de América, los cuales presentaron obstáculos en el desarrollo económico, político y social del país.

Castillero (1988), afirma “la República de Panamá confrontó desde su nacimiento una serie de ingentes problemas de orden exterior e interior derivados de la aplicación de las cláusulas del Tratado del Canal de Panamá.” El segundo obstáculo fue establecido en la propia Constitución de 1904, con el artículo 136, que permitía a los Estados Unidos de América a intervenir en los asuntos internos del Estado.

Los primeros gobiernos democráticos se enfocaron en promover la identidad nacional y la educación para ello ofrecieron becas a nivel nacional para enviar a las mejores universidades de Europa y los Estados Unidos a jóvenes sobresalientes para que se formaran en diversas profesiones; cabe recordar que al inicio de la República la instrucción pública era nula, no había universidades y las escuelas no podían atender a la población existente. Años más adelante la presencia de excelentes profesionales panameños formados en universidades del exterior generó conflicto en la administración pública debido a la carencia de profesionales idóneos algunos puestos esenciales de la Administración Pública los cuales eran ocupados por ciudadanos norteamericanos, como por ejemplo en temas fiscalización, finanzas; al retornar los panameños becados estos se sienten preparados para asumir el ejercicio de estas funciones, y además rechazaban la presencia de extranjeros especialmente norteamericanos en la administración pública.

Porras (2006), “en 1912, la problemática nacional requería construir un Estado que utilizara la enorme riqueza en la construcción del Canal, en satisfacer las necesidades populares mínimas, en las zonas urbanas de atropellada formación, y el incremento de la seguridad, el ingreso personal y los recursos en los sectores rurales”.

Bajo el gobierno del Dr. Belisario Porras, quien ejerció el cargo de presidente de la república en tres ocasiones, el Estado panameño evoluciona adoptando su propia identidad política, en su mandato además se empiezan a sentar las bases de la institucionalidad democrática; en el primer periodo del Dr. Porras se adoptan los Códigos Civiles, Penal, Judicial, Administrativo, Comercio, se crearon instituciones públicas como el Registro Civil, el Registro Público, y reorganiza la administración pública.

Conte Porras (2005), refuerza lo citado en el párrafo anterior señalando que una de las decisiones más oportunas de nuestro gobierno en la primera década del periodo republicano, fue el hacer el esfuerzo de expandir el radio de acción de las instituciones fundamentales del

Estado y dentro de ellas podemos referirnos al Registro Civil, establecido mediante la Ley 44 de 1912, que permitió que desde esa fecha, esta institución pudiera exhibir un inventario de toda la población panameña desde su fecha de nacimiento. Para Porras (2012) la gestión administrativa de Porras y del porrismo, a partir de 1912 y durante los doce subsiguientes, edificó sustancialmente el Estado en cuestión.

Zúñiga (2019), “al alcanzarse la independencia de Panamá, en las primeras décadas de la república las ideas políticas continuaron debatiéndose en los dos campos tradicionales: el liberal y el conservador. Había concepción orgánica en torno a estos partidos. Se tenía una ideología, un programa, y el hombre político respondía, por tanto, a las limitadas concepciones doctrinales de la época”.

El liberalismo gobernó aproximadamente desde 1912 hasta 1931, en este periodo Belisario Porras, ocupó el cargo de presidente en tres ocasiones hasta 1924; para enero de 1931, ocurre el primer Golpe de Estado organizado por el Movimiento Acción Comunal, derrocando al gobierno liberal del Ingeniero Florencio Harmodio Arosemena. Para Zúñiga (2019), “nuevas ideas, nuevos hombres quisieron surgir en la vida nacional con el objeto de reestructurar al país sobre las bases más sólidas y nacionales. Sin embargo, la ausencia de experiencias, la falta contenido ideológico de carácter homogéneo en esa generación del 30 dio con la frustración política del vigoroso grupo de presión denominado Acción Comunal”.

El movimiento Acción Comunal, era conformado por jóvenes profesionales panameños, nace del clamor de reivindicar la dignidad nacional debido a los repetidos vejámenes que sufría el pueblo panameño a partir de la firma del Tratado Hay-Bunau-Varilla de 1903, al establecerse en la Constitución de 1904 el artículo 136, que permitía la intervención de los Estados Unidos de América, para establecer la paz pública y el orden constitucional. (Mckay, 2006: 137-138), indica que las bases programáticas del Movimiento de Acción Comunal eran:

1. Defender las instituciones nacionales;
2. Desarrollar los sentimientos de amor a la patria y defender sus intereses;
3. Propender por todos los medios posibles al progreso nacional en cualquiera de sus manifestaciones y al enaltecimiento de los panameños, sin mezclarse el centro en la política militante del país, entre otros principios programáticos”.

De la Rosa (1999), desde mediados del siglo XX, poco se habla en Panamá de los bochornosos trances que vivió nuestro pueblo, entre 1906 a 1928, a causa de la injerencia norteamericana en las elecciones nacionales y municipales que se celebraron en aquel periodo oprobio.

Podemos mencionar que esa política de intervención de los Estados Unidos de América se evidencia en los siguientes hechos:

1. Obligaron al Estado panameño a disolver el ejército en 1904;
2. Intervinieron en las elecciones de 1908 y 1912;
3. Desarman a la Policía Nacional en 1916, obligándolos a entregar las armas de largo alcance.
4. Intervención militar en las ciudades de Panamá y Colón en 1918;
5. Ocupación militar de la provincia de Chiriquí desde junio de 1918 hasta el mes de agosto de 1920;
6. Ocupación de las ciudades de Panamá y Colón a pedido del presidente Rodolfo F Chiari, durante el desarrollo de la Huelga Inquilinaria en octubre de 1925.

Todos estos acontecimientos fueron factores que dieron lugar al surgimiento del Movimiento Acción Comunal, y su irrupción en la vida política nacional, siendo el primer desafío a la presencia militar y civil norteamericana en territorio panameño; este Golpe de Estado tuvo éxito al encontrar una salida a la sucesión del Presidente derrocado Florencio Harmodio Arosemena, a través de los mecanismos establecidos en la Constitución de 1904, esta situación se da ante la presión de los Estados Unidos, quienes indican que sería la única opción para reconocer al nuevo gobierno, siendo reemplazado por el Primer Designado el Dr. Ricardo J. Alfaro.

En 1941, al ser elegido presidente Arnulfo Arias Madrid, se promulga la segunda Constitución de Panamá, donde por primera vez se consagran los derechos sociales. Se establece el control judicial concentrado de la constitucionalidad de las leyes, se instaura la institución de amparo de garantías constitucionales, y el control especializado de la legalidad de los actos administrativos. La Constitución de 1941, tuvo solo una vigencia de tan solo cinco años, cuando a través de una Constituyente se aprueba la Constitución de 1946, la tercera de la era

republicana, la cual para los más destacados constitucionalistas panameño representa la más democrática de todas las Constituciones que ha tenido la República de Panamá.

La Constitución de 1946, fue aprobada por una Convención Nacional Constituyente sobre la base del proyecto de Constitución elaborado por los juristas José Dolores Moscote, Ricardo J. Alfaro y Eduardo Chiari. La Constitución de 1946, amplió los conceptos de los derechos sociales con relación a la Constitución de 1941, eliminó de su texto las normas sobre las migraciones prohibidas, y estableció un reparto de competencias más balanceado, en el que la Asamblea Nacional, formalmente, presentaba mayores posibilidades de controlar al poder presidencial.

Con la Constitución de 1946, se fortalece la Democracia social, lo cual queda plasmado con el Título III que integra seis capítulos denominado Garantías Fundamentales: La familia, El Trabajo, Cultura Nacional, Salud Pública y asistencia social, Colectividades Campesinas e indígenas. Es importante destacar que esta es la primera Constitución que menciona los derechos y deberes de los funcionarios públicos, cita la creación de la carrera administrativa, destacando que los funcionarios están al servicio del Estado y no de un partido o colectividad política.

La Constitución de 1946, daba el mandato a que por medio de la Ley se determinaba las condiciones de ingreso en la Administración Pública, indicando que debía ser por el método de concurso de antecedentes, de créditos por estudios hechos y de exámenes teórico-práctico, según la naturaleza del cargo. Además, que se debía establecer los deberes y los recursos contra las resoluciones que afectase al servidor público. Indicaba que debía establecerse las reglas de permanencia, ascenso, suspensión, traslado, cesantía y jubilación, entre otros aspectos.

Según Turner (1968), los funcionarios al estar al servicio del Estado y no un partido o colectividad, hacen parte de la racionalización o tecnificación del Estado Moderno. Que el Estado es primordialmente una empresa de servicio público y que requiere, por ende, de elemento humano calificado para sus fines.

Zúñiga (2019), resalta que “en toda la década del treinta y del cuarenta, el país se consagró a la lucha política bajo el signo del personalismo. No se era liberal, conservador, radical, socialista o nacionalista. Se era ‘Alfarista’, ‘Harmodista’, ‘Panchista’, ‘Dominguista’, ‘Arnulfista’, ‘Jimenista’,

'Chiarista' o 'Remonista', según la época y según los hombres con vigencia en el escenario político”.

Para Zúñiga (2019), “la historia de Panamá en esos años era fecunda en anhelos y actos reivindicatorios. Se inició en el país la estructuración de nuevos organismos políticos nutridos en la Universidad que apenas tenía 10 años de funcionamiento. Se convocó una Asamblea Nacional Constituyente que dio una Carta realmente democrática y progresista. Empero, al poco tiempo se presentó un nuevo hecho político que dio al traste con el impulso nacional concebido en el año de 1945.

2.2. Dictadura Militar.

La República de Panamá no escapó a los fenómenos de la inestabilidad política de la región Latinoamericana y la exaltación del caudillismo, cabe resaltar que desde 1940 Arnulfo Arias Madrid, se convirtió en líder de las masas populares con su doctrina panameñista, que según indica el sociólogo panameño Harry Brown su visión política no centraba en el modelo económico transitista, y que además no era una persona de simpatía por el Gobierno Norteamericano, por lo cual fue derrocado en tres ocasiones en 1941, 1951, 1968. (Zuñiga, 2006:175-176), entre los años de 1941 y 1945 existieron dos corrientes paralelas en el enfrentamiento del acontecer nacional: la política y la cívica”

Zúñiga (2019), expresa que “la historia política de Panamá, de 1903 a 1968, sólo registra la existencia de dos desterrados por los gobiernos civiles de turno. El primero fue el Dr. Demetrio A. Porras, a finales de la década del 30 y el segundo fue el Dr. Arnulfo Arias en octubre de 1941. Pero a partir del 11 de octubre 1968, se inició la gran diáspora hacia diversos territorios del mundo de hermanos panameños perseguidos por la Dictadura. Se llegó al extremo de anunciar como táctica intimidatoria, que la Fuerza Aérea Nacional tenía un avión con los motores encendidos para trasladar a otros países a los ‘sediciosos' civilistas”.

“Los primeros años de la dictadura fueron muy duros, Proscritos los partidos políticos, cerrados o intervenidos los medios de comunicación, los militares hicieron posible una represión sistemática e intensa, y las desapariciones y asesinatos llenaron de temor a la mayoría de la gente. Hubo, además los que colaboraron abiertamente con el golpe, unos llevados por su animosidad

política o personal hacia Arnulfo Arias, otros por cobardía, o pensando que a través de los militares podían tener acceso al poder” (Bermúdez, 2013, apud Jaén, p146-147)

El Estado panameño ha carecido de una Administración Pública eficiente, que lograra resolver todas las necesidades de los ciudadanos, se presentaban grandes problemas sociales, problemas de vivienda, salud, lo que evidenciaba una desigualdad social, y una perspectiva de que nos encontramos en dos Panamá, uno el de la vida urbana, que gira en torno a una economía transitista, principalmente marcado en las ciudades terminal del Canal de Panamá (Panamá y Colón), y la otra una economía agrícola con grandes deficiencias.

Esta también fue la posición del presidente de la República Ernesto de la Guardia Jr., quien describe el modelo económico del país indicando que los caracteres económicos que determinan las áreas de esta naturaleza son el predominio de la mono-producción cuando mucho, de dos o tres ramas de actividad productiva constituyen la fuente principal, sino única del ingreso nacional. La mono-producción está aquí representada por los servicios en la zona de tránsito o por otros que se relacionan con ella, de los cuales hemos dependido excesivamente a través de los años para nuestro mantenimiento (De la Guardia Jr, 2016: 32).

Otro acontecimiento dentro de la crisis institucional del Estado panameño se da finales de la década del cuarenta del siglo XX, con la irrupción en el escenario político la Guardia Nacional, institución que se convierte en el árbitro de los conflictos políticos, de esta manera en 1952 es electo el comandante José Remón Cantera como Presidente de la República, quien más tarde es asesinado el 2 de enero de 1955, crimen que todavía al día de hoy no se ha esclarecido, las causas reales de su muerte.

Zúñiga (2019), con referencia a los vaivenes de la política, expresa que “el gobernante fue adquiriendo una menor importancia, y en el escenario político jugaban dos personajes su papel: la oposición organizada y la fuerza pública. Esta fue batiendo a aquella, hasta quedarse convertida en la fuerza arbitral de todos los conflictos. Los episodios nacionales que registran antinomias entre la Policía Nacional y el pueblo o entre la Policía Nacional y los principios constitucionales y legales, son tan deplorables que no es ésta la ocasión para exponerlos”.

De 1941 a 1968, solamente tres presidentes completaron el periodo presidencial para el que fueron elegidos (Ernesto de la Guardia, Roberto Chiari, Marcos Robles). En esta etapa de nuestra era republicana hubo quince mandatos presidenciales de los cuales tres correspondieron

al. Dr. Arnulfo Arias Madrid. La inestabilidad política del país fue uno de los factores que llevó a los militares asumir el control político del país el 11 de octubre de 1968, rompiendo el orden constitucional, aboliendo los partidos políticos, y la Constitución de 1946.

Para (Bermúdez, 2013, apud Pedreschi sine año) “en el caso panameño de 1968 los partidos políticos que por años se venían alternando en el ejercicio del gobierno, como expresión política de los factores reales de poder en el país, llegaron tales extremos de incompetencia, de desacierto y descomposición que terminaron descapitalizados políticamente, lo que llevó a la Guardia Nacional, segundo factor de poder real en el país, a suplantar a partidos políticos”.

El país vivió veintiún años de dictadura militar; la legitimidad del Golpe de Estado se da con la aprobación de la Constitución de 1972, la cual en uno de sus articulados reconocía como jefe del Estado panameño al General Omar Torrijos Herrera, lo que le permitió suscribir el 7 de septiembre de 1977, los Tratados del Canal de Panamá, y el Tratado de Neutralidad y Funcionamiento de Canal de Panamá.

La firma de los Tratados de 1977 abre un nuevo campo para el retorno de la Democracia, porque una vez firmados se posibilita la inscripción de los partidos políticos, se permite el retorno de los exiliados, y se reforma la Constitución de 1972, este periodo es conocido como el veranillo democrático, dándose cierto repliegue de los militares a los cuarteles, y dejando a los civiles el control del órgano ejecutivo.

Asvat (2010), “cuando los militares se tomaron el poder hubo al principio tensión en la población. Luego con sus acertadas decisiones políticas fueron ganándose las simpatías nacionales. El retorno del General Torrijos en 1969 logró una manifestación de aceptación y legítimo su poder. Los sectores populares vieron con agrado su retorno y la percepción del momento era que el país se estaba administrando bien”. (Bermúdez, 2013:177), “desde finales de 1969 e inicios de 1970 la oposición comenzó a reconfigurarse. Algunos sectores del panameñismo leales a Arnulfo Arias; quienes lo habían combatido hicieron tolda junto a los militares, pero una posición importante fue la que asumió la izquierda, que pese al antimilitarismo adoptado desde finales de los años cincuenta y durante toda la década del setenta, establecieron puentes con sus viejos adversarios”

Ardito Barletta (2016), el gobierno de Torrijos introdujo una serie de transformaciones en la vida política, económica y social e internacional en el país. Estas se hicieron en diferentes etapas

y con diversos resultados. Entre los ejemplos que señala el expresidente Nicolas Ardito Barletta están las reformas al Código de Trabajo, la creación del Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo, la creación de la Comisión Bancaria Nacional, y el fortalecimiento del sistema bancario, se expande la Zona Libre de Colón, entre otras inversiones públicas. (Barletta,2016: 39), el periodo de 1968-1972, es de buen crecimiento económico y mayor inversión en desarrollo social, paso de una política económica primordialmente liberal, basada en una estrategia de desarrollo integral, a una serie de acciones más populistas y reguladoras del mercado.

El recrudecimiento de la dictadura militar se agrava con la muerte del General Omar Torrijos Herrera, quien muere en un accidente aéreo en 1981, situación que genera un conflicto en la sucesión del cargo del comandante de la Guardia Nacional, la cual se agrava con el ascenso de Manuel Antonio Noriega, quien inicia un proceso de militarización del país, reformando la Ley de la Guardia Nacional, y cambiándole el nombre por el de Fuerzas de Defensa.

A pesar de que la Constitución de 1972 nuevamente se reforma para establecer nuevas reglas electorales, y la posibilidad de que las elecciones de 1984 se dieran con el respeto del sufragio y de la voluntad popular, las mismas acontecen quedando la sensación de un fraude electoral en contra del nuevamente candidato Arnulfo Arias Madrid. La situación política de Panamá se agrava con el asesinato del Dr. Hugo Spadafora y la renuncia del Presidente Nicolás Ardito Barleta quien ordena una investigación del homicidio, iniciándose una crisis política, que además genera una crisis económica debido al congelamiento de cuentas del Estado por parte de los Estados Unidos, quienes acusan al dictador Manuel Antonio Noriega de ser colaborador de los carteles de las drogas en Colombia; la represión a los ciudadanos que clamaban el retorno a la Democracia y el respeto a los derechos humanos se agudiza. Para 1989 año en se realizan nuevas elecciones las cuales son anuladas por el régimen dictatorial en contra del candidato electo Guillermo Endara, lo cual lleva al pueblo panameño a una encrucijada que la única salida era la renuncia del Manuel Antonio Noriega. El retorno de la Democracia en Panamá se da de manera cruenta con la intervención militar de los Estados Unidos en diciembre de 1989, que derroca al dictador Manuel Antonio Noriega, y se desmantela totalmente las Fuerzas de Defensas, quienes era los que detentaban verdaderamente el poder político durante los veintiún años que duró el régimen militar.

2.3 Era Democrática (1990 a la fecha)

De 1990 a la fecha el sistema democrático del Estado panameño ha realizado de seis elecciones presidenciales; tres referéndums (Reformas Constitucionales, 1992; otra para permitir la reelección inmediata del presidente, 1998; y la aprobación de la Ampliación del Canal de Panamá, en el 2006).

De acuerdo con Royo (2006), todos estos procesos electorales han sido de manera transparente, a tal punto que, al anochecer del mismo día de las elecciones, el candidato ganador recibe las felicitaciones del o de los perdedores.

La Constitución Política vigente de 1972, en los últimos treinta años de vida democrática ha sido reformada en dos ocasiones, a través del método de dos Asambleas (1994 y 2004). Las reformas constitucionales de 1994 establecieron adicionar el Título XIV sobre el Canal de Panamá, adicionalmente se realizaron modificaciones al preámbulo, señalando que la Constitución se basa en garantizar la libertad, asegurar la democracia, la estabilidad institucional, resaltando la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional. Además, estas reformas proscribieron el ejército, y se elimina de la Constitución todo lo concerniente al militarismo, por ejemplo, en artículo concerniente a las carreras del servicio pública, se cambia la palabra militar por policial.

En cuanto las reformas constitucionales de 2004, la misma dieron un gran avance en el fortalecimiento de los derechos humanos, reconociendo que los derechos y garantías que consagra la Constitución deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

La Constitución política establece en su artículo 1 que “el Estado panameño está organizado como una República, unitaria, democrática, republicana y representativa, donde el poder público emana del pueblo, con tres órganos (Ejecutivo, Judicial, Legislativo), los cuales se deben regir por el principio de separación de poderes. Pero con un sistema presidencialista fuerte que le da control al Ejecutivo sobre el resto de los poderes del Estado.

El Estado panameño tiene muchas tareas pendientes, con respecto a su modelo democrático, además en temas puntuales como educación, salud, reformas al sistema de justicia y una reforma integral de su administración pública, para dar mayor eficiencia a la utilidad los recursos públicos, con transparencia y oportunidad de que se satisfaga a toda la población. En

los últimos cuatro años un nuevo ingrediente se añade a los problemas nacional: la judicialización de la política lo cual ha generado una desconfianza en la relación entre gobernantes y gobernados, situación que ha generado un deterioro de la credibilidad en los partidos políticos y en las instituciones democráticas del Estado; lo cual hace necesario reactivar los diálogos y los concesos para el fortalecimiento de la Democracia, la Gobernanza y el Estado de Derecho; siendo el gran el reto para el próximo quinquenio que inicia el 1 de julio de este año 2019.

Politólogos, académicos universitarios consideran que la democracia en Panamá, se ha fortalecido, pero no de manera sostenible en las últimas tres décadas, hay logros que evidencian avances; tener una prensa independiente, se ha legislado en materia de transparencia a tal punto que se incluyó en las reformas constitucionales de 2004, la institución de garantía del Habeas Data (para que los ciudadanos tuvieran acceso a la información pública), se elevó a rango constitucional la rendición de cuentas, evolucionando de un ente administrativo adscrito a la Contraloría General de la República (Dirección de Responsabilidad Patrimonial) a la creación de un Tribunal de Cuentas y una Fiscalía de Cuentas. Se creó la Defensoría de Pueblo, entre otras instituciones.

Para Asvat (2010), “desde que asumimos la total responsabilidad del Canal de Panamá, ya pasaron nueve años y carecemos de nuevos retos nacionales que alineen a toda nuestra población. Sin esto ponemos en riesgo nuestras instituciones y la gobernabilidad democrática.” Actualmente una gran parte apunta que el primer paso para recobrar la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado es cambiar la Constitución, en ese sentido encontramos diversas opiniones al respecto como por ejemplo en el editorial del periódico La Estrella de Panamá: “la Constitución hay que cambiarla y es necesario este pasó para poder enrumbar el país. Hoy no hay liderazgo ni para reformas ni constituyente y el Gobierno que viene, tiene que emprender este proceso, de lo contrario, estará estancando el país. No se puede seguir con un modelo político obsoleto, que lo que hace es llevar a la sociedad hacia el despeñadero”.

Para Juan Cristóbal Zúñiga, docente universitario, en entrevista que realizamos nos indicó que “Panamá necesita mejorar, para ello es importante dejar de lado prácticas nefastas como el clientelismo, el populismo, estructurar una buena administración pública basada en la

meritocracia y la evaluación de desempeño de los servidores públicos, así como el desarrollo de políticas públicas que abarque una agenda de Estado y no una agenda de gobierno.

Brown (2009) apunta en ese sentido que la democracia, por su carácter colectivo e integrado, es el régimen más idóneo para obtener políticas públicas que expandan el bienestar material, además de potenciar las capacidades de cada individuo para controlar su vida.

Es que nuestras democracias, y entiéndase que todas (América Latina, Europa), en occidente donde la gran mayoría de los Estados profesan ser naciones democráticas, no existe nada que ninguna fórmula, ni mecanismo que pueda hacernos inmunes a llevar a nuestro sistema democrático a un punto de quiebre.

Una democracia de calidad o una “buena” democracia representa una estructura estable institucional que da cuenta de la libertad y la igualdad de los ciudadanos a través del funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos, es decir, una buena democracia es, ante todo un régimen ampliamente legitimado que completamente satisface a los ciudadanos (en términos de calidad de resultado); una en la cual los ciudadanos, asociaciones y comunidades de las que está compuesto disfruten de la libertad e igualdad, incluso en diferentes formas y grados (calidad en términos de contenido); y uno en el que los propios ciudadanos tiene el poder de revisar y evaluar si el gobierno persigue los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo con el estado de derecho (calidad en términos de procedimiento). (Sevilla, 2018, apud Molino 2011, p566).

3. Modelos de Organización y Reformas de la Administración Pública.

Para la comprender la Administración Pública, es importante estudiar los modelos de organización y reformas de la administración pública, esto permitirá delimitar bajo que enfoque está orientado la Administración Pública en el Estado panameño. En el Estado panameño la Constitución Nacional, establece que la Administración Pública se regirá por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

El término administración como sabemos tiene su origen etimológico en el anuncio de la expresión latina administratio, que es una voz compuesta de la palabra (ad) que significa a, hacia y la palabra (ministrare) que es servir, cuidar, prestar servicio a los otros, o la comunidad.

A su vez esta palabra deviene la expresión ministro, que es una palabra compuesta de minis comparativo de inferioridad y el sufijo “tener” que significa subordinación u obediencia.

Caupers (2002), indica que administrar es una actividad que se concretiza con la combinación de medios humanos, materiales y financieros llevada a cabo en el seno de una organización: administrar es una acción humana que consiste exactamente en proseguir ciertos objetivos a través del funcionamiento de la organización.

Para Sánchez (2001) la Administración Pública, como objeto de estudio, está caracterizada por cuatro atributos que identifican su lugar en el modo de producción capitalista:

- 1) Es una de las formas de mediación entre el Estado y la sociedad;
- 2) Es la delegación del Estado en la sociedad;
- 3) Está organizado en el ejecutivo, y
- 4) Es el gobierno en acción; la acción del Estado en la sociedad civil. El estudio de la Administración Pública no puede partir sino de estas mismas premisas.

Para Stoker (2008), la administración pública tiene tres paradigmas, el primer paradigma ofrece los argumentos para una respuesta burocrática a los desafíos de la modernidad. El segundo paradigma se encuadra en los programas de reformas de las últimas décadas: la nueva gestión pública, dominante en la cultura y en la práctica del sector público, la cual resulta del debilitamiento de la productividad y de la identificación de las estrategias necesarias para hacer que las agencias públicas se centren más en los objetivos de la eficiencia y el servicio al cliente. El tercer paradigma el más reciente la gestión del valor público, cuyo objetivo es reivindicar una mayor ambición para la administración pública a la luz de los desafíos de la nueva gobernanza, con el propósito de crear resultados públicos que sean valorizados.

Castelazo (2007), es necesario tener una Administración Pública, firme, ordenada, pues toda sociedad requiere tanto producir bienestar económico, como estabilidad y paz social, dos condiciones hermanas; la administración Pública como fuerza integradora representa el equilibrio propulsor del cambio ordenado. Es el interlocutor válido de todas las fuerzas que con distintas intencionalidades se expresan en el seno de la sociedad.

3.1. Modelo Clásico:

Para describir el modelo clásico de la Administración Pública lo primero es tener una visión general del origen del estudio de la Administración Pública como una disciplina autónoma, la cual presenta una evolución a través de dos modelos el de Europa Occidental y de los Estados Unidos (Gómez, 2016: 4.)

El modelo clásico se centra en el estudio de la burocracia, (Sánchez, 2001:181-182), diversos autores, desde Max Weber, Laski, van Mises, Fritz Marx, Crozier y más recientemente Guy Peters, han centrado su atención en la burocracia. En la ciencia social contemporánea se emplea el término burocracia para indicar un tipo general de organización humana que, por significativos conceptos, se distingue de otros tipos de organización.

No podemos hablar del modelo clásico de la Administración Pública, sin remontarnos al siglo XIX, e incluso a finales del siglo XVIII, debemos tener presente que es en esta época en que empieza a organizarse los Estados modernos, y aparecen los sistemas de servicio civil, en pleno inicio de la era industrial.

Los primeros pasos del modelo clásico tienen su origen en Prusia (hoy Alemania), con los conceptos desarrollados por el cameralismo, quienes se dedicaron al estudio de las instituciones administrativas y los medios para su buen funcionamiento.

Stoker (2008) señala que la administración pública tradicional deriva en gran medida de la percepción weberiana del mundo. Con las obras de Max Weber se da un giro al estudio de la administración, con el modelo burocrático. Weber estableció un análisis sociopolítico, en la relación entre el ejercicio de una autoridad jurídico-racional, que es una de las características del Estado moderno y la organización burocrática que se caracteriza por los principios de especialización, división de tareas, jerarquización de funciones, formalización y registro de las comunicaciones internas. La contribución de Weber es que hizo un análisis de la burocracia, con lo que influenció en una gran cantidad de sociólogos, primero en Europa y después en los Estados Unidos. El modelo burocrático tuvo una presencia en el campo de la administración, hasta la segunda mitad del siglo XX.

Para una mejor explicación (Restrepo, 2009, apud Parres García, sine año), indica que el modelo burocrático se fundamenta en los siguientes principios:

- a) Cohesión de la organización sobre la base de normas y reglamentos.
- b) Formalización de las comunicaciones.

- c) Racionalización en la división del trabajo.
- d) Despersonalización de las relaciones laborales.
- e) Jerarquía basada en la autoridad.
- f) Rutinas y procedimientos estandarizados en guías y manuales.
- g) Selección del personal por competencia técnica y méritos

Para Estrada (2003), la Administración Pública tradicional, está caracterizada por ajustarse a un modelo burocrático y clientelar, que enfatiza en la toma de decisiones la sujeción a procedimientos estandarizados y a normas legales escritas, ya no responde adecuadamente a las estructuras vigentes.

De igual manera Pérez (1999), indica que el modelo burocrático tradicional puede ser caracterizado como un tipo de administración bajo un control formal del liderazgo político, basado en una estricta jerarquía inherente al modelo burocrático, con un funcionariado permanente, neutral y anónimo, motivado exclusivamente por el interés público, sirviendo de eficaz ayuda y colaboración a cualquier partido político sin aplicar una orientación político partidaria y sin constituirse en un serio obstáculo a las decisiones de los gobernantes electos.

Para Stoker (2008), la administración pública tradicional tiene las siguientes características:

1. La administración pública tradicional tiene sus objetivos-claves proporcionados de manera política, con servicios monitoreados a través del control burocrático.
2. Los gestores públicos se aseguran el cumplimiento de reglas, los procedimientos sean cumplidos.
3. El interés público es definido por los políticos, con objetivos públicos reducidos.
4. El sector público tiene el monopolio del espíritu del servicio, el cual es común a todos los organismos públicos.
5. La organización está estructurada en cumplir con la jerarquía y las profesiones son autorreguladas.
6. Existe una rendición de cuentas alargada debido a la competencia que se dan entre los líderes políticos.

En la Administración Pública panameña, existe mucha influencia en el modelo tradicional o clásico, impregnado por el cumplimiento de normas, manuales de procedimientos, una jerarquía basada en la autoridad, demasiados procesos burocráticos que atrasan la ejecución del Presupuesto, con lo cual no se da un buen funcionamiento del servicio público. Además, tiene la particularidad de presentar una fuerte influencia de la política partidista, donde no se toma en cuenta en muchas ocasiones la experiencia ni los méritos, en cuanto al ingreso y los ascensos. Esto se debe que no se aplica de manera correcta el contenido de la Ley de Carrera Administrativa de 1994, ni muchos menos los principios constitucionales, como describiremos en su respectivo capítulo.

3.2 New Public Management

La crisis del Estado de Bienestar, en cuanto a la debilidad del Estado en la prestación del servicio, debido a diversos factores como el costo de operación, la falta de recursos financieros y humanos fue una de las causas que llevo a redefinir los modelos de la Administración Pública. La reorganización de la Administración es hecha para muchos propósitos, en esa dirección el expresidente de los Estados Unidos de América, Franklin D. Roosevelt, señalaba que era indispensable superar las reformas a la administración pública, las cuales debían darse solo por temas económicos, pero la realidad es que la misma se debía dar para que se diera una ejecución más efectiva de la gestión de las agencias gubernamentales, reducción del gasto público, promoción de una economía más consistente, con un funcionamiento eficiente del gobierno, con mayor coordinación entre las entidades públicas y las funciones gubernamentales, entre otros aspectos necesarios para una buena administración pública.

Stoker (2008), indica que la NPM, nace de la crítica a los modelos monopolistas de la provisión de los servicios públicos, constituyendo un argumento para un más amplio conjunto de los objetivos del servicio y una aproximación de la gestión más orientada para el mercado.

De acuerdo con Gruening (2001) el movimiento de NPM comenzó a finales de los setenta y principios de la década de los ochentas del siglo XX. Sus primeros indicios se dan en el Reino Unido bajo el mando de la primera ministra Margaret Thatcher y en algunos gobiernos municipales en los EE. UU. (Por ejemplo, Sunnyvale, California) que más sufrieron en gran medida la recesión económica y las revueltas fiscales. A continuación, los gobiernos de Nueva

Zelanda y Australia se unieron al movimiento de cambio del modelo de gestión de la Administración Pública.

El nuevo modelo de la Administración Pública se enfoca en la economía de mercado, buscando una mejor optimización del servicio público, la búsqueda de nuevas formas de financiamiento, introducen en Administración Pública, prácticas del sector privado. El Estado ya deja de ser el prestador del servicio, y el ciudadano pasa a ser visto como un cliente-consumidor, con lo cual además se da los procesos de privatización, la subcontratación pública y las concesiones de servicios públicos.

Moriconi, (2011, apud Kettl, 2005:13), enumera tres aspectos centrales en los que se reestructura bajo nuevos parámetros la administración pública:

- a) Privatización y comercialización: privatización de empresas públicas, y cambio de rumbo en la mirada del gobierno, de modo que las agencias públicas proveedoras de servicios son concebidas como empresas privadas con el objetivo de asegurar mejor rendimiento del presupuesto y eficiencia en el servicio.
- b) Contratación flexible: el gobierno consagra la idea de considerar a los directivos de organismo públicos de la misma manera que gerentes de empresas privadas. Se les concede entonces gran flexibilidad para la contratación, despido y fijación de salarios del personal de las agencias a su cargo. Los gerentes también pasan a ser empleados mediante contratos con especificación de resultados y por periodos limitados.
- c) Presupuestos por producto: focalizar el rendimiento, es decir, poner el énfasis en los productos de la gestión administrativa.

Para Stoker (2008), la NPM tiene las siguientes características:

1. Sus objetivos-claves, se sustenta en que la gestión pública sus objetivos y resultados se fundamente en la economía en la respuesta de los consumidores.
2. Los gestores deben ayudar a definir y abordar los objetivos acordados en el desempeño.
3. El interés público es definido por la preferencia individual, establecida por los altos cargos políticos, los gestores, apoyados por los datos que son proporcionados por los consumidores.

4. El sistema de la prestación del servicio está dado por el sector privado, con agencias públicas limitadas.
5. Su aporte al proceso democrático se basa en cumplir con los objetivos trazados, evaluación del desempeño, dejando a los gestores la definición de los medios.

Para algunos defensores de la NPM, resaltan que el mercado es más democrático porque responde a las demandas de los consumidores. El modelo económico de mercado promueve la concurrencia entre las agencias, las cuales se tornan más eficientes y eficaces en la prestación de un servicio público. Otra característica del NPM, es que los ciudadanos tienen la libertad de escoger quien será el proveedor de su servicio, tomando en cuenta los precios o tasas entre una agencia u otra.

Los problemas que enfrenta este modelo es que se produce una falta de transparencia, se dan conflictos de intereses, además se observa un proceso de vencedores-perdedores, se da una tiranía de que las mayorías se imponen sobre las minorías, se da un exceso de confianza en especialistas, quienes se alejan del ciudadano, ya que lo perciben como parte de una cifra, o una estadística más.

3.3 New Public Service

Las críticas al NPM, se centran en su poca o nula confianza que se genera en la relación con los ciudadanos, este caso lo observamos en el Estado panameño con el proceso de las privatizaciones de servicios públicos (electricidad, telefonía) y las concesiones de los puertos y del ferrocarril.

En primer lugar, porque a pesar de que debe haber en el caso del servicio de electricidad mayor eficiencia en el servicio no se han llevado a cabo las mejoras al sistema lo cual genera descontento en la población, sin tomar en cuenta el costo elevado que ha ido en aumento de manera paulatina.

En el caso de los puertos existen quejas sobre los beneficios que debe darle al Estado estas concesiones, en algunos puertos no ha dado los réditos esperados, lo cual ha ido generando conflictos laborales en algunos casos con pérdidas millonaria para el sector marítimo y multimodal.

Por otro lado, el modelo del NPM generó problemas en la dirección de los roles de los ciudadanos, como clientes, como consumidores, creando conflictos con el rol de los ciudadanos, en la política y con el respeto y cumplimiento de sus derechos económicos, sociales y los principios democráticos existentes. Además, no podemos perder de vista que, con la globalización, la mejoras en las comunicaciones, el internet, el desarrollo de las redes sociales los ciudadanos están más atentos a los procesos políticos, económicos y sociales dentro de su entorno y de lo que acontece en el exterior.

Valenzuela (2013), el NSP representa un enfoque emergente en los estudios de Administración Pública, que propone rescatar los fundamentos normativos del servicio público, sin menoscabo de los avances alcanzados bajo el enfoque gerencialista de la NGP. Este nuevo enfoque incorpora los conceptos de ciudadanía, democracia, participación, sentido de pertenencia, los cuales deben prevalecer sobre los conceptos de consumidor, mercado y competencia.

El modelo del Nuevo Servicio Público coloca a los ciudadanos primero, lo cual va en concordancia con los principios democráticos, lo importante del NSP, es que los ciudadanos hacen parte de la formulación de las políticas públicas, los involucra en la toma decisiones, se da una nueva relación gobierno-ciudadanos que se fundamenta en el intercambio.

El NSP, fortalece la participación ciudadana, facilita y da paso a mejorar la gobernanza, esto es bueno porque se crea estabilidad, no se pierden la ejecución pública, ni las políticas públicas con los cambios de gobierno. Esto da paso a nuevas formas de gobierno, con alianzas público-privadas, presupuestos participativos, lo cual en el caso del Estado panameño existen avances en ese sentido.

En conclusión, el Nuevo Servicio Público como enfoque de gestión debe tener como marco una plataforma democrática de gobierno, sustentada en una democracia real donde la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración y la confianza sirvan de elementos articuladores activos entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Para visualizar esta plataforma democrática nos basamos en los cuatro ejes de Douglas Schuler (2010): inteligencia Cívica, Democracia, Gobierno Abierto y Deliberación en Línea. (Mariñez, 2015: 15).

En base a lo anterior podemos señalar que el modelo de la administración pública general del Estado panameño tiene más características del modelo clásico, que de los otros dos modelos NPM y el New Public Service.

Como observamos en el siguiente cuadro, podemos identificar las características del modelo de la administración de la Autoridad del Canal de Panamá.

Cuadro 1-2

La Administración de la Autoridad del Canal de Panamá y su característica de acuerdo con cada modelo de la administración Pública

Modelo Clásico o Burocrático	Modelo NPM	Modelo New Public Service
Cohesión de la organización sobre la base de normas y reglamentos	Brinda servicios compartidos a la Administración Pública General (agua, energía eléctrica)	Consultas ciudadanas, referéndums establecido en la Constitución Política.
Selección de personal por méritos	Contratación flexible	
Formalización de las comunicaciones	Presupuestos por producto	
Rutinas estandarizadas	Implementación de negocios complementarios	

Con el modelo de gestión de la ACP, observamos que tiene más características de los tres modelos burocráticos, esto debido que, a su organización a diferencia de la administración pública tradicional, no tienen injerencia partidaria lo que le ha facilitado desarrollar una cultura organizacional.

En cuanto a las características enfocadas en la NPM, el Estado panameño privatizó en la década de los noventa del siglo XX, la gran mayoría de los servicios públicos (electricidad, telefonía) vendieron empresas estatales, y dieron en concesión la administración de los puertos y ferrocarril, Como señala Moriconi (2011), con la necesidad de optimizar la administración para superar los desafíos del capitalismo, en pos, nuevamente de forjar el desarrollo económico.

El Cuadro 2-2 presenta las características de la Administración Pública tradicional dentro de cada modelo burocrático, encontrándose que la administración tradicional del Estado panameño está más apegado al modelo burocrático clásico. (Moriconi,2011, apud Quintin, 2002:p 3), indica que el paradigma de la burocracia weberiana ha sido criticado por su estructuración rígida y su apego constante a las normas establecidas ya que “la legitimidad y la legalidad de sus actos han dependido del grado de sometimiento a los procedimientos consagrados en el ordenamiento

jurídico, independientemente de su eficiencia material, de su efectividad y, consecuentemente, de la responsabilidad pública involucrada.

Cuadro 2-2

La Administración Pública tradicional y su característica de acuerdo con cada modelo de la administración Pública

Modelo Burocrático o Clásico	Modelo de NPM	Modelo New Public Service
Jerarquía basada en la autoridad	Tercerización de servicios a de empresas privadas	Consultas Ciudadanas en ciertas entidades del Estado
Excesiva discrecionalidad de la Autoridad	Privatización de empresas públicas (telefonía, energía eléctrica)	
Rutina Estandarizada	Concepción de servicios públicos (puertos)	
Formalización de las Comunicaciones		

4. El Estado y la Participación Ciudadana

Como personas no podemos vivir de manera aislada, aunque hoy con las nuevas tecnologías (teléfonos móviles) y las redes sociales, nos pasamos más inmersos en estos, que interactuar con nuestros semejantes.

Fernando Savater, nos hace meditar con ese mensaje debemos estar pendientes de los temas del poder, de la organización del Estado, de nuestros derechos y deberes, ser parte activa en nuestro entorno social, no es participar solo en un proceso electoral, de asistir a ejercer el voto y ya; es estar siempre al tanto de los problemas de nuestras sociedades, y hoy en día de los problemas globales. La crisis de nuestros sistemas democráticos que viven nuestros países se debe en gran parte en ceder los espacios para que los malos sean los que nos gobiernen, esta es la opinión de muchos analistas políticos en los medios nacionales, lo cual se denota con el grado de desfachatez, los ataques a la libertad de expresión, que se originan en los debates de la Asamblea Nacional.

La participación ciudadana es indispensable en el fortalecimiento de la Democracia, la nueva concepción del Estado implica que no todos los ciudadanos se sienten cómodos de participar en los temas públicos a través de los Partidos Políticos. Hoy en día el crecimiento de organizaciones de la sociedad civil se debe a la pérdida de credibilidad de los Partidos Políticos y sus miembros, los cuales no son cónsonos entre lo que dicen y practican. En esa dirección vemos como los ciudadanos se organizan por diversos temas buscando de esta manera aportar en el desarrollo de las políticas públicas para el buen funcionamiento del Estado.

INDH (2019) “los diálogos también llamados pactos, compromisos, acuerdos, mesas y concertaciones han sido el escenario extrainstitucional e informal favorito de los actores políticos panameños desde los años 90.”

En la Conferencia Anual de la Asociación de Ejecutivos de Empresa, De Obarrio (2006), señaló que las sociedades de esta era global donde el Estado interventor va de retirada, se exige a los partidos políticos que sepan interpretar los nuevos signos, estar abiertos al cambio y capaces de extender su visión más allá de lo electoral, de la Nación y el Estado, comprometidos en una lucha sin cuartel contra el clientelismo, la impunidad, la injusticia, el narcisismo acrítico, los controles oligárquicos.

El Estado de hoy requiere no solo una Democracia sólida, sino además una Administración Pública ordenada, eficiente, transparente, con capacidad de respuesta a los problemas de la sociedad, para lo cual se necesita funcionarios públicos capacitados sin injerencias partidistas, ni temores de represalias en su actuación, solo que se ajusten al Estado de derecho, y al respeto de la Constitución y la Ley.

Valdés (2014), apunta para recalcar la importancia de que los ciudadanos estén bien formados y educados sobre los asuntos públicos, que no se es ciudadano sólo el día de votar, sino el día en que se participa de una fundación sobre Ética y Civismo para discutir, o se participa de una iglesia o se participa de un partido político o se participa de un sindicato o se asume el compromiso de una actividad profesional y se ejerce también ese ejercicio público constante y permanente que es deber del ciudadano.

En las tres décadas de democracia en Panamá, ha habido grandes avances en la participación ciudadana, uno de estos logros está en la creación del Consejo para la Concertación Nacional, mediante la Ley 20 de 2008, donde convergen diversos sectores, quienes de manera

participativa y concertada trabajan en la búsqueda de acuerdos y consensos sobre temas nacionales relevantes, en los cuales debemos ponernos de acuerdo todos los panameños.

De este foro de participación ciudadana se ha formulado el documento denominado Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030, donde presentan los planes estratégicos de Democracia, Institucionalidad y Gobernanza, indicando que, en los últimos años en el caso de Panamá, existen los consensos para que se inicie los cambios institucionales necesarios para reorganizar todo el entramado del sector público.

Se reconoce que hay una fragilidad institucional del país, la cual reduce la capacidad de la política pública para cerrar de forma efectiva las brechas y privaciones que persisten. Por ello, en el corto plazo cabe redefinir el papel que juegan las instituciones formales e informales en el desarrollo del país, identificando las líneas y rutas estratégicas para la construcción de instituciones que favorezcan compromisos entre actores claves (Gobierno, sociedad civil y sector privado) y fomenten el trabajo colaborativo en la búsqueda de esa nueva institucionalidad orientada hacia el desarrollo humano sostenible (Consejo de la Concertación Nacional, 2018, apud INDH, 2006, p 35)

La participación ciudadana es también un beneficio para la propia comunidad conocer el trabajo legislativo. Mejorar la cultura cívica de un país, involucra a la sociedad en los avances que la materialización de leyes significa y aumenta la capacidad de ciudadanos de influir y participar en la toma de decisiones públicas. De parte del órgano legislativo, esto requiere esfuerzos institucionales y personales por parte de los legisladores. En ambos niveles se debe fortalecer la transparencia proactiva y los mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía solicita información, así como también el alcance y la calidad de los mecanismos de rendición de cuentas.

En conclusión podemos señalar que la articulación de la participación ciudadana con una mayor participación en los diversos temas nacionales, ha mantenido la llama de la concientización de la población general de exigir el fortalecimiento de las instituciones públicas, pero además ha abierto los canales para nuevas prácticas enfocadas en el modelo del nuevo servicio público, sobre todo aplicado en sectores como en el régimen municipal (Municipio de Panamá), con los presupuestos ciudadanos, donde las autoridades de los gobiernos locales con la comunidad han articulado cuales escogen los proyectos que establecen como prioritarios. Existen otros ejemplo

como la creación del Fondo Promoción Turística, establecido mediante la Ley 9 de 2017, como una alianza público-privado para reactivar el sector turismo; y por último la Ley que establece el Compromiso Nacional por la Educación que surge de un acuerdo entre todos los actores del sector educativo, con el cual se crea el Consejo Permanente Multisectorial para la Implementación por la Educación (COPEME), el cual busca mejorar el sistema educativo panameño modernizándolo y con calidad, de leyes que se aprueba de común acuerdo con la sociedad civil y que dan réditos al Estado panameño.

De acuerdo con el INDH (2019), de 1992 a 2016 se realizaron en Panamá, 18 diálogos nacionales, generadores de políticas públicas, sobre temas tan diversos como el avance de las mujeres, el desarrollo, el Canal, la salud, la educación, el bienestar de los pueblos indígenas y la reforma del sistema judicial.

En el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2019, se explica que, de estos 15 diálogos, PNUD, ha estado encargado de la facilitación, mientras que la Iglesia Católica ha sido, también facilitador o garante. De igual manera el INDH (2019), señala que las críticas a este método de concesos, está en que “una vez conseguidos los acuerdos básicos necesarios, el ambiente de diálogo político fue utilizado con intensidad para profundizar la democracia o formular política social en general sin buenos resultados”.

CAPITULO 3

EL CANAL DE PANAMA

3.1 Antecedentes Históricos

El Istmo de Panamá, es el punto más angosto del continente americano, esta forma geográfica ha marcado su destino desde la época precolombina y previa a la llegada de los españoles, lo cual hoy sigue siendo objeto de estudio desde el punto de vista arqueológico, a través de la presencia de cerámicas, orfebrería que dan muestras del tránsito entre diversos grupos de aborígenes.

Con la llegada de los españoles al continente americano el Istmo de Panamá, juega un papel importante en la geopolítica y en la expansión del imperio español en el continente americano, siendo preponderante en el camino de la conquista del Perú.

La fundación de la Ciudad de Panamá abre paso al camino que conecta los dos océanos en el transporte de las mercaderías que provenía del Suramérica y que iban con destino a España, estableciéndose en el Istmo dos caminos para ese fin: el camino de cruces y el camino real.

El aprovechamiento de la posición geográfica por los españoles da paso a la idea de unir los dos mares, para lo cual los españoles realizaron los primeros estudios de factibilidad de este proyecto, como citamos en el capítulo I entre los cuales se puede mencionar el de Hernando de la Serna en el año de 1522, Alvaro Saavedra Ceron en el 1529; Gaspar de Espinosa en 1533.

Citando nuevamente a Lemaitre (2003), señala que dos capitanes Augusto Lloyd (inglés) y Mauricio Falmark (sueco), realizaron una expedición por Panamá, recomendando que la construcción de un canal o un ferrocarril debía hacerse aprovechando las aguas del Rio Chagres.

Para Arosemena (1997), “ los Estados Unidos de América empieza también a tener interés en la construcción del Canal de Panamá cuando la idea comienza a hacer parte de su política de Estado, lo cual lo fundamenta con el intercambio de misivas entre los Secretarios de Estado y los delegados estadounidenses en territorio colombiano, en ese sentido podemos ver el mensaje enviado por el Secretario de Estado Henry Clay a los representantes de los Estados Unidos en el Congreso Anfictionico de 1826 cuando señala: “ La importancia que tendría para la región la construcción del Canal no tanto para el mundo sino para la región americana, Colombia, México, las Repúblicas Centroamericanas, Perú y los Estados Unidos de América, recalcando la importancia de hacerlo con esfuerzos comunes y conjuntos. Los beneficios no deben ser

propiedad exclusiva de una sola nación, sino que debe establecerse a través de una justa compensación o con el pago de peajes por el tránsito”.

En este periodo histórico otra potencia con interés en construir de manera propia una vía interoceánica fue el Reino de Inglaterra, quienes para ese fin toman posesión de posibles rutas en la región centroamericana, situación genera preocupaciones entre las autoridades colombiana, en esa dirección el panameño Justo Arosemena en obra *El Estado Federal de Panamá*, expresaba que existía un peligro, sino se cuida mucho y prontamente de organizar en el Istmo un gobierno completo y eficaz que se compatible con la nacionalidad granadina, indicando que existen grandes intereses extranjeros acumulados sobre Panamá. (De la Rosa, 1999:170-171), “solo una potencia mayor que la de Colombia, que pudiese por lo tanto subordinarla, conseguiría que el Istmo clausurase definitivamente su unión con el centro. Y esa fuerza se había ido organizando en el norte y derivando hacia el sur durante todo el lapso del siglo XIX”.

El mantener la neutralidad sobre el Istmo de Panamá era fundamental para las autoridades colombianas para lo cual suscribieron un Tratado con los Estados Unidos de América, denominado Tratado Mallarino-Bidlack o Tratado de Paz, Amistad, Navegación y Comercio, el cual tenía como finalidad por un lado mantener la soberanía colombiana sobre el Istmo y por otra parte una serie de normas para promover el comercio entre ambas naciones.

En nuestra revisión bibliográfica los autores German Cavalier y Eduardo Lemaitre, en sus respectivas obras señalan que este acuerdo con los Estados Unidos representó un error político al pactar solamente con estos y no hacerlo de la misma manera con otras potencias de igual manera les hubiese dado una garantía conjunta con otras naciones, lo que habría producido la neutralidad del Istmo de Panamá y del futuro Canal.

Mientras que para los Estados Unidos el Tratado representó una ventaja con respecto a otras potencias y en especial con Inglaterra, que de igual forma comenzaba a tener dominio sobre algunos territorios en la región centroamericana.

Este Tratado además abrió las puertas para el intervencionismo militar norteamericano sobre el Istmo de Panamá, para garantizar la soberanía colombiana so pretexto de que es necesario el mantener el libre tránsito por el Istmo de un mar a otro.

Dentro de los antecedentes históricos previos a la Construcción del Canal de Panamá, es también importante mencionar la firma por parte de los Estados Unidos de América y de Gran Bretaña del Tratado Clayton-Bulwer de 1850, el cual viene a unificar las políticas de ambas naciones y a contrarrestar la posibilidad que de manera unilateral estos Estados decidan la construcción de un Canal o Ferrocarril en cualquier parte de Centroamérica.

Este Tratado estableció que ninguno de los Estados obtendría ni sostendría predominio exclusivo sobre dicho canal y ninguno de ellos construiría ni mantendría fortificaciones que lo dominaran, ni lo colonizarían, ni ejercerían ningún dominio sobre parte alguna de la América Central. Los buques de ambos Estados estarían exentos, en caso de guerra entre ellos de bloqueo, detención o captura por cualquiera de los beligerantes. Además, ambos Estados establecerían la construcción de puertos libres en las terminales de cada océano. Se comprometían a mantener y garantizar la neutralidad del Canal e invitarían a los demás Estados a cooperar con ello. (Linares, 1995: 28-29), para muchos este Tratado fue una tregua entre estas dos naciones. (De la Rosa, 1999:174-175), el Tratado Clayton-Bulwer testimonia la debilidad de los Estados Unidos frente a Inglaterra en ese momento, tomando en cuenta que sobre el Mar Caribe caía la sombra del poderío naval británico.

Arias (1957) indica que los Estados Unidos buscaban la más mínima intromisión de Gran Bretaña en las cuestiones americanas. Además, el mismo legalizó el status quo de estos con sus posesiones territoriales en la región centroamericana, pero además buscaba que la Doctrina Monroe no sufriera un revés de manos de los británicos.

La realidad política, económica y militar era que los Estados Unidos de América no tenía la capacidad para hacer frente a este proyecto, debido a diversos factores como por ejemplo la recién concluida guerra con México.

Concluida la Guerra Civil norteamericana (1861-1865), se da un nuevo giro en la política exterior de los Estados Unidos, lo cual se traduce en tres puntos importantes:

1. Derogación del Tratado Clayton-Bulwer
2. Construir unilateralmente el Canal
3. La obtención de los amplios derechos sobre el Istmo de Panamá, mediante la interpretación del Tratado de 1846.

Estos tres puntos puntualizan que los Estados Unidos querían mantener firme la Doctrina Monroe, la cual se ve disminuida con la firma de este Tratado, ya que Gran Bretaña estaba en igualdad de condiciones con estos. En segundo lugar, el gobierno norteamericano tenía establecido dos posibles rutas para la construcción del Canal, Panamá y Nicaragua, firmando en 1867 con estos un Tratado muy parecido al que firmaron con Colombia en 1846. Y por último para la obtención de mayores beneficios construyen el primer ferrocarril transístmico que une los océanos pacíficos y atlánticos fundamental para la conquista del oro en California. El estancamiento de las negociaciones entre colombianos-norteamericanos para finiquitar el Tratado para la construcción del Canal, es lo que da paso a que las autoridades colombianas inicien negociaciones con los franceses acuerdo que se firma en 1878 bajo el nombre de Convenio Salgar-Wyse, por lo cual se autoriza a la empresa francesa que construyó el Canal de Suez, iniciar la construcción del canal por Panamá, estableciéndose una concesión de noventa y nueve años, reconociéndole a Colombia el derecho del cinco por ciento del producto bruto de las operaciones y un canon o pago anual mínimo de doscientos cincuenta mil dólares.

Como es conocido el proyecto francés fracasó por malos manejos financieros e irregulares, la inexperiencia técnica con el tipo de suelo y las enfermedades tropicales, llevaron a la suspensión y a la quiebra de la Compañía Universal del Canal, por lo cual los Estados Unidos nuevamente retoma la idea de construir ellos el Canal por Panamá, sin olvidar otras rutas como la de Nicaragua.

La consolidación y hegemonía de los Estados Unidos en la construcción de una vía interoceánica de manera unilateral se debía como una cuestión de seguridad nacional y necesaria para mantener su Doctrina Monroe.

De la Rosa (1999) señala que el presidente Hayes envía al Congreso un mensaje en que repite la fórmula de Grant: un canal americano sobre suelo americano, perteneciente al pueblo americano. Hayes concreta así el postulado que va a normar fatalmente la política estadounidense con respecto al canal: “La política de nuestro país debe tender a la construcción de un canal colocado bajo el dominio norteamericano.

Al cambiar los intereses geopolíticos de Gran Bretaña en concentrar su política colonizadora en África y Oceanía, cambia el panorama con respecto a sus intereses en América lo cual fue una oportunidad para los Estados Unidos que no desaprovecharon en subrogar el Tratado de

1850 y tener ellos el control exclusivo; estos hechos van de la mano del crecimiento militar que se consolida con la Guerra Hispanoamericana de 1898, con lo cual despojan a España de sus últimos territorios coloniales en América: Puerto Rico y Cuba.

Con la firma del Tratado Hay-Pouncefote de 1901, los Estados Unidos tiene el camino libre para ellos construir el Canal sin injerencias de potencias europeas, además en el mismo Tratado se establecen las reglas de Neutralidad, similares a las establecidas en la Convención de Constantinopla para libre navegación en el Canal de Suez, pero además permitía la presencia militar de los Estados Unidos con la finalidad de ellos de proteger contra cualquier amenaza que impida el libre tránsito.

Concluido todas las aristas en el tema de las relaciones internacionales con Gran Bretaña, los Estados Unidos de América allanan el camino para hacer a lo interno de su gobierno la preparación para la ejecución del proyecto de construcción del Canal. La Ley Spooner aprobado por el senado le concedía al Presidente de los Estados Unidos la autorización para realizar los estudios de las dos posibles rutas para construcción de la vía interoceánica, iniciándose la batalla de las rutas (Panamá-Nicaragua), siendo favorecida la ruta panameña debido a la propuesta de los franceses de vender toda sus propiedades del proyecto fracasado por la suma de ciento nueve millones de dólares, así solo restaba negociar con Colombia un convenio que permitiese a los Estados Unidos construir el canal por Panamá.

Esta situación nunca se concreta ya que el senado colombiano rechaza la firma del Tratado Herrán Hay, allanando el camino para que seamos los propios panameños quienes decidamos negociar con los Estados Unidos de Américas las cláusulas para dar paso a la construcción del Canal, lo cual se da previo a nuestra ruptura en las relaciones políticas con Colombia y el surgimiento del Estado panameño el 3 de noviembre de 1903.

3.2 Tratados del Canal de Panamá.

El primer acto internacional del Estado panameño fue la firma con los Estados Unidos de América del Tratado Hay-Bunau Varilla firmado el 18 de noviembre de 1903, con lo cual se garantizarían la construcción y funcionamiento del Canal a perpetuidad a favor de los estadounidenses.

Además de tener el control a perpetuidad por el funcionamiento del Canal de Panamá, el Tratado les concedió a los norteamericanos una franja de terreno de 10 millas de ancho que se llamó la Zona del Canal, donde ejercieron su propia jurisdicción policial y judicial, como si fuesen soberanos sobre dicho territorio. También les otorgaba el control sobre los puertos de entrada del pacífico y del atlántico. También podían hacer uso de a través de expropiación del cualquier territorio según ellos consideran que fuesen necesarias para el funcionamiento del Canal. Para los panameños los norteamericanos se comprometían a garantizar y mantener la independencia de Panamá. De igual manera establecieron un pago de 10 millones de dólares como compensación por los derechos, poderes y privilegios otorgados a los Estados Unidos y además una anualidad de 250.000.00 dólares suma que empezaron a pagar nueve años después de firmado el presente Tratado.

Arauz (2014) importa destacar que, durante más de siete décadas, las cláusulas de la ignominiosa Convención del Canal Istmico o Tratado Hay-Bunau Varilla del 18 de noviembre de 1903, permanecieron como la base fundamental de las relaciones contractuales entre Panamá y Estados Unidos.

Los gobiernos panameños desde las primeras décadas del siglo XX denunciaron las inequidades establecidas en este Tratado, por eso muchos historiadores llaman a esta etapa en la relación entre Panamá y los Estados Unidos como etapas revisionistas de los Tratados del Canal de Panamá.

En esa dirección en 1933 el presidente Harmodio Arias, visita la ciudad de Washington y se reúne con el presidente Roosevelt, presentado una propuesta para la negociación de un nuevo Tratado. Esta primera revisión concreta del Tratado de 1903 se basó:

1. Debía tratarse los temas concernientes al funcionamiento, mantenimiento, conservación y defensa del canal.
2. Reconocer que la República de Panamá tiene derechos como Nación para aprovechar las ventajas comerciales inherentes a su posición geográfica sin afectar el funcionamiento, protección y defensa del Canal.
3. El gobierno de los Estados Unidos acepta la propuesta de someter a arbitraje toda cuestión relativa al comercio en donde los dos Estados no logren acuerdos.

El Tratado de 1936, conocido como Arias-Roosevelt o Tratado General de Amistad y Cooperación y Convenciones Anexos, abrogó algunos artículos del Tratado de 1903, se estableció la regulación de las comunicaciones radioeléctrica en el territorio panameño y en la Zona del Canal, se estableció el traspaso a Panamá de dos estaciones navales radioeléctricas y una convención para la terminación de la carretera transístmica entre las ciudades de Panamá y Colón.

Este Tratado estableció una nueva anualidad aumentándose a 430.000.00 dólares anuales, además de reconocer que el Estado panameño podía gravar las mercancías destinadas a ser introducidas para uso y consumo en territorio bajo jurisdicción panameña, así como a las naves que toque en puertos panameños y los oficiales, tripulación o pasajeros de dichas naves. Se reconoce el derecho a la República de Panamá de determinar que ciudadanos que lleguen a puertos de la Zona del Canal puedan ingresar o no territorio panameño; y el acceso a los funcionarios de migración a los buques que ingresen a los muelles de Balboa o de Cristóbal.

Este Tratado no resolvió en todas las reclamaciones panameñas, y su aprobación por parte de la Asamblea Nación se dio bajo un prologando debate, tratando la bancada de oposición al gobierno de turno impedir su aprobación.

El segundo Tratado en aprobarse dentro de la etapa revisionista fue el Tratado Remón-Eisenhower de 1955, el cual tuvo como objetivo que hubiese un beneficio más equitativo entre las dos naciones que hicieron posible la construcción del Canal. Lo quedó establecido en los siguientes puntos:

1. Se aumenta la anualidad a favor del Estado panameño a la suma de un millón novecientos treinta mil dólares (1, 930,000.00)
2. Los Estados Unidos aceptan que la República de Panamá pueda establecer el cobro de impuestos sobre la renta a los empleados de la Zona del Canal, a excepción de ciertos ciudadanos (miembros de las fuerzas armadas, a ciudadanos estadounidenses con doble nacionalidad, a las personas que no siendo panameñas residan en la Zona del Canal).
3. Los Estados Unidos renuncia al monopolio de carreteras y ferrocarriles interoceánicos en territorio panameño.

4. Se deja abierta la posibilidad de construcción de un nuevo canal o la posibilidad de construcción de un tercer juego de esclusas.
5. El gobierno de los Estados Unidos renuncia al control sanitario en las ciudades de Panamá y Colón.

“Panamá no ha tenido desarrollo económico en razón del Canal. Los convenios suscritos, *vis compulsiva*, entre Panamá y los Estados Unidos transfieren a esta última nación los derechos de explotación de la situación estratégica a través del Canal e implican otras cesiones jurisdiccionales en parte del territorio istmeño. Los ingresos adicionales derivados del establecimiento del Canal equivalen a una explotación antieconómica de los recursos naturales, y, por tanto, son productos de un mejoramiento accidental reversible”. (Soler, 1999, apud Turner 1958: 241)

Al leer los contenidos de estos Tratados vemos que las reclamaciones panameñas se basan hasta ese momento en temas comerciales y económicos, recordemos que desde nuestra época colonial la economía panameña se basaba en el sector de servicios, intercambios de mercaderías entre otros temas comerciales, a lo cual las elites panameñas pensaban que iba a multiplicar sus ingresos con la construcción del canal, realidad que fue otra ya que los Estados Unidos ejercían plena soberanía dentro de la Zonal de Canal, ninguna propuesta busca el reconocimiento soberano de Panamá sobre dichos territorios aunque este es un punto que fue evolucionando en el pensamiento de la población en especial de los estudiantes panameños.

En ese sentido Zúñiga (1976), señala que la etapa revisionista se caracteriza por buscar mejores beneficios económicos que políticos, los cuales nunca llegaron al desarrollo anhelado de los panameños, las conquistas políticas quedaban en las mesas de negociaciones por la intransigencia norteamericana.

3.2.1 Gesta del 9 de enero de 1964

Desde la firma del Tratado de 1903 entre Panamá y los Estados Unidos, el pueblo panameño y la gran mayoría de sus gobernantes unieron esfuerzos para reivindicar los derechos panameños sobre la Zona del Canal de Panamá. Algunos intentos fracasaron, otros dieron algunos avances como el Tratado de 1936, Arias-Roosevelt, o el Tratado de 1955, Remón-Eisenhower, donde

se hizo celebre la frase de Remón Cantera: “Ni millones, ni limosnas, queremos justicia, como ya hemos mencionado”

Aunado a estos hechos nacionales en el plano internacional el 26 de junio de 1956, bajo el mando de Gamal Abdel Nasser, se anuncia la nacionalización del Canal de Suez, el cual se encontraba bajo la jurisdicción británica, lo que representó un ejemplo para los panameños, en cuanto a la reivindicación de nuestros derechos soberanos en la Zona del Canal de Panamá.

Es también importante señala el grado de inestabilidad política que vive el país y los constantes cambios de gobierno, irrespetándose el orden constitucional, son algunos de los factores que despiertan en la juventud panameña un sentido de patriotismo que, organizados en diversos grupos como la Federación de Estudiantes o el Frente Patriótico de la Juventud, a finales de la década del 40, fueron moviendo la conciencia política que condujo a exigir un cambio en la situación política del país, lo cual incluye la discusión del problema del Canal de Panamá.

El estudiantado panameño es el elemento desequilibrante en las relaciones con los Estados Unidos, ya que sus acciones de protestas fueron calando en la conciencia nacional y levando la voz de respeto a la soberanía nacional en todo el territorio panameño, incluyendo la Zonal del Canal.

Entre las acciones estudiantiles que antecedieron a la gesta estudiantil heroica del 9 de enero de 1964, se encuentra en rechazo de la firma del Tratado Filos-Hines de 1947; la Acción de Siembra de Banderas en la Zona del Canal, del 2 de mayo de 1958 (Operación Soberanía), la Manifestación del día 3 de noviembre de 1959, cuando un grupo de estudiantes marchan en forma pacífica y son reprimidos por los policías zonians.

Al asumir como presidente de la República el Ingeniero Roberto Chiari, en 1961 este solicita una revisión del Tratado Hay-Bunau Varilla, basando las peticiones panameñas en restricción de los derechos otorgados a Estados Unidos en la Zona del Canal, para fines estipulados de mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal; respeto de la soberanía panameña en la zona del Canal, enarbolar la bandera panameña, uso del español y de estampillas postales panameñas, reconocimiento de exequatur panameño a cónsules extranjeros; devolución de todas las tierras y aguas no necesarios para fines específicos definidos en los Tratados de 1903; eliminación de la cláusula de perpetuidad; terminación de

actividades comerciales e industriales del gobierno norteamericano en la Zona del Canal, entre otros aspectos.

Esta petición dio como resultado la Declaración Conjunta Chiari-Kennedy de 1962, señalaba que se debía establecer una Comisión de Alto Nivel, que se encargaría de negociar y establecer las pautas para un nuevo Tratado, lo cual no generó las expectativas que esperaba el gobierno panameño.

El izar el emblema patrio junto a la bandera norteamericana en la Zona del Canal, fue el único punto en el que los dos gobiernos llegaron a un acuerdo, y así la Bandera Nacional, después de sesenta años volvería ondear en la Zona del Canal, situación que provocó el descontento de los ciudadanos zonians, y el detonante de que ocurriera la gesta patriótica del 9 de enero de 1964.

El 9 de enero de 1964, fue el aldabonazo que cerró el ciclo revisionista y abrió el periodo histórico de la abrogación del Tratado Hay-Bunau Varilla. Bien señalaron los juristas Mario Galindo, Julio Linares, Carlos Bolívar Pedreschi y Carlos Iván Zúñiga: “La heroica experiencia de 1964, enseñó que no había cabida a una solución en las relaciones con los Estados Unidos dentro del esquema revisionista y que era urgente y perentorio adecuar el contenido y la estrategia de las demandas panameñas al grado de evolución del nacionalismo panameño, y que el único camino era el de la abrogación y el nacionalismo”.

Para Bermúdez (2013) los estudiantes reclamaban el cumplimiento de la declaración conjunta Kennedy-Chiari de julio de 1963, que daba fe de la insatisfacción panameña por el manejo de las relaciones en el área canalera, por lo que se nombraron representantes de ambos gobiernos a fin de considerar los puntos conflictivos de esas relaciones.

Los estudiantes que intentaron izar el emblema nacional junto la bandera norteamericana, en el asta frente del Colegio Superior de Balboa, dentro de la Zona del Canal fueron ultrajados, avasallados y humillados, sin ningún motivo, hecho que produjo un saldo de veintiún ciudadanos panameños muertos y más de cuatrocientos heridos, la denuncia de agresión del ejército norteamericano ante la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la ruptura de las relaciones diplomáticas entre Panamá y los Estados Unidos de América.

Para Galindo, Mario et.al (2006) “la heroica experiencia de enero de 1964 enseñó que ya no podía haber una solución dentro del esquema revisionista y que era urgente y perentorio adecuar

el contenido y la estrategia de las demandas panameñas al grado de evolución del nacionalismo panameño, que sabe que no habrá solución del problema canalero por el camino de las revisiones, de las abdicaciones y del neocolonialismo, sino sólo por el camino de abrogación y el nacionalismo”.

3.2.2 Tratados Torrijos-Carter

Para Morgan (2005) “el Tratado Hay-Bunau Varilla, en lugar de convertir a Panamá y las ciudades terminales del Canal en un emporio, lo que hizo fue despojarnos de nuestro acceso al mar y encerrarnos en hueco. Pero el panameño no se resignó a perder, el mar, ni mucho menos su dignidad. Como lo demuestra la carta de De Obaldía, desde el inicio mismo de la relación con la gran potencia, Panamá siempre esgrimió la dignidad y el respeto a su soberanía como herramientas primordiales para el reclamo permanente de los derechos conculcados por el tratado”.

La presencia y el enclave de la Zona del Canal de Panamá no solo generaron una serie de problemas políticos, sociales y culturales, sino que además también le hicieron sufrir a Panamá, problemas demográficos y urbanos los cuales repercutieron en el crecimiento de las ciudades de Panamá y Colón, dignos de estudios para otras ciencias del saber humano.

Una vez restablecida las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América se da la Declaración Moreno-Bunker de 1964, por la cual se establecen los siguientes principios para la negociación entre ambos países:

1. Restablecer relaciones diplomáticas rotas por los incidentes del 9 de enero de 1964
2. Designar sin demora Embajadores Especiales con poderes suficientes para procurar la pronta eliminación de las causas de conflicto entre los dos países, sin limitaciones ni precondiciones de ninguna clase.
3. Los Embajadores designados iniciarán de inmediato los procedimientos necesarios con el objeto de llegar a un convenio justo y equitativo que estaría sujeto a los procedimientos constitucionales de cada país.

El primer intento por abrogar el Tratado Hay-Bunau Varilla, fue los Tratados tres en uno o Tratado Robles-Johnson de 1967, los cuales derogaban el Tratado de 1904 y sus revisiones realizadas en 1936 y 1955. Otras de las características de este nuevo acuerdo eran:

1. Se eliminaba el concepto de perpetuidad, y se establecía la entrega del Canal el 31 de diciembre de 1999, si estuviese en construcción el canal a nivel, el cual revertiría un año después de terminado éste o antes del 31 de diciembre de 2009; lo que ocurriese antes.
2. Se reconocía la plena soberanía del Estado panameño sobre la Zona del Canal.
3. Se establecía una administración conjunta para administrar el Canal, a través de una Junta Directiva conformada por cuatro panameños y cinco norteamericanos.
4. Se establecía un aumento en la anualidad del canal, el Estado panameño recibiría 17 centésimos de cada dólar por cada tonelada de carga y un centésimo adicional cada año por tonelada añadida hasta un máximo de 22 centésimos de dólar, ingresos que oscilaban entre los 17 y hasta los 35 millones de dólares

El segundo Tratado se circunscribía a la construcción de un Canal a nivel mar por parte de los Estados Unidos de América, pero las tierras y aguas estarían bajo jurisdicción panameña. Este nuevo canal estaría administrado por una junta directiva al igual que al primer canal; y establecía que la reversión de este nuevo proyecto se daría en el año 2067.

Por último, el tercer Tratado era referencia la acción conjunta de ambos Estados en la defensa del Canal.

De acuerdo con Arauz (1999) el rechazo de los proyectos de Tratados de 1967 obedeció al hecho de que era más ofensivos que la propia Convención del Canal Istmico de 1903. En los mismos se cambiaba la terminología perpetuidad por el año 2067, esto es la perpetuidad en cifras. Además de ello, legalizaban las bases militares y el comando sur, así como los derechos exclusivos para la construcción de un canal a nivel y una nueva zona del canal.

Con la ruptura del orden constitucional como analizamos en el capítulo I, y ascenso al poder del General Omar Torrijos Herrera, el Ministerio de Relaciones Exteriores presenta un análisis sobre los proyectos de Tratado de 1967, indicando que los mismos no eran utilizables ni siquiera como base para una nueva negociación, recomendado un nuevo proceso de negociación con el gobierno de los Estados Unidos; este nuevo proceso inicia en el año de 1971. “El régimen oriento su estrategia hacia el tema más sensible que experimentó el Istmo durante todo el siglo XX: la posibilidad de alcanzar con Estados Unidos un tratado que rescatara el Canal tema que no se abordaba desde 1967 cuando fue rechazado el proyecto de tratado Robles-Johnson;

desplegó propuestas populistas y trató de buscar su legitimidad a través de la Constitución de 1972. (Bermúdez, 2013: 178-179)

Dentro de este nuevo proceso de negociación el Estado panameño estableció un nuevo enfoque al darle una internacionalización al problema del Canal, de esta manera se presenta ante la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, un informe donde se explicaba el desarrollo de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América desde 1903 hasta las negociaciones de los Tratados tres en uno. Esta política dio como resultado la realización de la reunión del Consejo de Seguridad en territorio panameño en el mes de marzo de 1973, donde recibimos el voto de trece de los quince miembros que integran en Consejo de Seguridad de la ONU, con excepción de los Estados Unidos y Gran Bretaña.

Paralelo a esto se da la Declaración de Panamá, por parte de los gobiernos de Costa Rica, Colombia y Venezuela, donde expresaron su apoyo a la causa panameña, de igual forma se consigue el apoyo y respaldo de los países no alineados.

En este momento histórico la posición del gobierno de los Estados Unidos fue dada por el propio presidente Richard Nixon quien expresó “la operación del Canal por parte de los Estados Unidos y nuestra presencia misma en ese país están regidas por las cláusulas de un tratado firmado en 1903. El mundo ha cambiado radicalmente durante los 70 años de vigencia de este tratado. América Latina ha cambiado. Panamá ha cambiado. Y los términos de nuestra relación deben reflejar de una forma razonable los cambios que han ocurrido”.

En los últimos nueve años, todos los esfuerzos tendientes a concluir un nuevo tratado aceptable para las dos partes han fracasado. Ese fracaso ha causado grandes tensiones en nuestras relaciones con Panamá. Es hora de que ambas partes encaren este problema desde una nueva perspectiva y que se desarrolle una relación entre nosotros, una relación que garantice la operación efectiva y continuada del Canal al mismo tiempo que satisfaga las legítimas aspiraciones de Panamá.

Esta nueva negociación con los Estados Unidos se basó en la Declaración Tack-Kissinger de 7 de febrero de 1974, que contenía ocho puntos, entre los cuales podemos mencionar: la derogación del Tratado de 1903 y sus enmiendas; la eliminación del concepto de perpetuidad; la terminación de la jurisdicción norteamericana en territorio panameño; la devolución del Canal de Panamá a jurisdicción panameña; la participación justa del Estado panameño de los

beneficios que genera el canal; la participación del Estado panameño en la administración del Canal de Panamá.

EL 7 de septiembre de 1977 se firman los Tratados Torrijos-Carter, y el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y Funcionamiento del Canal de Panamá, en los cuales se define un proceso de reversión de la zona del canal que inicio el 1 de octubre de 1979, y la transferencia de la administración del canal a manos panameñas al mediodía del 31 de diciembre de 1999.

Los Tratados de 1977, establece una nueva relación con los Estados Unidos de América, pero además a ello le da al Estado panameño una participación en la administración del Canal, ya se crea un ente gubernamental denominado Comisión del Canal de Panamá, el cual se regiría por las leyes de los Estados Unidos y estaría dirigido por una Junta Directiva compuestas por nueve miembros, cinco designados por el gobierno norteamericano y cuatro por el Estado panameño. Además, se establece que habrá un administrador norteamericano y un subadministrador panameño regla que se invertiría a partir de 1990, cuando el Administrador sería un panameño. El Tratado de 1977 también establecía el incremento de panameños como trabajadores en la administración del Canal y la disminución de norteamericanos como parte del proceso de transferencia. Dejaba expreso que la primera opción en la búsqueda de personal con cierta experiencia y pericia sería panameña, y que, en caso de no encontrarse panameños calificados para esta tarea, la misma sería suplida por personal extranjero.

Podemos observar que este Tratado es el primero que trata sobre la administración de la operación del Canal, contrario a lo que ocurría con los Tratados mencionados anteriormente donde solo se enfocaban en los beneficios económicos y comerciales.

3.3 Reversión del Canal de Panamá

El proceso de reversión del Canal de Panamá inicia el 1 de octubre de 1979, uno de los temas puntuales en este proceso era que utilidad darles a aquellos territorios que iban traspasándose al Estado panameño, los cuales no eran necesarios para el funcionamiento del Canal de Panamá. Uno de los primeros problemas que enfrento el Estado panameño sin duda fue la transferencia de las utilidades y operación del ferrocarril de Panamá, administración que recayó sin que se tuviera la experticia, ni el personal idóneo para darle un buen uso a este medio de transporte terrestre necesario para las actividades conexas que genera el Canal de Panamá.

De acuerdo al Ingeniero Francisco Loiza, Vicepresidente de Recursos Humanos de la Autoridad del Canal de Panamá, nos indica que esta mala experiencia llevo al Estado panameño a conformar una Comisión Especial, durante el proceso de reversión (1990-1999), integrada por ingenieros panameños entre los cuales destacan Alberto Alemán Zubieta (administrador del Canal de Panamá por dos periodos), Ing. Roberto Roy (Ministro de Asuntos del Canal y Secretario del Metro de Panamá), comisión que tuvo como finalidad el entender el funcionamiento del Canal, conocer los proyectos de mantenimiento y toda la operación de la vía acuática y no cometer el error que se da cuando se transfiere la operación del ferrocarril a manos panameñas.

Es importante mencionar que los problemas políticos que se dan entre 1983 a 1989 fueron nefastos para el Estado panameño, dejando una década perdida en cuanto al desarrollo de las políticas públicas para el uso de los territorios que se iban transfiriendo a Panamá y en especial en el proceso de como los panameños administraríamos el Canal después de 1999.

Con el advenimiento de la democracia en 1990, el gran reto del nuevo gobierno era establecer la hoja de ruta para la reversión y transferencia de la administración, funcionamiento y mantenimiento del Canal de Panamá, para ello se estableció una institución gubernamental la cual se encargaría de establecer el Plan de Desarrollo de la antigua zona del Canal (1990-1994), y aquellas tierras que fueron definidas como no necesarias para el funcionamiento del Canal de Panamá, denominada Autoridad de la Región Interoceánica (ARI).

3.4 La Participación Ciudadana en los temas del Canal de Panamá.

Como hemos resaltado el gran reto del Estado panameño era prepararse para asumir la responsabilidad de administrar el Canal de Panamá, en un corto plazo de tiempo, si bien es conocido que la entrada en vigor de los Tratados Torrijos-Carta es a partir del 1 de octubre de 1979; la crisis política que vivió el país desde 1984 hasta la intervención militar norteamericana en 1989, produjo un impasse en el tema de la reversión del Canal a jurisdicción panameña.

El gran reto del primer gobierno democrático no era solo reconstruir un país que se encontraba dividido, fortalecer la institucionalidad democrática, luchas contra la corrupción, la inseguridad institucional (jurídica y política), reestablecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones

públicas, sino que además tenía que establecer la hoja de ruta, el marco jurídico para asumir los compromisos establecidos en el Tratado de 1977.

En este aspecto la participación ciudadana fue fundamental en la articulación de las políticas públicas que se llevarían a cabo para asumir la administración del Canal de Panamá, de esta manera el gobierno del presidente Endara convocó a un diálogo nacional para lo cual solicitó el apoyo Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) quienes proporcionaron el apoyo financiero, técnico y logístico, destacando que además se contó con el apoyo de las Universidades de Panamá y Santa María La Antigua.

El primero de los encuentros de diálogo fue denominado Encuentro Nacional Unidad y Desarrollo Humano, en el año de 1992, tuvo como finalidad fomentar un diálogo abierto para lograr una efectiva transición política, económica e institucional. Se buscaba generar un compromiso de diálogo y concesos, con el objetivo de consolidar nuestra incipiente democracia.

En el primer encuentro de Bambito, participaron treinta y cinco participantes, representantes de partidos políticos, gremios, sociedad civil y otros sectores. Identificando seis áreas de prioridad consideradas como lo mínimo requerido por el Estado panameño para realizar una reforma institucional, social, política y económica, comprometiéndose todos los partidos políticos a incorporar estos acuerdos en sus programas de gobierno de cara a las elecciones presidenciales de 1994.

En lo que respecta al tema de la transición del Canal de Panamá los intervinientes acordaron:

1. Lograr a través de un acuerdo político la confirmación de las estructuras jurídicas y administrativas que el Estado panameño debía crear con prontitud para asumir la administración del Canal de Panamá.
2. La concertación de voluntades nacionales para lograr una real integración de las áreas revertidas y por revertir, adyacentes al Canal, como parte de la estrategia de desarrollo económico y social del Estado panameño, y promover además un desarrollo sustentable que beneficie a todos los sectores de la sociedad.

Los resultados alcanzados por los Acuerdos de Bambito, donde las elites políticas y económicas llegan a posiciones de conceso sobre la transición del Canal de Panamá, es que fue tratado como un tema de gobernabilidad, sacándolo de la política partidista tradicional

presente en todo el engranaje gubernamental del Estado y dándole un enfoque burocrático, en ese sentido seguirían las prácticas de la cultura organizacional que aplicaban el gobierno de los Estados Unidos de América.

3.5 Reformas a la Constitución

Santana (2019), la Constitución de la República de Panamá de 1972, reformada en 1978, 1983, 1994 y 2004, con matriz para algunos de corte militarista, pero con base programática y esquemática en la Constitución de 1946, elaborada por el jurista José Dolores Moscote en la Presidencia de Enrique A. Jiménez, prevé en sus artículos 313 y 314 dos mecanismos de reforma constitucional; el primero, basado en actos legislativos provenientes del respectivo órgano del Estado en dos legislaturas distintas y el otro, mediante la denominada ‘Asamblea Constituyente paralela, el cual requiere ser sometido a referéndum convocado por el Tribunal Electoral.

Las recomendaciones presentadas de los diálogos Bambito y Coronado llegaron a la conclusión que el primer paso para darle fortaleza institucional a la administración del Canal bajo jurisdicción panameña era reformar la Constitución Política y darle a través de la norma fundamental de todo Estado el blindaje para dificultar la politización partidista en el nuevo ente que se tenía que crear para administrar el Canal y cumplir con lo establecido en los Tratados de 1977.

Las reformas constitucionales de 1994, se logran por medio del consenso de dos gobiernos diferentes, y dos Asambleas distintas, de acuerdo de aprobación por un Acto Constitucional aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, el cual debe ser publicado en la Gaceta Oficial y transmitido por el Órgano Ejecutivo a dicha Asamblea, dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional electa en las últimas elecciones generales, a efecto de que en su primera legislatura sea debatido y aprobado sin modificación, en un solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran. El jurista y profesor universitario Juan Cristóbal Zúñiga, nos indica en entrevista que nos concedió que las reformas constitucionales es uno de los grandes legados del presidente Guillermo Endara, hay que reconocer la capacidad política de reconstruir un país que estaba totalmente en ruinas, después de la intervención militar norteamericana, pero además lograr en un corto periodo establecer la hoja de ruta para culminar

el proceso de reversión del Canal de Panamá, obteniendo el apoyo de todos los sectores políticos, sociales y económicos del país.

De esta manera se establece un nuevo título constitucional denominado Canal de Panamá, donde establecen que el Canal de Panamá constituye un patrimonio inalienable de la Nación panameña; permanecerá abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones y su uso estará sujeto a los requisitos y condiciones que establezcan esta Constitución, la Ley y su Administración.

Las reformas constitucionales establecen que Autoridad del Canal de Panamá, tendrá como funciones la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá, y sus actividades conexas, con apego a las normas constitucionales y legales vigentes en el Estado panameño. Además de asignarle que tendrá su propio patrimonio y el derecho de administrarlo. La Constitución le da la Autoridad del Canal de Panamá, el control total sobre uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, para ello debe existir una coordinación interinstitucional que la Ley determine. Estableciendo que los planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquiera otra obra o construcción en las riberas del Canal de Panamá, requerirán la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá.

Los lineamientos sobre la administración del canal para que se de en base a una independencia con los demás órganos del Estado, y principalmente del Órgano Ejecutivo, de la política partidista se delinea con el establecimiento de la Junta Directiva del Canal.

La administración de la Autoridad del Canal de Panamá estará a cargo de una Junta Directiva compuesta por once directores, nombrados así:

1. Un director designado por el presidente de la República, quien presidirá la Junta Directiva y tendrá la condición de Ministro de Estado para Asuntos del Canal.
2. Un director asignado por el Órgano Legislativo que será de su libre nombramiento y remoción.
3. Nueve directores nombrados por el presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Gabinete y ratificados por el Órgano Legislativo, por mayoría absoluta de sus miembros. La Ley establecerá los requisitos para ocupar el cargo de director,

garantizando la renovación escalonada de los directores señalados en el numeral 3 de este artículo, en grupos de tres y cada tres años. A partir de la primera renovación, el período de todos los directores será de nueve años.

La idea de que se den una renovación escalonada es no permitir que un presidente de turno pueda nombrar más de cuatro en un periodo, mantener un balance político, independencia de la política partidista, además la Ley Orgánica de la ACP determina las causales por las cuales un miembro podrá ser removido de su cargo. Eduardo Quirós exdirectivo de la Autoridad del Canal de Panamá, en ese sentido nos señala que esta forma busca mantener los frenos y contrapesos que debe existir en la empresa más importante del Estado, impedir que la política partidista se inmiscuya de manera directa en las decisiones del canal, situación que no se ha podido eliminar del resto de la administración pública.

De igual forma la Constitución establece las funciones principales de los miembros de la Junta Directiva, las cuales son:

1. Nombrar y remover al Administrador y al Subadministrador del Canal y determinar sus atribuciones, de acuerdo con la Ley.
2. Fijar los peajes, tasas y derechos por el uso del Canal, sus servicios conexos, sujetos a la aprobación final del Consejo de Gabinete.
3. Contratar empréstitos, previa aprobación del Consejo de Gabinete y dentro de los límites establecidos en la Ley.
4. Otorgar concesiones para la prestación de servicios a la Autoridad del Canal de Panamá y a las naves que lo transiten.
5. Proponer los límites de la cuenca hidrográfica del Canal para la aprobación del Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional.
6. Aprobar privativamente los reglamentos que desarrollen las normas generales que dicte el Órgano Legislativo a propuesta del Órgano Ejecutivo, sobre el régimen de contratación, compras y todas las materias necesarias para el mejor funcionamiento, mantenimiento, conservación y modernización del Canal, dentro de la estrategia marítima nacional.
7. Ejercer todas aquellas que establezcan esta Constitución y la Ley.

En el cuanto a los servidores públicos de la Autoridad del Canal los principios que desarrollo la Constitución es un régimen especial basado en un sistema de méritos y adoptará un Plan General de Empleo que mantendrá como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999, es decir que se hereda la cultura organizacional establecida por el gobierno norteamericano.

La Autoridad del Canal de Panamá contratará, preferentemente, a nacionales panameños. La Ley Orgánica regulará la contratación de empleados extranjeros garantizando que no rebajen las condiciones o normas de vida del empleado panameño. En consideración al servicio público internacional esencial que presta el Canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna. Los conflictos laborales entre los trabajadores del Canal de Panamá y su Administración serán resueltos entre los trabajadores o los sindicatos y la Administración, siguiendo los mecanismos de dirimirlos que se establezcan en la Ley.

En el tema de fiscalización del Estado la cual este cargo de la Contraloría General de la República, la Constitución establece el control posterior en cuanto a la ejecución del presupuesto de la ACP.

Un tema muy importante incluido en la reforma constitución es que se define claramente que todos los temas sobre el Canal de Panamá deben ser decididos y aprobados por los panameños a través de un referéndum nacional.

El artículo 325 de la Constitución desarrolla que los tratados o convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo sobre el Canal de esclusas, su zona adyacente y la protección de dicho Canal, así como la construcción de un Canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas, deberán ser aprobados por el Órgano Legislativo y, luego de su aprobación, serán sometidos a referéndum nacional, que no podrá celebrarse antes de los tres meses siguientes a la aprobación legislativa. Ninguna enmienda, reserva o entendimiento que se refiera a dichos tratados o convenios tendrá validez, si no cumple con los requisitos de que trata el inciso anterior. Esta disposición se aplicará también a cualquier propuesta de construcción de un tercer juego de esclusas o de un canal a nivel del mar por la ruta existente, que proponga realizar la Autoridad del Canal de Panamá, ya sea por administración o mediante contratos celebrados con alguna empresa o empresas privadas o pertenecientes a otro Estado u otros Estados. En estos casos, se someterá a referéndum la propuesta de construcción, la cual deberá ser aprobada

previamente por el Órgano Ejecutivo y sometida al Órgano Legislativo para su aprobación o rechazo. También será sometido a referéndum cualquier proyecto sobre la construcción de un nuevo Canal.

3.6 Autoridad del Canal de Panamá

Con la firma de los Tratados Torrijos-Carter, se estableció la creación de una agencia del gobierno de los Estados Unidos que se denominó Comisión del Canal de Panamá. Anterior a esto debemos señalar que el funcionario norteamericano que regía como Gobernador de la Zona del Canal, también ejercía la función de administrador de la vía acuática.

Sabonge (2017), la Comisión del Canal de Panamá, una agencia del gobierno de los Estados Unidos, operó el Canal durante la transición de 20 años que comenzó a partir de la implementación del Tratado del Canal de Panamá el primero de octubre de 1979. La Comisión funcionó bajo la supervisión de una junta binacional formada por nueve miembros. Durante los primeros 10 años del período de transición, un ciudadano estadounidense sirvió como administrador del Canal y un panameño era el subadministrador. A partir del primero de enero de 1990, de acuerdo con lo establecido por el tratado, un panameño sirvió como administrador y un estadounidense como subadministrador.

De acuerdo con el Reporte Anual de la operación del Canal de Panamá de 1987, en la parte de la organización definían que la Comisión del Canal de Panamá es una agencia del poder ejecutivo del Gobierno de los Estados Unidos establecido de acuerdo con el Tratado del Canal de Panamá de 1977 y desarrollada por la Ley del Canal de Panamá de 1979 (93 stat. 452; 22 usc. 3601 y siguientes), promulgada el 27 de septiembre de 1979. La autoridad del presidente de los Estados Unidos con respecto a la Comisión es ejercida a través del Secretario de Defensa y el secretario del Ejército.

La Comisión del Canal de Panamá, funcionó bajo la supervisión de una junta binacional formada por nueve miembros. De los cuales cinco miembros era ciudadanos estadounidenses nombrados por el presidente de los Estados Unidos con la asesoría y la aprobación del Senado de los Estados Unidos de América. Los otros cuatro miembros eran nombrados por la República de Panamá, a través de designación del presidente de la República.

La definición de las funciones de la Comisión del Canal de Panamá era la de la responsabilidad de mantener, operar y administrar de manera ordenada el tránsito de las naves, a través del Canal, cumplir esta responsabilidad hasta el 31 de diciembre de 1999, cuando el gobierno panameño asumía de manera completa esta responsabilidad.

Al manejarse como una agencia de gobierno de los Estados Unidos de América las reglas de ingreso al servicio del Canal de Panamá se daba bajo el sistema de méritos.

Loaiza nos indicó que el ingreso por medio de un programa que ejecutaba la Comisión del Canal de Panamá, el cual tenía como objetivo contratar a ciudadanos panameños, la Comisión del Canal de Panamá abrió varios programas, como el programa de desarrollo profesional que tenía como fin emplear panameños que fuera egresados de universidades del exterior para ir reemplazando los norteamericanos, se iniciaba con un nivel bajo y el crecimiento dentro de la institución se daba a través de las competencias y los méritos.

En esa dirección en Reporte Anual del año Fiscal de 1987, el Administrador D.P. McAuliffe subraya el desarrollo del programa de darle prioridad a la continuación del entrenamiento de funcionarios panameños dentro de la operación del Canal de Panamá. Además, destaca que en ese momento los panameños representaban el ochenta y tres por ciento (83%) de la fuerza laboral de la Comisión del Canal de Panamá, con un crecimiento en todos los niveles de la administración. Además, también destaca el trabajo del equipo binacional con un espíritu excepcional de trabajo en equipo lo cual manteniente un alto nivel del servicio que presta el Canal de Panamá.

Para 1987, de acuerdo con el reporte de la Comisión del Canal de Panamá, en la administración del Canal de Panamá trabajaban ocho mil quinientos sesenta y dos (8562) trabajadores, en comparación a los ocho mil trescientos treinta y ocho (8338) trabajadores que había en 1982. De ese total de trabajadores siete mil quinientos sesenta y uno (7561) eran permanentes, de los cuales seis mil doscientos sesenta y nueve eran panameños(6269); mil un (1001) era trabajadores temporales, la fuerza laboral de nacionalidad estadounidense era de mil ciento cincuenta y un (11519) lo que representaba solo el quince (15%) del total de trabajadores y ciento cuarenta y uno (141) era trabajadores de otras nacionalidades lo que representaba solo 1.9%.

Otro aspecto que nos indicó el Vicepresidente de Recursos Humanos de la Autoridad del Canal es que dentro de la organización administrativa del Canal hace que todos sus empleados se sientan comprometidos con el desarrollo institucional, lo cuales les permite ser proactivos, pero además les da confianza porque al cumplir con sus deberes la evaluación de su desempeño les permite el crecimiento dentro de la institución por sus méritos y el desarrollo de sus habilidades y competencias.

La cultura organizacional de la Autoridad del Canal de Panamá se fundamenta en seis valores institucionales, información que puede ser consultada en la página web de la institución:

1. Competitividad.

- Estamos comprometidos, con nuestro mejor desempeño, a lograr el más alto nivel de eficiencia y productividad en cada una de nuestras actividades.
- Agregamos valor al cliente.
- Medimos nuestro desempeño utilizando como base los más altos estándares internacionales de calidad y eficiencia.
- Hacemos el mejor uso de nuestros recursos y evaluamos cada inversión buscando el mayor beneficio para la empresa.

2. Confiabilidad

- Cumplimos lo que prometemos y no prometemos lo que no podemos cumplir.
- Satisfacemos las expectativas de nuestros clientes la primera vez y todas las veces.
- Nos dedicamos a cada cliente como si fuera el único.
- Damos a nuestros clientes una respuesta rápida y de calidad a sus necesidades y no descansamos hasta verlas satisfechas.

3. Honestidad

- Somos veraces al compartir nuestros pensamientos y sentimientos a la vez que demostramos, con nuestro ejemplo, la veracidad de nuestras afirmaciones.
- No toleramos las acciones que infrinjan la Ley y las normas de la organización.
- No permitimos el mal uso, la apropiación indebida ni el abuso de los bienes de la empresa.
- Denunciamos los abusos al patrimonio y a los recursos de la organización y las manipulaciones del sistema para soslayar sus objetivos.

- Nos comunicamos con respeto y compartimos en la empresa la información, los conocimientos y las experiencias de forma clara y sincera.

4. Lealtad

- Somos gente visionaria, exigente consigo misma y comprometida con los esfuerzos estratégicos de la organización.
- Somos creyentes y promotores del cambio para el bienestar de la empresa y procedemos conforme a él.
- Unificamos esfuerzos para lograr los objetivos estratégicos de la empresa.
- Nos motiva un profundo amor a Panamá y empeñamos nuestro esfuerzo al servicio del país.
- Somos sensibles a las expectativas de nuestro equipo humano, procurando un balance adecuado entre sus necesidades y las de la empresa.

5. Responsabilidad

- Administramos y custodiamos el patrimonio más importante de todos los panameños.
- Contribuimos y participamos en el logro de los objetivos de la empresa.
- Asumimos las consecuencias de nuestras decisiones y acciones.
- Estamos comprometidos con la excelencia como un deber tanto individual como corporativo.

6. Transparencia

- Nos adherimos al código de ética y conducta de la empresa en nuestro desempeño.
- Somos íntegros en todas nuestras decisiones y acciones y damos cuenta de ellas.

Dailey (1990) indica que los valores y los sistemas de valores tienen que ver con los conceptos éticos de lo correcto y lo incorrecto, las compañías intentan influenciar y gestionar el comportamiento del empleado porque fomenta directamente las prácticas empresariales éticas. De esto se concluye que los valores de los empleados constituyen la base de las prácticas empresariales éticas. Debido a la estrecha relación entre los valores personales de los empleados

y las prácticas empresariales éticas, muchas firmas crean declaraciones de misión que establecen estos vínculos basados en valores.

Para Guzmán (2014), los Valores Corporativos unidos a la misión y la visión, representan los pilares fundamentales de una organización. De esta manera pueden considerarse imprescindibles ya que son los que marcan el rumbo del comportamiento de la empresa, la personalidad de la marca y la conducta de los empleados.

Así vemos que la misión de la Autoridad del Canal de Panamá está no solo en dar un buen servicio a sus clientes, que usan la vía interoceánica para acortar las distancia y mover sus mercaderías y productos de un océano a otro; sino que además es darle prosperidad al Estado panameño.

Para Sabonge (2017),” una apreciación integral de la evolución operativa y de servicios del Canal de Panamá involucra tres aspectos principales: inversiones de capital, servicios marítimos y los peajes del Canal. A lo largo de la historia del Canal se han realizado importantes inversiones para su modernización, lo cual ha contribuido a mantener la confiabilidad y eficiencia de la vía acuática. Dichas inversiones han sido posibles gracias a disponer de los fondos necesarios generados por una política de peajes cónsona con la realidad de la empresa en sus distintas fases. Por otro lado, la orientación de servicio del Canal es evidente por los diversos servicios marítimos que se han implementado para facilitar el tránsito”.

En el Informe de Gestión de la Autoridad del Canal de Panamá para el año 2018, disponible en la página web, señala “el contar con el mejor talento del país, es el resultado de una estrategia integral de gestión de capital humano que valora, promueve y facilita la formación de sus empleados como eje clave en su desarrollo personal y profesional”.

3.6.1 Organización Administrativa de la Autoridad del Canal de Panamá.

La estructuración administrativa de la Autoridad del Canal está basada primero en los principios desarrollados en la Constitución Nacional, su Ley Orgánica y los Reglamentos que emite la Junta Directiva del Canal de Panamá. El éxito organizacional están en su plan organización de una institución que se preocupa por el desarrollo humano de su fuerza laboral, lo cual es vital para el desarrollo de los objetivos trazados. “Con la transferencia del Canal a manos panameñas, este pasa, de ser considerado por propios y extraños un enclave extranjero, a convertirse por

mandato de la Constitución Política de la República de Panamá en “un patrimonio inalienable de la Nación panameña”, y pasó de ser administrado por su principal usuario, a ser un Canal administrado por un país que no es un usuario de los más destacados”. (Sabonge, 2017: 32)

De acuerdo con el informe anual 2018, el cual se puede consultar en la página web de la ACP, “para analizar la organización de la Autoridad del Canal de Panamá, podemos indicar que al terminar el año fiscal 2018, el Canal de Panamá contaba con un equipo de 9,816 personas, una media de edad de 46 años, de los cuales el 1.31 por ciento equivalen a la alta dirección. El descenso de un 0.72 por ciento con respecto a la planilla del 2017 se debe fundamentalmente al plan de retiro voluntario con el que cuenta la empresa. Respecto a la estabilidad laboral, es importante destacar que el 75.5 por ciento del total del personal es permanente, por lo que apuesta por políticas de trabajo sostenibles

La estructura organizacional de la Autoridad del Canal de Panamá fue modificada mediante Acuerdo 323 de 22 de enero de 2018; debemos tener presente que la Autoridad del Canal de Panamá, se lanzó a uno de sus mayores retos que fue conducir el proyecto de la ampliación del Canal, y a la vez se mantuvo la operación segura, eficiente y continua; adicional se incrementó el aporte al Estado panameño. Pero además la operación de la vía acuática plantea nuevos retos, asegurar la disponibilidad del agua en cantidad y calidad requerida, tanto para consumo como para la operación del Canal; crecer el negocio ampliado la oferta de servicio y productos; y estrechar los lazos con los clientes.

Para Francisco Loiza este nuevo organigrama hace que la organización de la Autoridad del Canal sea más eficiente, y nos indicó que con esto el Canal podría dar más apoyo al Estado panameño, poniendo de ejemplo ser una oferta en el sector turístico, sin duda alguna el Canal es uno de los sitios de interés que todo visitante quiere conocer, lo cual representa que de cada diez turista cinco visitan los Centros de Visitantes del Canal de Panamá.

La estructura orgánica continua con un Administrador y un Subadministrador, y se crearon ocho vicepresidencias que son: Vicepresidencia de Negocio de Tránsito; Vicepresidencia de Negocios Complementarios; Vicepresidencia de Ingeniería y Servicios; Vicepresidencia de Finanzas; Vicepresidencia de Agua y Ambiente; Vicepresidencia de Recursos Humanos; Vicepresidencia de Asesoría Jurídica y Vicepresidencia de Asuntos Corporativos y Comunicación.

La organización de la administración de personal dentro de la Autoridad del Canal se basa en el principio de méritos e igualdad de oportunidades. La Ley Orgánica señala que no habrá discriminación por razón de sexo, raza, edad, religión, estado civil, ideología política o impedimento físico.

Dentro de la administración de personal la Autoridad del Canal tiene claramente definido el principio de igual trabajo por igual salario.

1. Clasificar los puestos por categoría, título y grado de acuerdo con la dificultad, responsabilidad y calificaciones requeridas, incluyendo información sobre la jornada de trabajo y si el puesto es permanente o temporal
2. Revisar periódicamente los puestos para asegurar que este correctamente clasificados y sus descripciones debidamente actualizadas.
3. Permitir al empleado apelar ante el Administrador cuando su clasificación sea una reducción de su grado o salario.

El Reglamento de Administración de Personal es claro al definir los mecanismos de ingreso, los programas especiales de contratación, la reducción de personal, las reglas de conflicto de interés, evaluación de desempeño, acciones disciplinarias.

CAPITULO 4

LA ADMINISTRACION PUBLICA PANAMEÑA

4.1 Administración Pública Panameña

El desarrollo de la Administración Pública panameña tiene sus orígenes con la formación de la República de Panamá el 3 de noviembre de 1903, cuando los panameños deciden romper su relación política con Colombia y dar paso a ser un Estado con su propio gobierno.

La organización política-administrativa se basó en gran parte a la influencia del ideario liberal, debemos tener claro que la conformación del primer gobierno se dio en un pacto entre los partidos tradicionales conservador y liberales heredados de nuestros ochenta y dos años de unión a Colombia. Los primeros gobiernos tienen su fundamento en los principios de liberalismo clásico, la concepción de la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Además, otra parte de la estructuración de la administración pública panameña tienen su origen en las instituciones heredadas de la época colonial como los Cabildos Abiertos, la organización municipal, de paso la separación de Panamá de Colombia se finiquita a través de una sesión solemne del Consejo Municipal de Panamá, presidida aquel 3 de noviembre de 1903.

La organización administrativa se basaba en cuatro secretarías de Estados que era la de Gobierno y Justicia, Relaciones Exteriores, Hacienda, Instrucción Pública, instituciones fiscalización como el Tribunal de Cuentas, el Visitador General, los Correos Nacionales, Banco Nacional, dependencias públicas básicas para ir dándole forma la organización administrativa del Estado panameño.

Cabe resaltar que, durante el mandato de Belisario Porras (1912-1916), comienza la estructuración de la organización del Estado, legislándose en diversas materias para darle formas propias a las instituciones del Estado y por ende a la administración pública, en esa dirección bajo su mandato de gobierno se establecieron los primeros códigos nacionales, el penal, judicial, civil, comercio y administrativo.

En ese sentido el Código Administrativo en su libro IV, formulaba el desarrollo del servicio público a través de la figura del servicio civil; de esta manera como indica (Young e Mock, 2000: 450), en 1918 surge el primer intento de profesionalizar la función pública al crearse la

Comisión de Servicio Civil, buscando alejar de la administración pública de las políticas e interés partidistas, y tener una gestión eficiente y eficaz al servicio de toda la población.

En la evolución de la administración pública se debe recalcar la influencia norteamericana en la organización de la administración pública, en las primeras administraciones del Estado nos encontramos que ciudadanos norteamericanos se encargaban de gestionar en una gran parte los aspectos financieros, supervisión y fiscalización del uso de los fondos públicos, cargos gerenciales dentro del engranaje estatal panameño.

A pesar de que el país a medida que iba creciendo y desarrollándose se fueron estableciendo nuevas instituciones públicas como el Registro Civil, Registro Público, los Archivos Nacionales, la Lotería Nacional, la Caja de Ahorros, la Universidad de Panamá, existía un vacío en el desarrollo del profesionalismo de la función pública.

Mock e Young (2000) a finales de la década del treinta e inicios del cuarenta en la búsqueda de una mejor distribución de los negocios de la administración pública, se producen dos importantes transformaciones en la estructura de la rama ejecutiva: mediante la Ley 3 de 1936 se crean las secretarías de Gobierno y Justicia; Relaciones Exteriores y Comunicaciones; Hacienda y Tesoro; Trabajo, Comercio e Industrias; Educación y Agricultura; Higiene, Beneficencia y Fomento. Posteriormente con la Ley 5 de 14 de septiembre de 1940, el poder ejecutivo se divide en seis secretarías denominadas: Gobierno y Justicia; Relaciones Exteriores, Hacienda y Tesoro; Salubridad y Obras Públicas; Agricultura y Comercio.

La dinámica de la administración pública en los primeros cincuenta años del Estado panameño se centra en la organización de acuerdo con las competencias, se evidencia una ausencia de profesionalización del servicio público, regulado solo en las disposiciones del Código Administrativo.

Como hemos ya mencionado las Constituciones de 1941 y 1946, desarrollaban principios básicos sobre la administración pública, los cuales solo quedaron en enunciados que no fueron desarrollados, debido a que la visión política de los gobiernos de turnos era ver a la administración pública como un botín político, lo cual es una cultura que ha perdurado a lo largo del tiempo en el Estado panameño ideario que ha sido imposible acabar, ya que todavía hoy en pleno siglo XXI, se percibe esta idea en el pensamiento de muchos panameños y en especial en la dirigencia política.

La evolución constitucional de la administración pública panameña comienza de manera incipiente en el texto constitucional de 1941, donde se instituía que era a través de Ley establecería y reglamentaría la Carrera Administrativa para aquellos empleados públicos que determine la propia Ley.

La Constitución de 1946, daba el mandato que por Ley se determinaría las condiciones de ingreso en la Administración, indicando que debía ser por el método de concurso de antecedentes, de créditos por estudios hechos y de exámenes teórico-práctico, según la naturaleza del cargo; claramente señala que debía haber una independencia institucional, libertad política, selección y estabilidad del servidor público y respeto al debido proceso.

De acuerdo con estos principios constitucionales a través del Decreto Ejecutivo No.11 de 16 de septiembre de 1955, se legisla sobre la Carrera Administrativa, y que la misma es obligatorio para todos los cargos de la función pública, salvo las excepciones establecidas en el artículo 242 de la Constitución.

Esta norma jurídica estableció la creación de la Dirección General de Carrera Administrativa y la Junta de Personal. Determinaba que el ingreso y los ascensos a la administración pública se debían basar en el mérito, capacidad, idoneidad y habilidad del ciudadano a través de la aprobación de un examen de oposición para ocupar el puesto optado; establecía la clasificación de los puestos, definía los puestos y designaciones que la administración podía realizar de manera provisional y urgente, entre otros aspectos de la función pública.

No existen registros, ni encontramos ninguna referencia sobre el desarrollo de esta norma jurídica y la acreditación de los servidores públicos a la carrera administrativa, lo cual no iba acorde con el desarrollo nacional. Lo que si encontramos fue que esta época se da un crecimiento del aparato estatal (1946 a 1968), se crearon un sinnúmero instituciones públicas, como la Zona Libre de Colón, Hipódromo Presidente Remón, Tribunal Electoral, Instituto Panameño de Turismo, Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recurso Humano, Instituto de Acueductos y Alcantarillados, entre otras.

Podemos indicar que a lo largo de nuestra vida como república no hay una consistencia en el desarrollo de una política clara de la administración pública panameña, al contrario se realizan reformas administrativas para el momento, para un determinado quinquenio perdiéndose la continuidad, lo cual ha afectado el desarrollo de una sólida administración pública que de un

servicio público eficiente, eficaz y transparente cercano a los ciudadanos, lo cual produce al Estado pérdidas de recursos humano, financiero, y además una falta de planificación y controles.

4.2 Marco Constitucional De La Administración Pública Panameña

Barrios (2012), indica que la democracia es el modelo político de convivencia social que deriva del mismo texto de la Constitución, basada en un constitucionalismo de reglas y límites, de contrapesos y controles que ordena no solo el ejercicio del poder políticos sino, también, la estructuración de los derechos fundamentales y su tutela sin distinción de mayorías ni de las minorías, estableciendo un equilibrio de igualdad, en el contexto de un proyecto social de Estado.

La Constitución de la República de Panamá, define que el Estado tiene como finalidad garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional (Preámbulo de la Constitución). Para lograr esos objetivos el Estado está organizado en una República cuyo gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo

De acuerdo con la teoría de la separación de los poderes del Estado, el Gobierno está dividido en tres órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales deben actuar en armónica colaboración. En teoría debe existir una independencia entre los tres poderes del Estado, lo cierto que en la práctica en el caso panameño se vive bajo un fuerte sistema presidencialista, existiendo poca independencia y la aplicación de los verdaderos frenos y contrapesos.

La Constitución resalta el respeto de los derechos humanos, pero además consagra con las reformas constitucionales de 2004, un nuevo principio basado en el reconocimiento de que los derechos humanos y las garantías que se consagran en la Constitución son mínimos y no excluyentes de otros, reconociendo todos los Tratados y los Convenios ratificados por el Estado panameño que protegen los derechos humanos (derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) entre otros.

A diferencia por ejemplo colombiana, la constitución política del Estado panameño no tiene desarrollado de manera clara los principios de la administración pública, los únicos aspectos que recoge son sobre los servidores públicos, definiendo que el servicio público debe basarse

en el sistema de méritos, estabilidad de sus cargos, condicionada a la competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

4.3. La Carrera Administrativa en el Servicio Público panameño

El ingreso a la Administración Pública en el Estado panameño se da en gran parte por la ligación a un partido político, el conocer a un político que ocupe un cargo de elección o que tenga una influencia con el gobierno de turno, desde 1994 con la aprobación de la Ley de la Carrera Administrativa, señala el analista político Edwin Cabrera ningún gobierno avanzó en fortalecer la administración pública, gobierno tras gobierno pone en suspenso la aplicación de la ley, para atender su oferta electoral.

Para el jurista Miguel Ángel Clare, los problemas que él enfrentó al ejercer el cargo de Asesor en el Ministerio de Comercio e Industria, donde los abogados que él tenía que nombrar provenían del partido de gobierno, y que además algunos no aceptaban o rechazaban las posiciones que le ofrecían, indicando que el salario era muy bajo, o indicando que solo querían trabajar cuatro horas diarias para combinar su función pública con su práctica privada.

Esta ha sido la constante desde tiempos remotos, y no ha sido la excepción en el periodo democrático que tiene sus inicios en 1990 a la fecha, cuando observamos la constante del segundo gobierno democrático electo en 1994, fue la destitución de la gran mayoría de los empleados públicos a fines al gobierno anterior, en especial de aquellas posiciones con los mejores salarios, en una de las entrevistas realizadas, el funcionario público, quien reservamos su identidad por temor a represalias, me indicó “que con el cambio de gobierno en agosto de 2019 fue despedido de su puesto de trabajo, aplicándosele la pérdida de confianza, pero al tener contacto con un representante de corregimiento (autoridad de los gobiernos locales), la persona fue reintegrada pero en otra posición dentro de la administración pública, no está afiliada a ningún partido político, la respuesta del Ministro a la autoridad local es que se están buscando todos los salarios arriba de mil balboas para beneficio de los miembros del partido de gobierno.” En el INDH (2019), de igual manera las personas entrevistadas enfatizaron en que el clientelismo “es un hecho persistente en la administración del Estado panameño, que en cada cambio de gobierno se reconfigura un nuevo grupo de servidores públicos, el cual responde a militancias políticas relacionadas con los gobiernos de turno. Esta afirmación se repite:

“Debemos ser capaces de fiscalizar aún más las acciones de las instituciones del gobierno; debemos ser proactivos en establecer límites a las acciones de los poderes políticos para así evitar el clientelismo en la administración pública (profesional de la Procuraduría de la Administración, 2018).

“En Panamá tenemos un problema real de clientelismo, los cargos se entregan por cuotas de poder que son totalmente conocidas por todos. Esto es una lamentable situación que debemos trabajar conjuntamente para seguir cambiando” (miembro de la Asamblea Nacional, 2018).

La Ley 9 de 1994 que regula la carrera administrativa establece como principios que los servidores públicos deben tener un desempeño eficiente, un trato justo y un desarrollo integral. El cual debe ir de la mano de un salario acorde a las funciones que realizar y a la realidad socioeconómica del país, con oportunidad de crecimiento, promoción, donde pueda desarrollar sus competencias sin presiones políticas, sin el temor a represalias y con conciencia del servicio que presta a la sociedad.

Los principios básicos en que se fundamenta la carrera administrativa definidos en la presente Ley son:

- a. Igualdad de trato y oportunidad de desarrollo económico, social y moral para todos los servidores públicos, sin discriminación alguna.
- b. Incremento de la eficiencia de los servidores públicos y de la administración pública en general.
- c. Equidad y justicia en la administración de los recursos humanos al servicio del Estado.
- d. Competencia, lealtad, honestidad y moralidad del servidor público en sus actos públicos y privados.

En la práctica vemos que estos principios no se aplican porque existe una cultura bien marcada en la sociedad panameña, de que la Administración Pública es un pastel que se reparte con la llegada de un nuevo gobierno cada cinco años, estableciéndose una inestabilidad dentro de cada organización que impide un buen funcionamiento.

Para el abogado Miguel Ángel Clare el problema que en la administración pública panameña es que en general los ciudadanos, los partidos políticos no tienen una visión global de lo que es y cómo debe manejarse y administrarse el Estado.

Cabrera y Clare en la entrevista coinciden que los funcionarios públicos panameños tienen como deficiencias:

1. Funcionarios cortos plazistas
2. Funcionarios que dependen de la decisión política.
3. Hay una cultura del panameño de ser servidor de un gobierno en vez de ser un funcionario del Estado.
4. No existen o hay pocas o no se cumplen las políticas públicas de largo plazo.
5. La Cultura del Juega Vivo, que es un tipo de corrupción.
6. Funcionarios poco capacitados.

Para Harry Brown el problema de la administración pública panameña es que se fundamenta en una democracia-clientelar, como hemos citado anteriormente, “las instituciones funcionales independientemente del estúpido que las dirige y la burocracia estatal no es una fuente de empleos temporales sujeto al gobierno de turno. Lo único que le preocupa al ciudadano común es que los puestos de trabajo estén allí, disponibles: que las economías no se deterioren tanto que esto represente cesantías. El resto de la gestión pública funciona casi en piloto automático.” (Asvat, 2010: 145-146). Esta situación genera otro problema al que identificó Edwin Cabrera, en Panamá, “votamos por el menos malo,” no razonamos, esto se da porque de acuerdo con el origen personalista de los partidos políticos, y las características de partidos carismáticos, como señala el INDH (2019), “entendiendo a un partido carismático, como el vehículo de las aspiraciones particulares de un individuo. Lo que implican que cuando llegan al poder no cuenta siempre con un equipo preparado para ser gobierno y no incentivan el fortalecimiento de las instituciones, ya que su relación con la ciudadanía es más personalista y menos referida a un marco de ideas o valores.

Para el exviceministro de la Presidencia Salvador Sánchez, muchos de los funcionarios llegan al gobierno sin un nulo o poco conocimiento sobre la administración pública, no se dan las capacitaciones debidas y el servidor público tiene que ir aprendiendo sobre la marcha, lo cual atrasa el desarrollo de las políticas públicas y los planes de cada institución.

A finales de 1998 el gobierno de Ernesto Pérez Balladares inicio el proceso de acreditación de los funcionarios públicos a la carrera administrativa, con la finalidad de darle estabilidad a muchos de los empleados públicos que tenían más de diez años al servicio del Estado, esta

primera acreditación de la que se tiene registro fue suspendida por el gobierno siguiente de Mireya Moscoso. Los otros dos gobiernos siguientes, el de Martín Torrijos, (2004-2009); fue poco los servidores públicos acreditados en tan solo tres años. El gobierno de Ricardo Martinelli, (2009-2014), desacreditó de la carrera administrativa a los servidores públicos que se acogían a su jubilación y continuaban laborando, y además no acreditó a ningún servidor público a la carrera administrativa.

En el siguiente cuadro podemos observar cuántos servidores públicos forman parte de la carrera administrativa y el año en que fueron acreditados.

Cuadro 1-4
SERVIDORES PÚBLICOS ACREDITADOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA HASTA MAYO DE 2019

PERIODO	NUMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS
1998-1999	7582
2005	651
2006	2177
2007	1716
2017	4671
2018	4314
2019	1219

Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa.

En una entrevista que dio al diario la prensa el lunes 20 de mayo el director de la Dirección General de Carrera Administrativa, David Montenegro, indicó que solo un treinta y dos por ciento (32%) de los servidores públicos están acreditados dentro de la carrera administrativa, una cifra baja en comparación con el número total de empleados al servicio del Estado.

Que la gran mayoría de los funcionarios públicos acreditados en este periodo de gobierno (2014-2019), es decir un noventa y ocho por ciento (98%) se deben a que han sido re-acreditados debido a que en las reformas a la Ley 9 de 1994, dadas por la Ley 43 de 2009 los desacreditaba de la carrera administrativa.

De acuerdo con información obtenida del dirigente de la Federación Nacional de Servidores Públicos (Fenasep), Osvaldo De la Guardia, desde 1998 solamente han ingresado a la carrera administrativa 12387 servidores públicos, quedando pendiente de ingreso 61548 funcionarios públicos, datos obtenidos en el mes de agosto de 2018.

La carrera administrativa tiene sus reglas claras, lo importante es tener la voluntad política de iniciar el cumplimiento de esta, ya que la misma establece:

1. La clasificación y retribución de los puestos, cada institución está obligada a tener sus manuales institucionales de clases o cargos.
2. Esta establecido el mecanismo de reclutamiento y selección para ingresos y ascenso dentro de la carrera administrativa.
3. Los mecanismos de evaluación de desempeño.
4. Define el proceso para cubrir las necesidades del recurso humano.

Uno de los grandes avances a la carrera administrativa sin duda fueran las modificaciones introducidas mediante la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, en entrevista al Diario la Prensa, el Procurador de la Administración, Rigoberto González dijo que la ley representa un instrumento jurídico que permite garantizar los derechos de los servidores públicos en cuanto a su estabilidad y reconocimiento de sus prestaciones laborales. Esta ley debe permitir el respeto que se merece en su dignidad todo funcionario, puntualizo el Procurador de la Administración. En esa dirección el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030, en su ítem sobre planes estratégicos de Democracia, Institucionalidad y Gobernanza, hace unas recomendaciones para la modernización de la administración pública los cuales son:

Estrategia 1: Es necesario planificar, fijar prioridades claras, focalizar las acciones para un óptimo aprovechamiento de los recursos, promover una adecuada coordinación estratégica y desarrollar capacidades específicas orientadas a la gestión por resultado, de manera que la puesta en marcha de políticas públicas y la asignación de los recursos públicos corresponda con las prioridades de la población.

Estrategia 2: Implementación de la carrera administrativa. Esta ley regula los derechos y deberes de los servidores públicos y establece un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre méritos y eficiencia, los procedimientos y normas aplicables. Asimismo, garantiza la administración de recursos humanos del sector público estrictamente en el desempeño eficiente, el trato justo, el desarrollo profesional integral, la remuneración y las oportunidades de promoción. Si bien es cierto existe un sistema de carrera administrativa, a pesar de ello, en la actualidad, no han realizado todos los ingresos y clasificación de puesto de carrera administrativa; a su vez

es necesario instalar el sistema de evaluación de desempeño para garantizar la productividad de recurso humano en el Estado. Igualmente se requiere mejorar la formación continua y redefinición del perfil de funcionarios.

Estrategia 3: Impulsar una política de transparencia y rendición de cuentas. Tomando en cuenta que la última cuenta la transparencia y la rendición de cuentas permitieron el mejoramiento de la gobernanza de la política pública. Sin embargo, es necesario fomentar una cultura ciudadana que garantice adecuados canales para mantener la transparencia como una práctica institucional y la rendición de cuentas como un instrumento válido para la gestión pública y la convivencia ciudadana. (Consejo de la Concertación Nacional, 2018: 72-74)

Las reformas a la carrera administrativa establecen que los procedimientos de ingresos deben ser a través de convocatoria pública, en esa dirección a través del Decreto Ejecutivo 453 de 11 de junio de 2018, se establece el calendario y el proceso ordinario de ingreso al Régimen de Carrera Administrativa mediante concurso, definiendo además que los concursos de ingreso son por medio de concurso de antecedentes o examen de libre oposición.

El nuevo proceso ordinario de ingreso establece los pasos del cumplimiento en las siguientes etapas:

1. Convocatoria pública
2. Proceso de reclutamiento
3. Selección y nombramiento
4. Periodo de prueba
5. Otorgamiento de estatus de Carrera Administrativa.

Las últimas reformas a la carrera administrativa también establecieron la creación del Tribunal Administrativo de la Función Pública, el cual todavía no ha entrado en funciones, quedando pendiente la designación de los Magistrados por parte del Órgano Ejecutivo, teniendo como competencia conocer las apelaciones contra acciones de recursos humanos dirigidas contra servidores públicos permanentes, pertenezcan o no a una de las carreras públicas reconocidas en la Constitución Política o la ley, y, en especial para:

1. Conocer y resolver las apelaciones contra las resoluciones que dispongan destituciones.

2. Ordenar reintegro o pago de indemnizaciones en caso de fallo favorable al servidor público estableciendo el término para ello.
3. Ordenar el pago de los salarios caídos, en los casos que corresponda.

De acuerdo con las entrevistas realizadas las reformas a la carrera administrativa son un avance significativo en el fortalecimiento de la administración pública, lo lamentable es el no cumplimiento de los plazos establecidos para la entrada en función del Tribunal Administrativo de la Función Pública, sin razón alguna, imperando siempre la falta de voluntad política del gobierno de turno, ante importante avance en beneficio del Estado panameño.

4.4. Análisis Comparativo De Los Modelos De Gestión De La Administración Pública Panameña.

El Procurador de la Administración, Rigoberto González Montenegro, entrevista realizada expresó “que las diferencias entre los dos modelos de gestión administrativa que existen en el Estado panameño hacen ver que vivimos en dos países distintos”.

“Por un lado, una administración de la Autoridad del Canal de Panamá, que se basa en una carrera de méritos, con reglas claras de ingreso y ascensos, con salarios competitivos, evaluación de desempeño; y por otro lado una Administración Pública donde el servidor público ingresa de acuerdo con la afinidad, o al tener un amigo o contacto con un alto cargo del gobierno de turno”.

“De igual manera nos indicó el Procurador Rigoberto González que en la última década dos de las instituciones del Estado que iban en el camino de la misma concepción de la Autoridad del Canal de Panamá eran la Caja de Seguro Social y la Contraloría General de la República, instituciones con mínimos de reglas claras y estabilidad de sus servidores públicos, iba encaminada a ese norte que deben ir todo el servicio público a ser más eficiente, eficaz y transparente. Pero que habían perdido su norte por las políticas clientelistas y los casos de corrupción descubiertos donde se evidencia la falta de controles de la Contraloría en la fiscalización que ejercen mediante los controles previo y posterior”.

La realidad política del país de acuerdo con los datos del Tribunal Electoral al 30 de abril de 2018, a un año de las elecciones generales de 2019, el 53% del electorado estaba inscrito en un partido políticos.

En entrevista para el periódico La Estrella de Panamá, Richard Morales, politólogo y miembro del partido Frente Amplio por la Democracia, asegura que 'la elevada participación en partidos, a pesar de la baja credibilidad que tienen ante la ciudadanía, evidencia las estructuras clientelistas bajo las cuales continúan operando los partidos tradicionales, que captan inscritos ofreciendo prebendas y promesas de empleos, son maquinarias clientelistas que inflan los números de inscritos'.

Para Freddy Pittí, miembro del Consejo para la Concertación Nacional y Comisión de Reformas Electorales, asegura que los partidos políticos tienen la costumbre de inscripciones masivas a cambios de favores, regalías y bolsas de comida. 'No se están forzando por tener calidad de adherentes, sino una cantidad de adherentes', aseguró Pittí, quien se pregunta cuántas personas que están inscritas en los partidos políticos exigen rendición de cuentas.

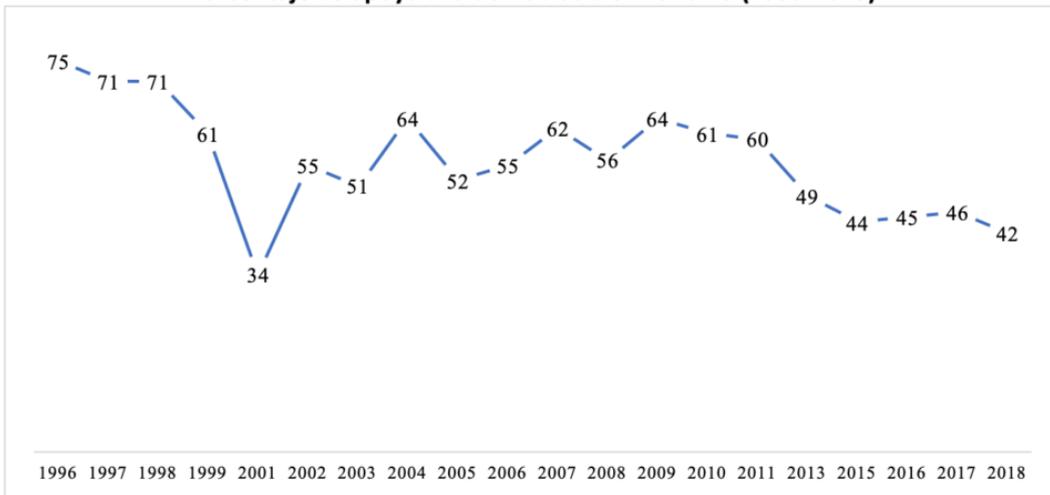
El INDH (2019), señala que "Panamá, cuya institucionalidad refleja carencias importantes en temas formales como la aplicación de la carrera administrativa, así como la excesiva discrecionalidad del Órgano Ejecutivo en el nombramiento de funcionarios públicos, este marco conceptual es referencia obligatoria para comprender la necesidad de reformas institucionales en los tres poderes del Estado, así como en la mayoría de los órganos de control estatal.

Tanto para el Profesor Cabrera, como para el Procurador de la Administración, coinciden que todos los aspectos negativos de la administración pública inciden directamente en el deterioro en la Democracia panameña y en la institucionalidad que llevó a estas dos instituciones a retroceder los éxitos alcanzados. Hoy en día cualquier mecanismo de ingreso a la Administración Pública es mejor de lo que hemos tenido subraya el Procurador de la Administración".

Como podemos observar en el gráfico anterior vemos como el porcentaje de apoyo a la democracia panameña ha ido descendiendo desde 1996 a 2018 de 75% a un 42,

IMAGEN 1

Gráfica 1
Porcentaje de apoyo a la democracia en Panamá (1996-2018)



Fuente: elaboración propia con datos del Latinobarómetro.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada en junio de 2003 en Santa Cruz de la Sierra en Bolivia y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estados y de Gobierno, registra las evidencias de las realidades de la administración pública panameña, con la posición de las personas entrevistadas:

1. Pérdida de confianza de los ciudadanos en la Administración Pública.
2. Debilitamiento del sistema democrático
3. Altos niveles de corrupción
4. La capacidad de crecimiento económico sustentable en los países.

Para la procuradora de la Administración Alma Montenegro de Fletcher, las inconvenientes para ordenar la gestión pública se deben, a) una falta de voluntad política y la visión distorsionada circunscrita a cinco años de gestión; b) no hay liderazgo comprometido en llevarla adelante con obligación y responsabilidad y dar cumplimiento a las políticas públicas, con enfoque integral de Estado y proyección a largo plazo, elemento fundamental para una eficiente administración pública.

Para Montenegro de Fletcher (2019), mientras persista esta realidad, la mayoría de los intentos que se lleven a cabo para mejorar y/o fortalecer la institucionalidad en Panamá, serán en vano. Seguiremos, por un lado, enfrentándonos a un panorama incierto sin adecuada planificación y

escandalosa improvisación y por el otro, condicionados a un escenario que refleja entre otras cosas:

1. Falta de voluntad política de los que dictan las políticas públicas (autoridades, funcionarios y políticos).
2. Ausencia de mecanismos efectivos de seguimiento y control de la dinámica de formulación e implementación de las políticas públicas, lo que favorece las corruptelas.
3. Fortalecimiento de los mecanismos de control de desempeño en todos los órganos del Estado, porque todos pueden ser supervisados y evaluados. Los servidores públicos son su cara más visible, y su accionar está estrechamente ligado a la manera como la ciudadanía evalúa la eficacia de Estado y del gobierno de turno. (INDH, 2019: 220).

Una de las evidencias que identifica el INDH, es que, en Panamá, la diferencia entre el Estado y gobierno difícilmente se percibe; los servidores públicos terminan siendo identificados con el gobierno de turno. El INDH (2019), señala que los funcionarios públicos y los asesores políticos del gobierno de turno son vistos como parte de lo mismo, y las declaraciones hechas por entrevistados apuntan a mostrar una cierta incredulidad hacia el sistema político y al funcionamiento del Órgano Ejecutivo.

Para el jurista Juan Cristóbal Zúñiga, “es un problema general de la población que no sabe identificar la diferencia entre el Estado y el gobierno, y más aún identificar la separación de poderes, los ciudadanos ven al Presidente de la República como el superior jerárquico y que puede inmiscuirse en el resto de los poderes del Estado (Legislativos y Judicial).

En publicación del diario La Prensa de 3 de noviembre de 2017, presentaron las cifras de confianza en las instituciones públicas del Informe Latinobarómetro 2017, igual manera la confianza de los panameños en las instituciones públicas es liderizada por la Iglesia, la Fuerza Pública, Tribunal Electoral, Asamblea Nacional, Órgano Ejecutivo y Partidos Políticos.

Esta situación se evidencia con la mala calificación que presentan las instituciones públicas, como por ejemplo las presentadas en el Informe Latino barómetro 2018 sobre la confianza en las instituciones señalan que la institución en la que más confían los panameños es la Iglesia con un 78%; la segunda institución es la Fuerza Pública con un 41%; el Tribunal Electoral con un 25%; Asamblea Nacional 26%; Órgano Judicial 21%; Gobierno 16%; Partidos Políticos 11%.

CUADRO 2-4

Niveles de confianza de los ciudadanos con diversas instituciones del Estado panameño

INSTITUCION	NIVELES DE CONFIANZA
IGLESIA	78%
FUERZA PUBLICA	41%
ASAMBLEA NACIONAL	26%
TRIBUNAL ELECTORAL	25%
ORGANO JUDICIAL	21%
ORGANO EJECUTIVO	16%
PARTIDOS POLITICOS	11%

Fuente: Latinobarómetro 2018.

Observamos que en comparación al 2017 la confianza en el gobierno cayó tres puntos porcentuales al estar evaluada en el 2018 con un 16%, como podemos observar en el Cuadro 5. Consultando el III Informe de Visión País de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), señala que la gobernabilidad democrática y sostenibilidad política y destaca que se “requiere de instituciones fuertes y eficaces” para lograr “un país en paz, plenamente democrático, con mayor equidad social. Este informe del APEDE también hace referencia al Informe Latinobarómetro presentando como considerablemente ha ido cayendo la confianza el gobierno en los últimos 6 años.

CUADRO 3-4

Porcentaje de confianza de los ciudadanos con respecto al Órgano Ejecutivo

AÑO	PORCENTAJE DE CONFIANZA
2013	37%
2014	N/D
2015	30%
2016	20%
2017	19%
2018	16%

Nota: La cifras de 2018 fueron incluidas por nuestra parte.

Para el sociólogo Harry Brown “de acuerdo al modelo económico que tenemos los gobiernos han ido cediendo su soberanía a organismos internacionales tipo OMC, y muchas de las decisiones que la gente y esperar que toman los gobiernos están limitadas a los compromisos internacionales que sostienen el modelo económico, además los gobiernos se sustraen a tomar decisiones para no afectar a los intereses privados, teniendo muy poco margen de maniobra, y cuando no las toman se resiente los ciudadanos, sobre todo en Panamá donde los ciudadanos cuando le habla del gobierno solo se centra en el Órgano Ejecutivo quien es el responsable de la ejecución de las políticas públicas”.

¿Por qué si la mayoría de los servidores de la Autoridad del Canal de Panamá son panameños porque su Administración si funciona?

Montenegro de Fletcher (2019), considera también que “para mejorar la gestión pública hace falta un régimen de carrera para los funcionarios municipales. Así como desarrollar, de una vez por todas, las carreras administrativas, judicial y legislativas, en estos momentos aplicadas a medias. Es esencial dar estabilidad a los buenos funcionarios comprometidos con el fortalecimiento de la función pública, quienes honran el servicio público”.

Miguel Ángel Clare nos indica que “la respuesta está en la formación que les dan a sus funcionarios de la cultura organización de los valores que deben practicar para lograr los objetivos y la misión de la institución y que cumplir con esa meta tiene su recompensa.

El INDH (2019), indica en ese sentido que el servicio civil requiere elevar los estándares de la estabilidad, calidad y rendimiento de los funcionarios públicos; como también que su selección, promoción, y/o remoción deben estar basadas en decisiones objetivas, considerando factores vinculados a la calidad de la gestión pública.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2019, además establece que la gestión pública debe basarse en lineamientos estratégicos, y en la evaluación del rendimiento de sus altos directivos de acuerdo con los mismos.

Uno de los temas puntuales o retos que tiene la Administración del Canal de Panamá es que les depara el futuro. Existen indicios de la creación de clanes dentro de la ACP, el problema de la lucha de poder entre la administración y los sindicatos, son los retos que tiene la ACP para el futuro y los intentos de penetración de la política partidista. En cambio, la ACP tiene una buena administración debido que tiene una cultura arraigada del modelo norteamericano.

Para un trabajador de la ACP, que forma parte de los trabajadores no profesionales, quien por motivos de las reglas en su trabajo, me indico que debo mantener el anonimato, señaló que en los últimos veinte años se ha creado una falacia para los trabajadores no-profesionales de la ACP, que por dieciséis años los salarios de este grupo profesional estuvieron congelados, siendo ellos los que llevan el peso de la operación del Canal de Panamá, que los privilegios se dan dentro del grupo de profesionales, en el manejo de la información de los concursos, y como existe una cultura de que el Canal de Panamá es un tema ajeno del quehacer nacional, muy pocos panameños se animan o buscan a aplicar por una plaza de trabajo en la Autoridad del Canal de Panamá, situación que permite un silencioso tráfico de influencias.

4.5 Diferencias entre la Administración Pública General vs la Administración Pública de la Autoridad del Canal de Panamá

Al desarrollar este estudio comparativo se ha identificado las diferencias que existen entre ambos modelos de gestión pública inmersos dentro del Estado panameño, de acuerdo a los estudios encontrados y las entrevistas a académicos, políticos, funcionarios públicos que entrevistamos.

Una de las debilidades de la administración pública panameña es que no se ha podido realizar las reformas administrativas necesarias, debido en gran parte a la fuerte influencia partidistas que prevalece sobre las principales necesidades de la gestión público (recursos humanos, organización, régimen financiero).

CUADRO 4-4

Diferencias entre la Administración Pública General y la Administración del Canal de Panamá

Administración Pública General	Administración del Canal de Panamá
32% son empleados permanentes incluidos en la Carrera Administrativa	75.5% de sus empleados son permanentes.
Ingreso por influencia partidista hasta el 2018.	Ingreso por concurso

<p>No cuenta con programas de desarrollos profesionales para los jóvenes recién graduados</p>	<p>Programa de Desarrollo Profesional Desarrolla a jóvenes profesionales recién graduados(as), con alto potencial, en áreas profesionales y administrativas de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), tales como: contabilidad y finanzas, ciencias naturales y medio ambiente, administración y negocios, derecho, investigación y auditoría, recursos humanos, logística e ingeniería, entre otros.</p>
<p>No tiene, programas para el desarrollo de áreas técnicas</p>	<p>Ofrece la oportunidad de capacitación especializada en artesanías críticas para la operación del Canal, a candidatos(as) con formación previa en áreas técnicas y una experiencia mínima comprobada de 6 meses en el área solicitada. El programa incluye clases teóricas, un alto componente práctico en talleres y trabajo supervisado en campo, con una duración de dieciocho (18) a veinticuatro (24) meses, según la ocupación. El reclutamiento se realiza a través de convocatorias anuales que son anunciadas en el Portal de Empleo y en periódicos locales.</p>
<p>Se depende mucho de la decisión política, no de acuerdo al desarrollo de las políticas públicas y los planes organizacionales.</p>	<p>Las decisiones se toman con la finalidad de cumplir los objetivos de la organización</p>
<p>Excesiva discrecionalidad del Órgano Ejecutivo</p>	<p>Existe poca discrecionalidad del Administrador del Canal.</p>
<p>Excesivo clientelismo</p>	<p>No constan evidencias de clientelismo</p>

El INDH (2019), indica que el servicio civil de Panamá ha logrado avanzar hacia una mayor institucionalización, apoyado en leyes que le han dado mayor estabilidad al servidor público y logrando incluir un tribunal administrativo para resolver las diferencias que se pudieran generar con relación a decisiones del recurso humano en las diversas instituciones de la administración del Estado.

Los grandes retos que tiene ambos modelos es retroceder a los logros alcanzados, y en especial dentro de la Autoridad del Canal de Panamá, los temores son que se dé un proceso de politización que ponga en peligro el éxito alcanzado por la administración en las últimas dos décadas.

Es evidente también un conflicto entre la Administración del Canal y los Sindicatos, los cuales en muchas ocasiones dirigen sus negociaciones a lucha de poder y no a mejorar las condiciones laborales y perdiendo el interés del buen funcionamiento del Canal de Panamá,

El jurista Miguel Ángel Clare, señala que el problema del sindicalismo panameño es que se basa en la lucha de aumentos salariales, trabajar menos horas, y esa cultura de lucha de poder, para obtener beneficios individuales también empieza a introducirse en la Autoridad del Canal de Panamá, los sindicatos no son malos, lo negativo es perder la perspectiva de que el derecho laboral es solo mejorar las condiciones de salario, dejando de lado el ambiente de trabajo y otros aspectos importantes para un buen entorno laboral.

La Administración Pública debe fortalecerse para así tener una buena gestión pública, con funcionarios formados y profesionalizados que, sin injerencias ni presiones políticas, es necesario la definición de los puestos y cargos tanto técnicos como políticos dentro de los manuales de cargo de cada institución. Solo así podrá a ver una gestión efectiva al servicio de todo el Estado.

Para Fletcher de Montenegro (2019), en ese sentido indica, “si contamos con servidores motivados, salario justo y capacitación continua, se elevaría la calidad de los servicios que se brindan a la población, que al final es la tarea y obligación de los gobiernos”.

Otro aspecto puntual dentro esta investigación es que los controles de los fondos públicos; la rendición de cuentas en el Estado panameño, sin entrar a fondo es otra de las deficiencias y diferencias que se dan entre los dos modelos de gestión. En primer lugar, tenemos una

Contraloría General de la República, una institución que participa de manera activa en todo acto administrativo, de paso en cada institución pública existe una oficina llamada Control Fiscal, donde el encargado de esta oficina refrenda los actos de la administración, (pagos de planillas, compras, licitación de construcción, entre otros temas), la gestión de esta institución hoy en día presenta debilidades, señalan muchos expertos. La Contraloría General de la República, presenta en ocasiones más obstáculos que ser una verdadera agencia de fiscalización. Para el excandidato presidencial, y exdirectivo de la Autoridad del Canal de Panamá, Marco Ameglio, “la Contraloría General de la República se ha convertido en otro foco de corrupción, escudándose en el mecanismo del control previo, lo cual también es un obstáculo para la ejecución efectivo del presupuesto del Estado”.

Es decir que además de las diferencias en cuanto la organización del recurso humano, existe deficiencias en los procesos administrativos que hace inoperante e ineficiente el servicio público, Ameglio pone de ejemplo “el daño de una tubería que dejó sin servicio de agua a la Ciudad de Panamá, que al final de esto la reparación y el reemplazo de la pieza cuyo costo era de dos mil dólares, no se daba porque en el proceso de compra se encontraba para refrendo y tenía más de un mes en una oficina en la Contraloría de la República, por el contrario una vez el IDAAN que es la agencia pública que brinda el suministro de agua conversa con la Autoridad del Canal de Panamá, esta tenía en su inventario la pieza que hacía falta para reparar el daño”. Ameglio indica “que el control previo es un obstáculo para el buen servicio público porque evidencia que en ocasiones se obstruye la eficiencia porque temas muy técnicos son llevados por personal no idóneo”.

Por último, propone “necesario crear más instituciones en base modelo de la Autoridad del Canal, empezar por tres instituciones las rectoras de sector salud, educación y agua, con lo cual podemos cambiar la calidad de vida de los panameños. Es necesario que el mandato no varíe, y las reglas no varíen, señala que con el cambio de gobierno por ejemplo en el Ministerio del Canal de Panamá, solo cambia el ministro, porque en el modelo de la Autoridad del Canal, el Ministro de Asuntos del Canal solo hace la función de enlace entre el Órgano Ejecutivo y la Administración del Canal de Panamá”.

Es importante una reforma completa de la Administración del Estado panameño, mirando no solo la formación del recurso humano, sino todo el engranaje gubernamental, desde el

procedimiento de compras, la rendición de cuentas, la planificación, buscando la optimización y aprovechamiento de los recursos humanos y financieros existente en el Estado.

Para fortalecer más esta posición el nuevo administrador del Canal de Panamá, Ricaurte Vásquez, en una entrevista que concedió al periódico La Estrella de Panamá, en el 2016, preciso que la administración pública puede mejorarse por lo menos en tres aspectos específicos: la cantidad de procesos requeridos para hacer negocios en Panamá va en aumento y muchos de estos procesos son manuales, con lo que se encarece hacer negocios en el país. Un segundo aspecto guarda relación con el riesgo país y la situación de las finanzas públicas, particularmente el método de contabilidad del sector público y el registro de ciertas inversiones públicas de bajo retorno económico y el endeudamiento relacionado con los mismos. Y el tercero, el deterioro de la infraestructura, que es responsabilidad del Estado, particularmente la de transporte, agua potable y alcantarillado. Finalmente, la atención al adulto mayor representa una demanda creciente de servicios sociales diferentes a los necesarios para atender una población más joven. En 2003, el 5.7% de los panameños tenía 65 años o más. Estos grupos dependen de pensiones calculadas con un costo de la vida significativamente inferior al actual. En otros casos no tienen el beneficio de pensiones para lo cual se ha diseñado un programa de subsidio como '100 a los 70'. Este tipo de subsidios, como la mayor parte de los subsidios, es un indefinido e ilimitado, por lo que se espera que represente un monto creciente del presupuesto por el simple hecho de que la población adulta mayor está en crecimiento. Lo segundo es que se trata de un incentivo a favor del trabajo informal.

Panamá, tiene todas las condiciones para dar el salto a un país de primer mundo, las características de su modelo económico, sus altos índices de crecimiento, siendo uno de los más altos en la región latinoamericana y sin dudar a dudas su posición geográfica hace que tenga todo a su favor. Pero sin duda el gran obstáculo es la falta de comprensión de la clase política de dejar de mirar con luces cortas, de claudicar en las prácticas clientelistas y populistas que impiden el desarrollo constante y sostenible del Estado panameño.

CONCLUSION

Como señala Moriconi (2011) uno de los temas cruciales para cualquier democracia es la administración estatal, pero los debates públicos sobre la cuestión son muy escasos y esporádicos y se concentran más bien en temas como la corrupción, que forman parte del ámbito de la instrucción judicial y del poder punitivo del Estado, antes que corresponder al diseño y estabilidad de las instituciones políticas.

Muchas de las personas que entreviste perciben un debilitamiento de las instituciones públicas, hoy más que nunca con las posiciones que se adoptan desde la Asamblea Nacional, con el debate de las reformas a la Constitución Política y el rechazo de la ciudadanía en general.

El nuevo gobierno ha retrocedido en los logros alcanzados hacia la institucionalización del servicio público, dándose desde el inicio del nuevo gobierno el 1 de julio de 2019, despidos masivos de funcionarios públicos, cambios en la normativa para nombrar de manera fácil a nuevos servidores públicos, por razones políticas, aumentando el clientelismo de una manera desproporcional en comparación a los últimos diez años.

La Administración Pública del Estado panameño, presenta deficiencias en su planificación, desarrollo y ejecución; esto da como resultado un mal servicio público, incoherencia en la formulación de las políticas públicas en sectores importantes como la educación, salud y vivienda y el agro, y una percepción de corrupción, lo cual ha sido evidenciado en los últimos diez años, en casos sonados como el escándalo con la constructora brasileña Odebrecht, casos como Blue Apple, sobrecostos en licitaciones públicas, obras de infraestructura con más de diez años sin haberse terminados. De acuerdo con el Barómetro Global de Corrupción, 2019, el 56% de los panameños señala que la corrupción se agudizó en los últimos doce meses, lo más grave de esta cifra es que el 90% de los panameños no confían en las instituciones públicas y de estas cifras un 79% señalan que la actuación del gobierno para erradicar la corrupción es mala.

Estos casos de corrupción demuestran como indica Brown (2009), que las presiones para que el aparato burocrático no cumpla con su rol regulador no provienen sólo de los impulsos clientelistas de los partidos políticos, sino también de los actores del mercado. La apertura de mercados es el paradigma que rige la economía mundial y las economías nacionales. En teoría, los mercados reemplazan al Estado en el rol de proveedor de bienes y servicios públicos,

limitando al Estado a tener un papel meramente regulador y de garante. Esta nueva tendencia hace evidente y urgente una reforma integral de la administración pública panameña, que si bien es cierto es parte de la solución para reducir los niveles de corrupción, es necesario las reformas para establecer una separación de las carreras públicas, definir los perfiles de cada cargo, lo cual puede ayudar a mejorar la eficacia del gobierno.

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano Panamá 2019, es necesario mejorar la administración pública en los siguientes aspectos:

1. Ampliar la cobertura de los actuales programas dirigidos al servicio civil y fortalecer la institucionalidad relacionada con el desarrollo de la política de recurso humano dentro de la administración del Estado.
2. Fortalecer la estabilidad funcionaria de los servidores públicos, sin que ello impida procesos de reformas y mejoras en el sector público. Estabilidad no puede confundirse con inamovilidad.
3. Fortalecer el trabajo realizado por la DGCA, logrando que los procesos de reclutamiento y selección se realicen sobre la base de atraer buenos profesionales al sector público, haciendo una carrera funcionaria, y que los talentos jóvenes puedan sentirse atraídos para servir al Estado.
4. Definir la hoja de ruta de la DGCA, con el fin de concluir la acreditación de carrera administrativa y generar procesos de evaluación de esta etapa, e incorporar mejoras.
5. Instalar un Programa de Excelencia para altos directivos de la Administración Públicos, que tiene por objetivo separar funciones del Estado; profesionalizar a directivos y profesionales; establecer gestión de desempeño de estos servidores públicos exigentes e innovador, así como acciones a favor de la transparencia y el combate a la corrupción.

Lograr estos objetivos permitiría fortalecer la institucionalidad democrática, que no ha podido crecer desde el retorno de la democracia desde 1990; y a pesar de que se han dado elecciones democráticas, con altos índices de participación, la pérdida de confianza y el poco interés de los ciudadanos empieza a sentirse con los resultados de las elecciones de mayo de 2019, donde un alto porcentaje de la población joven se abstuvo de ejercer su derecho al sufragio.

Para los entrevistados las reformas a la administración pública solo se han concentrado en las áreas del sector económico y en las actividades fundamentales del modelo transitista; a la

estabilidad de los procesos electorales y todo lo concerniente a la administración del Canal, quedando pendiente cambios profundos a la administración pública, siendo su primer obstáculo la voluntad política real de quienes gobiernan, manteniendo la Administración bajo la dependencia a los factores políticos-electorales. Esta situación hace que nuestra Administración Pública no sea eficiente, eficaz y transparente, quedando los funcionarios públicos al vaivén de las decisiones político-partidista.

El Estado panameño atraviesa una crisis política e institucional, debido a una desconexión de la clase política, con las realidades socioeconómicas del país, y esto es visible ante los índices de crecimiento económico que se ha tenido en los últimos años, pero además se evidencia que existe una gran desigualdad social.

El recurso humano como parte de la administración pública tradicional presenta deficiencias y a pesar de las reformas a la Ley de Carrera Administrativa mediante la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, lo cual fue logro y un avance importante para la profesionalización de los servidores públicos; ya que las mismas daba paso al desarrollo de la estabilidad laboral de los funcionarios al servicio del Estado, al establecer el concurso de ingreso a la administración pública, lo van en concordancia con los principios constitucionales vigentes. Otro aspecto novedoso de esta reforma es la creación del Tribunal de la Administración Pública, como un ente independiente, imparcial y objetivo para atender los conflictos entre la Administración y los servidores públicos.

La nueva administración gubernamental no ha respetado los logros obtenidos para los servidores públicos con las reformas a la Ley 9 de 1994, introducidas con la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, y ha iniciado una serie de despidos masivos so pretexto de que los funcionarios no están adscritos a la carrera administrativa, perdiéndose recurso humano valioso, capacitado y con experiencia. Lo que se busca es continuar con la mala práctica nombrar allegados al gobierno de turno, tomando en cuenta su afiliación partidista por encima de los méritos de cada ciudadano.

La administración del Canal de Panamá, en oposición presentan un modelo de gestión que se fundamenta en desarrolló de prácticas del NPM, con reglas de transparencia, responsabilidad, eficiencia, con un sistema de méritos de sus funcionarios, siendo para el Estado un éxito como modelo de gestión, lo cual es visible con los logros alcanzados, los aportes que la operación

del canal deja al Estado, lo cual representa mucho más de lo que recibió Panamá, cuando el Canal era administrado como una agencia federal de los Estados Unidos de América; un ejemplo claro lo es el proyecto de Ampliación del Canal de Panamá, proceso que inicia con la participación ciudadana de todos los panameños, que a través de un referéndum en octubre de 2006, aprueban su construcción, y todo el proceso hasta su culminación e inauguración en junio de 2016; fue un proyecto administrado y dirigido por panameños, deja abierta las dudas de porque dentro del Estado existen dos modelos de gestión con características totalmente diferentes.

Los objetivos trazados como institución siempre resaltan el valor de su recurso humano, las buenas prácticas de transparencia en la gestión de sus procesos y en la independencia de los vaivenes de la política partidista.

Los temores que muchos ciudadanos y funcionarios de la Autoridad del Canal, como lo expresado en varias oportunidades el exadministrador Jorge Quijano, es el reto de mantener la competitividad, la confianza de los ciudadanos en la administración del Canal y mantener las buenas prácticas de gobernanza que han sido la clave para el cumplimiento de los objetivos actuales de la ACP, buscando ampliar sus competencias con negocios complementarios que puede ampliar y atraer el flujo de buques por el Canal de Panamá, y un punto vital para el funcionamiento del Canal es también velar por el recurso hídrico con la realización de estudios y tomar las decisiones de Estado, ya que la misma cuenca que nutre de agua al funcionamiento del Canal es la misma que se usa para el consumo humano en las principales ciudades de Panamá.

El Estado panameño tiene en la Autoridad del Canal de Panamá un modelo gestión a su alcance para hacer las transformaciones que la Administración Pública requiere para dar un buen servicio público, para ellos es necesario que exista la voluntad política de un cambio real, que se eliminen las malas prácticas que se dan por razones de la política partidista que sigue viendo a la Administración Pública como un botín para satisfacer y seguir con las prebendas políticas, las prácticas populistas y clientelista que impiden un verdadero Estado de Derecho y una buena gobernanza en el Estado panameño.

BIBLIOGRAFIA

Alvarado, Juan Diego (2017), "Democratización deliberativa en Panamá y la construcción de consensos hacia una gobernabilidad tecnocrática", Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017, Panamá, Universidad Santa María La Antigua.

Arauz, Celestino (2013), "Jorge E Illueca y la Gesta Patriótica de enero de 1964", Panamá, Editora Sibauste.

Arauz, Heriberto (2004), "Régimen Laboral del Servidor Público", Panamá, Universal Books.

Ardito Barletta, Nicolas (2016), "Huellas, Contribuciones Nacionales e Internacionales", Panamá, Panamericana Formas e Impreso, S.A.

Arias, Harmodio (1957), "El Tratado del Canal de Panamá", Panamá, Editora Panamá América.

Arosemena, Justo (1997), "El Estado Federal", Panamá, Biblioteca de la Nacionalidad Panameña.

Asvat, Ebrahim (2010) "Bitacora del Presidente", Panamá, Editorial El Nuevo Siglo S.A.

Autoridad del Canal de Panamá (2018), Informe Anual 2018, consultado 20.10.2019. disponible en www.micanaldepanama.com.

Barrios, Boris (2012), "La Democracia Constitucional", Panamá, Revista Panameña de Política, N° 14, Julio - Diciembre 2012.

Bermúdez, Julio (2013), "Ricardo Arias Calderón: Pensador y Constructor de Democracia", Panamá, Smart Business Inc.

Boiero, Gabriel y Estrada, Gabriela (2003), Reforma Del Estado: Transición Hacia Un Nuevo Modelo De Gestión Pública, realizado el ámbito del Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración, "Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad," 27, 28 y 29 de noviembre de 2003, Córdoba.

Brown, Harry (2009), "Partidos Políticos y Elecciones en Panamá, Un Enfoque Institucionalista", Panamá, Editora Novo.

Bustamante, Aminta (2019), "32% de servidores, en carrera administrativa" (online), consultado 23.10.2019. Disponible en

<https://impresaprensa.com/panorama/servidores-carrera-administrativa-0-5307969225.html#.XOKyOstgCvM.email>.

Castelazo, José (2007), Administración Pública Una Visión de Estado, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Castillero, Ernesto (1988), Panamá y los Estados Unidos, 1903-1953, significado y alcance de la Neutralización de Panamá, Política Exterior de Panamá, Panamá

Caupers, João (2002), Introdução À Ciência Da Administração Pública, Lisboa, Ancora Editora.

Centro de Internacional de Estudios Sociales y Políticos AIP-Panamá, "Hablemos de Democracia". Disponible en www.cieps.org.pa, consultado en 24.11.2019,

Cerceño, Ameth (2014), "9 de enero de 1964: Fin de la Etapa Revisionista de los Tratados del Canal de 1903" (online). Disponible en www.laestrelladepanama.com consultado en 15.09.2019.

Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (2017), "Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado, Panamá 2030, Alineando el desarrollo nacional con los Objetivos de Desarrollo Sostenible". Disponible en www.concertacion.org.pa, consultado en 24.08.2019,

Crespo, Jorge et. al. (2015), "El Redescubrimiento de la Administración Pública". Creando Imágenes desde la Universidad, Madrid, Instituto Complutense de Ciencias de la Administración.

Dahlstrom, Carl, y La Puente, Victor (2017), "Organizando El Leviatán", Barcelona, Editorial Deusto.

Dailey, Robert (1990), "Comportamiento Organizacional", Reino Unido, Primera Edición.

De Obarrio, Enrique (2006), Discurso Inaugural de la Cuadragésima Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE '06), sobre Partidos Políticos: Crisis y Desafíos, realizado en el ámbito de la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE '06), sobre Partidos Políticos: Crisis y Desafíos.

De la Guardia Jr, Ernesto (2016), Teoría y Práctica de la Democracia, Conversaciones con el Pueblo, Panamá, Tribunal Electoral.

De la Rosa, Diógenes (1999), "Testigo y Protagonista del Siglo XX Panameño", Tomo I, Panamá, Ediciones de la Academia Panameña de la Lengua.

Fariza, Ignacio (2019), El milagro económico panameño, encalla con la desigualdad, (online), consultado el 25.10.2019. Disponible en:

https://elpais.com/internacional/2019/05/02/america/1556790061_709734.html.

Galindo, Mario et.al, Ensayo sobre los Partidos Políticos, Panamá, Tribunal Electoral.

Gallo, Andrea (2017), "Se inicia la carrera administrativa". Disponible en www.prensa.com, consultado 03.09.2019,

Gallo, Andrea (2017), "Partidos Políticos los peor evaluados", Diario La Prensa (online), consultado el 25.10.2019. Disponible en

https://imprensa.prensa.com/panorama/Partidos-politicos-peor-evaluados_0_4885761493.html#.XO0mKqNe7v4.email,

Gómez, Carlos (2016), "Origen y Evolución del Estudio de la Administración Pública", (online), consultado 21.10.2019. Disponible en <http://eprints.uanl.mx/10271/>.

González, Felipe (2006), "Conferencia internacional: "Los partidos políticos para la democracia del siglo XXI," realizado en el ámbito de la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE '06), sobre Partidos Políticos: Crisis y Desafíos.

González, Miguel (2008), Diseño de Constituciones El Anteproyecto de Constitución de la República de Panamá del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá de 1994, Panamá, Revista Panameña de Política No.5, enero-junio 2008.

Guzmán, Diana (2014), "Valores Corporativos: Signos Vital de su Empresa" (online), consultado el 14.10.2019. Disponible en <https://www.ucc.edu.co/cali/prensa/2014>.

Jaráiz Erika y Pereira, María (2015), "El Nuevo Servicio Público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública", Santiago de Compostela, Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS), Volumen 14, No.2.

Jorden William (2004), "La Odisea de Panamá", Bogotá, Primera Edición en español.

Lemaitre, Eduardo (2003), Panamá y su Separación de Colombia, Bogotá.

Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel (2018), "Cómo Mueren Las Democracias", México, Editorial Planeta.

Linares, Julio (1983), "Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente y al funcionamiento del Canal de Panamá", Panamá.

Mariñez, Freddy (2013), "La Gestión del Nuevo Servicio Público", realizado en el ámbito XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013

Martínez, Rogelio (2003), "Fundamentos de Derecho Público", México, McGraw Hill.

Morales, Eusebio (1999), "Ensayos y Discursos", Panamá, Biblioteca de la Nacionalidad Panameña.

Mock, Ariel e Young, Luzmila (1999), "Cien años de la Administración Pública en Panamá", Panamá, Editorial Universitaria.

Montenegro de Fletcher, Alma (2019), ¿Es posible ordenar la gestión pública? (online), consultado el 24.09.2019. Disponible en

<https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/190711/posible-ordenar-gestion-publica>.

Morgan, Eduardo (2005), Panamá Potencia Marítima, Panamá, Conferencia Anual de Ejecutivos de Empresa (CADE 2005), El Canal de Panamá: Pasado, Presente y Futuro.

Stoker, Gerry (2008), "Gestión del Valor Público: La Administración Pública orienta por la Misión" Moreira, José, et.al (orgs.), Estado, Sociedad Civil y Administración Pública: Para un Nuevo Paradigma del Servicio Público, Coimbra, Editora Almedina.

Moriconi, Marcelo (2011), Retórica, política y administración pública, Por qué fallan las reformas administrativas, Mexico, Clacso.

Panama Canal Commision (1987), Annual Report, Fiscal Year Ended September 30, 1987, consultado el 15.09.2019. Disponible en

<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=ien.35556031449002;view=1up;seq=1>.

Ortega, Ismael (1999), La Jornada del día 3 de noviembre de 1903, y sus antecedentes, Panamá, Biblioteca de la Nacionalidad.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019), Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2019, Renovando las Instituciones para el Desarrollo Sostenible, Panamá.

Restrepo, Manuel (2009), Burocracia, Gerencia Publica y Gobernanza, Bogotá, Revista Dialogo de Saberes.

Royo, Arístides (2006), Prologo en Compendio de Escritos Políticos et.al. Panamá, Asamblea Nacional.

Santana, Candelario (2019), “Reforma Constitucional o Constituyente” (online), consultado el 20.12.2019. Disponible en

<https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/190513/reforma-constituyente-constitucional>

Savater, Fernando (1992), Política para Amador, Barcelona, Editorial Ariel, S.A.

Sevilla, José Antonio (2018), Democratización subnacional: reflexiones acerca de su conceptualización, dimensiones constitutivas y métodos de identificación, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, vol. 11, núm. 23, sept.-dic. 2018 .

Soler, Ricaurte (1999), “Formas Ideológicas de la Nación Panameña”. Disponible en www.micanal.com. Consultado el 23 de octubre de 2019.

Turner, Domingo (1968), “La Constitución a los 22 años”. Disponible en www.asamblea.gob.pa. Consultado el 13 de septiembre de 2019.

Valdés Escoffery, Eduardo (2014), “Etica en la Política”, Panamá, Curso de Pastoral Social, Febrero de 2014.

Valdés, Ramón (1999), “La Independencia del Istmo de Panamá”, Panamá, Biblioteca de la Nacionalidad.

Zúñiga, Carlos Iván (2019), “Episodio de la Política Nacional, Panamá”. Disponible en www.laestrelladepanama.com. Consultado el 15 de septiembre de 2019.

Zúñiga, Juan Cristóbal (1976), “Los proyectos de Tratado de 1967, entre Panamá y los Estados Unidos, Administración y Defensa, análisis jurídico histórico”, Tesis de Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá.