



1990-2024

Análisis de los  
**Discursos**  
de los Presidentes de la  
**Asamblea Nacional**

DEMOCRACIA • DERECHOS POLÍTICOS • REPRESENTACIÓN POLÍTICA  
RELACIONES ENTRE ÓRGANOS DEL ESTADO:  
EJECUTIVO-LEGISLATIVO-JUDICIAL







**Autores:**

*Abdiel Rodríguez*  
*Carlos A. Jaime V.*  
*Giancarlo Roach Rivas*  
*Kemy Loo*  
*Paul Córdoba*  
*Ramón H. Benjamín M.*  
*Rocío Cruz Lathrop*  
*Tamara Martínez Paredes*

**Coordinador:**

*Ramón H. Benjamín M.*

**ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS DE LOS PRESIDENTES  
DE LA ASAMBLEA NACIONAL**

**doi** <https://doi.org/10.61311/9789962693611>

**TRIBUNAL ELECTORAL**

ALFREDO JUNCÁ WENDEHAKE  
MAGISTRADO PRESIDENTE  
EDUARDO VALDÉS ESCOFFERY  
MAGISTRADO PRIMER VICEPRESIDENTE  
LUIS A. GUERRA MORALES  
MAGISTRADO SEGUNDO VICEPRESIDENTE

**ASAMBLEA NACIONAL**

H.D. DANA D. CASTAÑEDA G.  
PRESIDENTE  
H.D. DIDIANO PINILLA RÍOS  
PRIMER VICEPRESIDENTE  
H.D. JAMIS G. ACOSTA G.  
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

**INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS**

SALVADOR SÁNCHEZ GONZÁLEZ  
DIRECTOR EJECUTIVO  
CARLOS H. DÍAZ  
SUBDIRECTOR EJECUTIVO

**DIRECCIÓN DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS**

MARISOL MARTÍNEZ  
DIRECTORA  
JAIME BEITIA  
SUBDIRECTOR

**COORDINACIÓN**

RAMÓN H. BENJAMÍN M.

**COORDINACIÓN EDITORIAL**

ISAAC A. RÍOS S.

**CORRECCIÓN Y ESTILO**

CRISTÓBAL NAVARRO MARTÍNEZ

**MAQUETACIÓN EDITORIAL -DIGITAL / PORTADA**

JAVIER VÁSQUEZ R.

IMPRESO EN PANAMÁ, CIUDAD DE PANAMÁ,  
POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ.  
PUBLICACIÓN DE 280 PÁGINAS.  
TIRAJE DE 400 EJEMPLARES.

DICIEMBRE 2024

**ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS DE LOS PRESIDENTES  
DE LA ASAMBLEA NACIONAL**

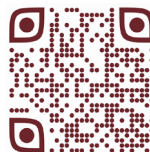
ESTA INVESTIGACIÓN, PARA SER PUBLICADA, FUE  
ARBITRADA Y AVALADA POR EL SISTEMA DE PARES  
ACADÉMICOS EN LA MODALIDAD DE DOBLE CIEGO.

**LICENCIA** CREATIVE COMMONS:

CC BY-SA 3.0



ISBN 978-9962-693-61-1  
ISBN 978-9962-693-56-7



Acceda a la versión digital de esta obra en el Repositorio del Instituto de Estudios Democráticos en <https://rinedtep.edu.pa/server/api/core/bitstreams/9430e9e6-0db5-4643-99d9-58dcef-6c98e5/content> o enlazando el código QR al lado:





## ÍNDICE

Presentación Tribunal Electoral .....	9
Presentación Asamblea Nacional .....	13
Estudio introductorio <b>Ramón H. Benjamín M.</b> .....	19
Las ideas de democracia y modernización: elementos centrales en los discursos de la presidencia de la Asamblea Legislativa de Panamá, durante el período 1990-1999 <b>Ramón H. Benjamín M.</b> .....	39
Análisis de los discursos de instalación y despedida de los presidentes de la Asamblea Nacional (1999-2004) <b>Kemy Loo Pinzón</b> .....	81
Evolución de prioridades legislativas: Análisis de discursos en la Asamblea Nacional de Panamá (2004-2009) <b>Paul Córdoba Mendoza y Abdiel Rodríguez Reyes</b> .....	109
Del dicho al hecho: el discurso político del “cambio” durante la Asamblea Nacional 2009-2014 <b>Rocío Cruz Lathrop y Giancarlo Roach Rivas</b> .....	139
Análisis de los discursos de los presidentes de la Asamblea Nacional (2014-2019) <b>Carlos A. Jaime V.</b> .....	167
Análisis sobre los desafíos actuales de la democracia, la participación y representación política de las mujeres en Panamá (2019-2024) <b>Tamara Martínez Paredes</b> .....	213
Presidentes de la Asamblea Nacional 1990-2024.....	259
Discursos de los Presidentes de la Asamblea Nacional.....	271





## Presentación

### Tribunal Electoral

El libro *Análisis de los discursos de los presidentes de la Asamblea Nacional (1990-2024)* es el producto de un trabajo colectivo de investigación, que aspira a contribuir a la comprensión de la política panameña de la época democrática, mediante el análisis de los discursos de instalación y clausura de cada período anual de sesiones, pronunciados por los titulares de ese Órgano del Estado.

La realización de la obra ha sido coordinada desde el Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral, sobre la base de la recuperación documental realizada por la Dirección de Estudios Parlamentarios de la Asamblea Nacional, y el trabajo de un grupo destacado de profesionales. Los discursos analizados se entienden como expresiones políticamente relevantes pronunciadas en tono institucional por la representación principal del Poder Legislativo, institución fundamental de todo régimen político que aspire a considerarse representativo y democrático.

Por el peso de la institución y la ocasión en la que se ofrecen estos discursos, se explica su prioridad dentro de las agendas mediáticas de las respectivas coyunturas. En ese sentido, los discursos permiten observar de qué manera se comprenden y se proyectan hacia la comunidad conceptos e interpretaciones de lo político, desde una posición de acceso privilegiado al discurso público, y en un período específico de la historia panameña reciente.

Los conceptos y comprensiones sobre lo político presentes en el discurso legislativo importan porque a diferencia de las palabras de cualquier persona en el territorio del país, inclusive personajes de la vida política con acceso a medios de comunicación y posiciones centrales en las redes digitales, quienes pueden impactar sobre las creencias, conocimientos y actitudes de la población a través de procesos culturales de sedimentación a mediano y largo plazo, el discurso legislativo, contenedor de conocimientos, ideologías y llamados a actuar de una u otra manera, está inserto en el proceso de formación de las leyes que ordenan, facultan y prohíben acciones y conductas, en resumen, tienen la capacidad de afectar directamente y a corto plazo los derechos y libertades de las personas, y en consecuencia, el carácter mismo del régimen político.

Teniendo esto en consideración, los autores buscan hacer visibles en el conjunto de discursos analizados los significados e implicaciones de la idea de democracia, de la representación política que ofrece la Asamblea Nacional, de los derechos políticos enfatizando lo electoral, y del estado de las relaciones entre órganos del Estado durante cada período de gobierno. Además de las categorías señaladas, se abordan otros temas relevantes de interés para los ocho investigadores involucrados en el proyecto: tres mujeres y cinco hombres. En el proceso se examinaron 50 discursos pronunciados a lo largo de los últimos 34 años y ocho administraciones, por 27 presidentes del Legislativo: tres mujeres y 24 hombres.

Seis capítulos reúnen los análisis y reflexiones de los investigadores. En orden cronológico, Ramón Benjamín (del INED) se ocupa del discurso de modernización entre la invasión militar estadounidense de 1989, la transición de un régimen político autoritario a una democracia electoral y el final del proceso de reversión del Canal de Panamá y áreas adyacentes (1990-1999); Kemy Loo, del Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD), del Tribunal Electoral, dirige

su atención hacia la coyuntura económica nacional y mundial al inicio del presente siglo (1999-2004); Abdiel Rodríguez Reyes y Paúl Córdoba (de la Universidad de Panamá) observan la diversidad de las prioridades y los enfoques entre los presidentes, incluso siendo del mismo partido político (2004-2009); Rocío Cruz Lathrop y Giancarlo Roach Rivas (doctorandos de FLACSO México) abordan el discurso del cambio en un contexto de conflicto y ruptura de alianzas de gobierno (2009-2014); Carlos Jaime (de la Asamblea Nacional) identifica los principales hilos conductores del discurso a lo interno del Órgano Legislativo (2014-2019); y Tamara Martínez Paredes (del INED) se interesa por el discurso sobre la participación política de las mujeres en el contexto de la pandemia con posterioridad al momento más crítico de esta (2019-2023).

Ramón Benjamín, coordinador de la obra, también nos proporciona un estupendo estudio introductorio, que será de gran utilidad para los lectores que quieran navegar en las diferentes piezas de esta significativa obra.

Quiero aprovechar, además, para reconocer el trabajo de la Dirección de Estudios Parlamentarios de la Asamblea Nacional. Contar desde el inicio del proyecto con la recopilación de discursos parlamentarios de Jaime Beytía y Deida Chavarría (2022) permitió a algunos de los autores avanzar rápidamente en las tareas de análisis y escritura, mientras se reunían los discursos correspondientes a otros quinquenios no incluidos en la investigación citada.

Concluyo esta presentación institucional, agradeciendo el trabajo de investigadores, revisores internos y externos, diseñadores, correctores y coordinadores en lo académico y lo administrativo que han contribuido a hacer una realidad esta publicación.

**Magistrado Alfredo Juncá Wendehake**  
Presidente del Tribunal Electoral de Panamá





## Presentación

### Asamblea Nacional

El análisis del discurso como disciplina independiente surgió entre los años 60 y 70 del siglo pasado. Se desarrolló simultáneamente en varios países con el apoyo de algunas disciplinas como la sociología, filosofía, antropología, psicología y la lingüística, entre otras.

Hoy es una práctica académica utilizada para el análisis de los contenidos de las visiones, expresadas en las narrativas de los liderazgos de importantes organizaciones del sector público, empresarial, religioso, social y comunitario. La metodología utilizada para estos estudios puede ser de carácter cualitativo y en la actualidad, con el apoyo de la inteligencia artificial, se pueden utilizar programas que permiten también enfoques de carácter cuantitativo.

Es importante reconocer que el discurso de los presidentes legislativos es un discurso eminentemente político dentro de la esfera del poder, y lo que lo caracteriza, a este último, como lo expresa el académico Gilberto Giménez, es que “...*instaura objetivos o proyectos considerados valiosos para la organización de la convivencia social*” (Giménez, 1981). Es decir, todo discurso político como tal debe ser analizado, según Giménez, dentro de enunciados axiológicos que desempeñan una función directamente programática, donde su acción involucra a los sujetos en su estrategia.

Desde esta perspectiva, el trabajo desarrollado por el Tribunal Electoral, a través de su Instituto de Estudios Democráticos, con el apoyo del Centro de Estudios Parlamentarios de la Asamblea Nacional, abre oportunidades para responder importantes preguntas sobre uno de los tres poderes del Estado, que el Barón de Montesquieu desarrolló en su obra el *Espíritu de las Leyes* y el que la Constituyente de 1904 incorporó a nuestra primera Carta Magna como el primero de ellos. De esta manera, el estudio de los discursos de los presidentes de la Asamblea Nacional nos permite, a través de esta narrativa política construida, identificar la orientación que sus principales líderes, votados por una mayoría relativa del pleno, tomaron en un período legislativo que es de un año y, si fueron reelectos, por dos.

En el análisis de contenido, el material estudiado de las actas compiladas en los trabajos realizados por nuestros funcionarios, medios de comunicación, literatura especializada y la internet hicieron posible examinar con detenimiento los discursos de apertura de las primeras y segundas legislaturas y, en algunos casos, de clausura.

El análisis de la década de los 90, desarrollado por Ramón Benjamín, nos parece fundamental para entender que cambio se produjo a partir de este momento. El investigador en sus conclusiones formula varias preguntas que aún hoy son válidas, entre ellas: ¿Cuál es la idea de democracia en el país? ¿Qué procesos la fortalecen? ¿Quiénes la definen? Y por qué no afirmarlo, otras que nos llevarían a nuevas iniciativas, que invito se exploren de manera crítica.

Y tal y como lo expresa Benjamín, la función de representación estuvo fuertemente comprometida con una idea de modernización que priorizó *“lo relativo al Canal de Panamá y zonas adyacente, el único tema donde la agenda se concretó, a diferencia de temas como seguridad pública, educación, servicios públicos, carrera administrativa o migración”* (Benjamín M., 2024, pág. 73). Y a

lo interno de nuestra institución, en esos diez años, organismos como el BID impulsaron la idea de modernizar la estructura y el funcionamiento legislativo, con base en la discusión de las leyes, su calidad e impacto en la sociedad. Esto demandaba mejorar el profesionalismo de sus integrantes y promover un verdadero trabajo de equipo, para lo cual se crearon, a lo interno, las secretarías técnicas, la carrera legislativa y, en la modificación del reglamento interno, nacen la Comisión de Asuntos Indígenas y la de Ética y Honor Parlamentario.

En cuanto al análisis de los siguientes capítulos, se examinan categorías o códigos, medidos cuantitativamente, como los siguientes: democracia, modernización, derechos políticos y electorales, representación política, relaciones entre poderes del Estado, estructura económica, agenda legislativa, compromiso social, transparencia, fortalecimiento institucional, autonomía presupuestaria, liderazgo, trabajo colaborativo, consenso, identidad nacional, soberanía, seguridad ciudadana, cambio, confianza, descentralización, medidas de retorsión, función de control, desigualdad social. Conceptos que la mayoría siguen siendo utilizados, junto a otros, y que son parte importante de esa conversación de los presidentes legislativos con la sociedad, y compartidos con los miembros de sus bancadas o alianzas.

Me parece importante resaltar los análisis sobre la función de control que se desarrollaron en estos 34 años de funcionamiento legislativo. Una de las funciones que forma parte de la fiscalización que debe ejercer todo parlamento. También resalto el análisis de las tres principales funciones que debe cumplir la AN: legislativa, judicial y administrativa.

Finalmente, sobre los desafíos actuales de la democracia, la participación y representación política de las mujeres, el documento describe esa escasa representatividad femenina lograda en estas

tres décadas y el poco acceso a la conducción de esta, donde solo tres mujeres ha ocupado el cargo de presidenta, de las que soy la tercera. Esta participación, para el periodo 2024-2029, alcanzó a 21 diputadas, a pesar de los favorables marcos legales aprobados por este parlamento, para aumentar esta representatividad.

Como se verá en los discursos de los presidentes legislativos se expusieron las visiones de sus alianzas, partidos y en la mayoría de los casos la convergencia de objetivos con los programas que compartían con el gabinete presidencial.

Es innegable reconocer que desde los primeros años del nuevo milenio el desgaste político de los partidos que sostienen la democracia ha ido aumentando, pero con un efecto agravado en el Órgano Legislativo. El principal escenario público del debate y el único que transmite públicamente sus discusiones.

Hoy es más importante fundamentar nuestras visiones en las demandas de los ciudadanos, en la verdadera solución de sus necesidades, en la consulta y diálogo, principales fuentes de transparencia en las acciones.

La experiencia vivida en el 2023 debe servir a toda la clase política sobre la fuerza que hoy tienen las redes sociales, los medios de comunicación y una sociedad cansada de ser utilizada solo electoralmente. Hacer el verdadero cambio es posible si construimos relatos compartidos, escuchando las voces de la sociedad, realizando consensos, construyendo confianza mediante la ejecución práctica en hechos.

Valoro el trabajo de los investigadores, cuya preparación profesional y experticia nos brinda seguridad por la metodología utilizada, de la que saldrán nuevos enfoques e investigaciones. Espero que el libro sea una fuente de aprendizaje para todos los miembros de la cámara, especialmente para todos aquellos que intentamos reconstruir el Parlamento panameño.



## Referencias

- Benjamín M., R. (2024). Las ideas de democracia y modernización: elementos centrales en los discursos de la Asamblea Legislativa de Panamá durante el periodo 1990-1999. En A. Rodríguez, C. A. Jaime V., G. Roach Rivas, K. Loo, P. Córdoba, R. H. Benjamín M., R. Cruz Lathrop, & T. Martínez Paredes, *Análisis de los Discursos de los Presidentes de la Asamblea Nacional* (págs. 37-77). INED.
- Giménez, G. (1981). *Poder, Estado y discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico*. Universidad Nacional Autónoma de México.

**H.D. Dana Daris Castañeda Guardia**

Presidente de la Asamblea Nacional



# Estudio introductorio

<https://doi.org/10.61311/9789962693611.7>

**Ramón H. Benjamín M.\*\***

<https://orcid.org/0000-0003-2115-4343>

El Órgano Legislativo ha sido un actor principal en la historia política de la posinvasión en Panamá, período que sigue a la crisis social, económica y política de finales de la década de los ochenta, y la invasión militar estadounidense del 20 de diciembre de 1989.

Previo a describir o valorar el papel del Legislativo durante las últimas décadas, es pertinente observar de dónde veníamos. Entre muchos documentos que nos servirían a este propósito, los dos Informes sobre la situación de los derechos humanos en Panamá, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) permiten una aproximación al período 1968-1989.

Ambos documentos constan de 8 capítulos dedicados a distintos derechos civiles y políticos, más una visión general sobre el sistema político y normativo del país, sin embargo, por los temas que ocupan esta investigación nos centramos en los contenidos sobre los derechos políticos y el Poder Legislativo.

En el capítulo 8 de su informe de 1978, sobre Derecho de sufragio y a participar en el gobierno, la CIDH señala “modificaciones importantes” en la Constitución de 1972, respecto a la de 1946, “que disminuyen la efectividad de la participación en el gobierno por medio del sufragio”, específicamente el cambio en la forma de elección de los miembros del Legislativo, de un voto directo en un “sistema de división y equilibrio de poderes entre las tres ramas de gobierno”, a un sistema en el que:

Los miembros del principal cuerpo legislativo (Consejo Nacional de Legislación) son nombrados no electos, los poderes de la Asamblea electiva han sido notablemente limitados y el Jefe del Ejecutivo puede dominar los órganos legislativos y judicial mediante su poder de designación. (párr. 3)

Otro órgano, la Asamblea Nacional de Representantes de Correjimiento, sustituyó la Asamblea Nacional de Diputados, sin embargo “la brevedad de la sesión ordinaria (un mes al año) revela la exigüidad de sus poderes y deberes”, aunque según la CIDH podía ejercer una función de control sobre miembros de los poderes Ejecutivo y Judicial, además de poder “solicitar informes orales o escritos de funcionarios y demandar que comparezcan a sus sesiones”, no obstante “limitado porque esos funcionarios no son, en ningún caso, responsables ante la Asamblea” (párr. 4, c).

Sobre este tema, en aquel informe, la CIDH concluye que:

La actual Asamblea Nacional no puede ejercer control sobre el Poder Ejecutivo. Su poder de aprobar o improbar se ha restringido drásticamente. Ha perdido sus poderes de investigación, de censura, de expedición de leyes y de nombramiento, y se ha reducido su poder judicial. (párr. 4, i)

Once años después la CIDH presenta un segundo informe de país. En la introducción relata el “desarrollo histórico reciente” en los siguientes términos:

El 1° de septiembre de 1989, al expirar el período constitucional, quedaron vacantes la Presidencia



y Vicepresidencia de Panamá y expiró el mandato de los legisladores. El 31 de agosto, el Consejo de Estado —integrado por el Ministro Encargado de la Presidencia, los Ministros de Estado, el Presidente de la Corte Suprema, el Procurador General de la República y el Jefe de las Fuerzas de Defensa de Panamá— designó al ingeniero Francisco Rodríguez para desempeñar la presidencia e instituyó una Comisión Legislativa integrada por 41 miembros y que cumplirá las funciones de la Asamblea, entre ellas la de dictar una nueva Ley Electoral. Las propias autoridades panameñas han considerado que la fórmula aplicada no se encuentra prevista por las disposiciones constitucionales.

Además, dedica el capítulo VIII a los derechos políticos, recogiendo información sobre la legislación, el organismo y el proceso electoral de mayo de 1989, y sus consecuencias:

El proceso electoral en el curso del cual se ejercieron los derechos políticos en Panamá se caracterizó por la presencia de elementos legales e institucionales que tendieron a generar condiciones para privar de su autenticidad a las elecciones que se celebraron el 7 de mayo de 1989. Tanto los instrumentos legales en que se basó el proceso, como la composición de los organismos electorales encargados de llevar a cabo las acciones propias del mismo, adolecieron de deficiencias tan graves como para privar de legitimidad a sus decisiones.

La situación descrita hacía razonable que entre las expectativas por la “recuperación de la democracia” estuvieran aquellas relacionadas al Órgano Legislativo. Así, la Asamblea Legislativa, desde su instalación el 1 de marzo de 1990, y luego como Asamblea Nacional a partir del cambio de denominación mediante la reforma constitucional de 2004, ha tenido algo que decir en cada momento relevante de este período de ya más de tres décadas.

Primero, frente a un conjunto de asuntos pendientes del pasado -aunque con evidente significación hacia el futuro- el Órgano Legislativo tuvo un papel principal, por ejemplo, mediante la reforma constitucional de 1994, la cual eliminó el ejército y añadió el título sobre el Canal de Panamá a la Constitución Política, o mediante la expedición de las leyes que crearon la Autoridad de la Región Interoceánica (1993) y organizaron la Autoridad del Canal de Panamá (1994), reemplazando definitivamente la institucionalidad responsable de la vía interoceánica y el territorio adyacente.

Segundo, en una agenda de “modernización” que, incluyendo los significados a futuro de los puntos arriba mencionados, organizó las bases del país que vivimos hasta el día de hoy, en múltiples sentidos, a través de distintas producciones legislativas, cada una de las cuales admiten distintas valoraciones sobre sus orígenes, objetivos, contenidos y resultados: el inicio del proceso de privatización de empresas, bienes y servicios estatales (1992), la reforma a la legislación del trabajo (1995), la reforma a la seguridad social (2005), los procesos de reforma al Código Electoral luego de cada proceso electoral, desde la primera en 1993 hasta la más reciente en 2022, la creación de instituciones como la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de la Juventud, la Niñez, la Mujer y la Familia (ambas en 1997) y su reorganización como Ministerio de Desarrollo Social (2005), los ministerios de Ambiente (2015), Cultura (2019) o la Mujer (2023).

También hay que decirlo, figura en la historia como la institución que dio origen a la Ley 30 de 2010, "que dicta medidas para promover el desarrollo sostenible de la aviación comercial, reforma normas laborales y penales y adopta disposiciones para posibilitar la ejecución de proyectos de interés nacional", conocida como "ley chorizo"; o la Ley 406 de 2023 "que aprueba el contrato de concesión minera celebrado entre el Estado y la sociedad Minera Panamá", ambas detonantes de las dos coyunturas de protestas masivas más críticas de todo el período posinvasión.

Todo lo anterior nos dice que una mejor comprensión del tiempo que vivimos sobre este territorio no se logra mirando solamente lo que ocurre hoy, o limitándonos a períodos cortos, o los quinquenios de cada gobierno. Es necesario por lo menos ubicar el hoy en la posinvasión, que inicia con el cruce de caminos de diciembre de 1989 y la década de los noventa, conscientes de sus antecedentes. Y dentro de esa posinvasión, una parte de esta historia la aporta el Legislativo, siendo los discursos de quienes ocuparon la presidencia de ese órgano, una forma entre otras para aproximarse al estudio de nuestra realidad.

Ciertamente, esta realidad no es un juego de palabras, pero a través del lenguaje los humanos describimos y proyectamos en determinado orden el mundo que observamos. Además, el discurso legislativo ocurre en un escenario político donde esas formas de entender el mundo y ejercer el poder tienen consecuencias, en forma de leyes que ordenan lo reconocido como legalmente existente y lo no reconocido, lo permitido y lo prohibido en una sociedad, a través de contenidos que pueden expresar un menor o mayor sentido democrático, entendiendo democracia no solamente en su versión minimalista, sino en relación con el respeto, protección y garantía de derechos que permiten la vida de las personas en condiciones acordes a su dignidad inherente como seres humanos.

En consecuencia, un análisis del discurso, que siempre “debe ser necesariamente enriquecido y puesto en perspectiva en su contexto”, puede brindar otros puntos de vista y otros conocimientos sobre esta realidad, entendiendo como contexto no solo el espacio físico en el que se han pronunciado estos discursos, sino las circunstancias del momento político que “incide en el tono y en el fondo del contenido y en la forma en la cual un discurso se expresa... en el qué se dice y en el cómo se dice, por condicionamientos coyunturales, culturales y temporales”. (Picado, 2018, pp. 251-252)

Los discursos de quienes han ocupado la presidencia del Poder Legislativo durante la posinvasión deben leerse en el marco del texto constitucional vigente desde 1972, con sus reformas. En este sentido, lo primero a señalar es la importante modificación en el Preámbulo de la Constitución, mediante la reforma de 1994, por la cual el texto dejó de “consagrar los principios sociales, políticos, económicos y morales inspiradores de la Revolución panameña”, para tener desde entonces como “fin supremo... fortalecer la Nación, 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”, principios que deberían orientar el ejercicio de las funciones constitucionales del Legislativo.

Luego, es necesario indicar que los contenidos sobre las funciones legislativas y administrativas no han tenido modificaciones sustanciales, tampoco los contenidos sobre las prohibiciones a la Asamblea Nacional. El cambio en la denominación, de Asamblea Legislativa formada por legisladores y legisladoras, a Asamblea Nacional formada por diputados y diputadas, producto de las reformas constitucionales de 2004, tampoco es sustancial.

Sí ha sido modificada la función judicial, mediante la reforma constitucional de 2004 (art. 160 del texto vigente), trasladando la función de conocer de las acusaciones o denuncias contra sus propios

miembros, y autorizar su juzgamiento, si procede, hacia el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, facultado a investigar, procesar, detener preventivamente o dictar cualquier otra medida cautelar “por la presunta comisión de algún acto delictivo o policivo, sin que para estos efectos se requiera autorización de la Asamblea Nacional” (art. 155).

Otro cambio significativo a partir de la reforma constitucional de 2004 ocurre en las disposiciones sobre la constitución del Órgano Legislativo, al añadirse la libre postulación como medio para la elección de sus miembros (art. 146), hasta entonces realizada exclusivamente a través de los partidos políticos. Al respecto, vale señalar que la segunda parte de este artículo, que ordena el desarrollo mediante ley, de los requisitos y procedimientos para formalizar la libre postulación cumpliendo criterios de equivalencia y proporcionalidad, en comparación con las regulaciones sobre inscripción de partidos políticos y postulaciones a través de estos, ha sido relevante en los procesos de reforma a la legislación electoral desde entonces.

También es importante el cambio en uno de los requisitos para ser diputado o diputada, que pasó de no haber sido condenado por delito contra la administración pública con pena privativa de libertad, o por el Tribunal Electoral, por delito contra la libertad y pureza del sufragio; a no haber sido condenado por delito doloso, con pena privativa de libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia (art. 153).

Dentro del capítulo sobre formación de las leyes, el único cambio observable fue introducido en la reforma constitucional de 2004 para incluir al Tribunal Electoral entre los entes con iniciativa legislativa, “cuando se trate de materia de su competencia” (art. 165, numeral 1, literal d).

Desde luego, los discursos de quienes han ocupado la presidencia del Poder Legislativo durante la posinvasión ocurren en un contexto

que se refleja en los indicadores de apoyo, satisfacción y expectativas con la democracia, y de confianza hacia las instituciones y en la sociedad en general.

Durante el período 1990-2024, en promedio, la mayor parte de los panameños y panameñas han expresado su preferencia por la democracia como forma de gobierno, según los datos del Latinobarómetro. Eso incluye oscilaciones considerables: tres de cada cuatro en 1996, casi tres de cada 10 en 2001. En ese momento, la preferencia por un gobierno autoritario alcanzó su nivel más elevado, apoyado por poco más de dos de cada 10 personas. A partir de ahí se observa un repunte en los niveles de apoyo a la democracia que se mantienen por encima del 50% hasta 2013, cuando inicia un declive que llega hasta 35% en el 2020, año en el que por única ocasión los “indiferentes”, quienes expresan que “da lo mismo” un gobierno autoritario que uno democrático, han sido mayoría, casi cuatro de cada 10 personas. Un último repunte en el apoyo a la democracia, cercano al 50%, se refleja en la última medición (2023).

Alguna explicación debe tener el menor o mayor nivel de apoyo: desde el 2009 hay un crecimiento sostenido de los niveles de insatisfacción con la democracia. La última medición arroja que casi un 83% de las personas se encuentran “no muy” o “nada” satisfechas con la democracia en Panamá. También, entre 2017 y 2020 ha aumentado el porcentaje de quienes caracterizan la democracia en Panamá como una con “grandes” y “pequeños” problemas, aproximándose al 50% y 30%, respectivamente. Vale señalar que en la última medición de esta pregunta (2020) cerca del 10% respondía “no entender qué es una democracia”.

Entre 2016 y 2023, el porcentaje de quienes expresan estar de acuerdo con que “la democracia permite solucionar nuestros problemas” ha descendido desde el 61% al 42%. Quienes están “muy de acuerdo” con esta afirmación se mantienen alrededor del 9%. En

sentido inverso, quienes se muestran “en desacuerdo” han aumentado de poco más del 25% a poco más del 37%. También ha aumentado el número de quienes están “muy en desacuerdo”, hasta superar el 10%. Finalmente, desde el 2009, el porcentaje de personas que considera que el país es “gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio” ha pasado del 40% al 85%, mientras que las opiniones de que se gobierna “para el bien de todo el pueblo” ha descendido del 50% al 14%.

Por otro lado, la desconfianza y desconexión entre las instituciones y la sociedad, ha sido un proceso sostenido en el tiempo. Durante el período 1996-2023, en promedio, tres de cada cuatro personas han expresado tener poca o ninguna confianza en el Legislativo, con una tendencia sostenida a empeorar durante los últimos años. Es decir, aunque siempre han sido dominantes las evaluaciones negativas, vivimos en el escenario de menor confianza de la población hacia el Órgano Legislativo durante todo el período posinvasión. En la última ronda de encuestas (2023) la situación empeora todavía más: 87.5% de las respuestas expresan tener poca o ninguna confianza en el Legislativo, solo 11.3% expresan tener alguna o mucha confianza. El resto no sabe o no contesta.

En el marco de los discursos estudiados por los autores y autoras de este libro colectivo, estos bajos niveles de confianza hacia el Legislativo han encontrado eco, primero, en forma de denuncia por supuestos ataques hacia este órgano del Estado, y con mayor frecuencia, en forma de un reconocimiento público hacia los cuestionamientos y sus razones, acompañado de una expresión de interés sobre la imagen que proyecta la Asamblea, y declaraciones reiteradas sobre la necesidad de mejorar distintos aspectos de su funcionamiento.

Es inevitable vincular las valoraciones sobre la Asamblea con aquellas que se tienen sobre los partidos políticos. Desde el inicio y durante una parte considerable del período posinvasión, el Órgano

Legislativo fue un espacio al que se accedía exclusivamente a través de postulaciones partidarias. Hasta el día de hoy, aunque la bancada de mayor tamaño está integrada a partir de candidaturas por el mecanismo de libre postulación, la mayoría de los diputados y diputadas sigue llegando a la Asamblea por la vía de los partidos políticos.

Según los datos de la última encuesta del Latinobarómetro (2023), el 88.2% de las personas expresaban tener ninguna o poca confianza hacia los partidos políticos, el nivel más alto de desconfianza durante el período, que se mantiene por encima del 80% desde el 2016. Esta falta de confianza en los partidos políticos contrasta con el alto porcentaje de la población inscrita en estos, superior al 55% del padrón electoral para el proceso electoral del año 2024.

El elevado número de inscritos en partidos políticos, sostenido en el tiempo, junto a los resultados electorales, ha sido utilizado en algún momento, por algunos actores del Legislativo, para reclamar el monopolio de la representación y la participación política, argumentando una legitimidad excluyente de otros actores sociales en los procesos de toma de decisiones, a partir de una comprensión del día de las elecciones como el momento democrático del cual emerge una delegación absoluta del poder público, solamente cuestionable en el siguiente momento, cinco años después.

Esta interpretación puede ser una consecuencia de la centralización del sistema electoral en los partidos políticos mayoritarios, una medida que, como ya planteaba Brown (2012), podía ser entendible en la década del noventa, en el contexto de un cambio de régimen político que enfrentaba el riesgo de no consolidarse y retroceder, donde un objetivo podía ser “garantizar la gobernabilidad a través de una competencia electoral lo más estable posible” (p.12).

Sin embargo, aquella centralidad, no acompañada por un buen desempeño de los partidos políticos, no era sostenible, y los efectos de una mala evaluación, era esperable que se transmitieran al Legislativo



y a la política en general, con el riesgo de afectar incluso a la idea de democracia.

En respuesta a esto, no fueron pocos los intentos de construir otras organizaciones políticas, que en su mayoría no subsistieron, otras ni siquiera lograron superar los umbrales requeridos por la legislación electoral. Mientras, otros hechos anunciaban un progresivo agotamiento del modelo: el triunfo de un partido político distinto a aquellos con mayor historia en las elecciones de 2009, la disputa por los espacios con voz y voto en cada Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) y el avance de las candidaturas por la vía de la libre postulación, primero con la apertura, luego con la posibilidad de ocupar posiciones principales en los resultados presidenciales y producir una “bancada independiente” en la Asamblea, a partir de las elecciones de 2019.

Sin embargo, es justo reconocer que el problema de la falta de confianza no es exclusivo del Órgano Legislativo o los partidos políticos. Todo esto ocurre en un contexto de desconfianza generalizada en la sociedad, cercano al 80%, sostenido entre 1996 y 2023, según los datos del Latinobarómetro. En conjunto, la poca confianza entre las personas, hacia los partidos políticos y hacia otras instituciones, es un proceso de deterioro en constante realimentación, que podría ser la parte visible, o las consecuencias, no solamente de la corrupción, sino de una ideología que ataca lo colectivo, lo común y lo público, hegemónica durante décadas en el mundo, también en Panamá, que promueve el individualismo y facilita el actuar de forma indebida, en beneficio propio, perjudicando a los demás.

El trabajo de analizar los discursos de inicio y cierre de cada período legislativo entre 1990 y 2024 ha sido pensado como una oportunidad para ampliar la comprensión de la política panameña del período posinvasión, a partir de dos premisas: la primera, que entre lo expresado por quienes han ocupado la presidencia del

Órgano Legislativo, ejerciendo por tanto como sus representantes principales ante el país, deben encontrarse expresiones sustantivas sobre los asuntos que han tenido relevancia política durante el período estudiado; y la segunda, que lo expresado institucionalmente desde el Órgano Legislativo no solamente es relevante a partir del peso que este debe tener en un régimen político democrático, sino que nos permite observar los conocimientos, ideologías y actitudes de quienes ocupan una posición de poder y producen las leyes que regulan la vida en la comunidad.

Ha sido fundamental para este trabajo el “Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional 2000-2022”, recopilación realizada por Jaime Beitia y Deida Chavarría desde la Dirección de Estudios Parlamentarios de la Asamblea Nacional, al igual que su apoyo, junto a las compañeras del Departamento de Documentación del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral, para ubicar los discursos de la década del noventa, así como los datos biográficos de los presidentes y presidentas del Legislativo.

En los capítulos a continuación, cada autora o autor, desde su área de conocimiento y trabajo, analiza e interpreta el contenido de los discursos en base a cuatro categorías preestablecidas: la democracia, su significado e implicaciones; la representación política que ofrece el Órgano Legislativo; los derechos político-electorales; y las relaciones entre poderes del Estado. Es necesario advertir, sin embargo, que las cuatro categorías no aparecen necesariamente en cada discurso pronunciado, ni con la misma intensidad en cada período de gobierno. Además, cada autora o autor enfoca, dentro de su período de estudio, algún tema de interés particular.

Así, en el capítulo a mi cargo, presento la centralidad de las ideas de democracia y modernización en los discursos de la primera década de la posinvasión (1990-1999), sus significados y contenidos, junto a la sensación de incertidumbre durante aquellos años, que miraban

hacia el pasado reciente, con la posibilidad de un retroceso autoritario, y hacia el futuro, con el final del proceso de reversión del Canal de Panamá y el territorio a su alrededor.

Por su parte, Loo encuentra referencias al vínculo entre democracia y soberanía, en el momento de expectativa por el final de proceso de reversión del Canal, en el período 1999-2004. También registra la credibilidad del Tribunal Electoral luego de las elecciones de 1999, el inicio del declive en la confianza hacia el Órgano Legislativo y la persistencia de “problemas nacionales que aún persisten, en temas de democracia, relación entre poderes del Estado, representación política, desigualdad económica, desempleo, seguridad social, falta de agua potable, entre otros”.

Rodríguez y Córdoba exploran las prioridades de la agenda legislativa durante el período 2004-2009, identificando “cuatro categorías principales: compromiso social, estructura económica, fortalecimiento institucional e identidad nacional”, las cuales se desarrollan a través de una variedad de temas específicos que, sin embargo, comparten ciertos elementos “como la marcada presencia de la religión, que se manifiesta en la referencia constante a valores éticos y morales” sugiriendo una “influencia significativa de las creencias personales en la formulación de políticas públicas”. Además, señalan un uso retórico del discurso sobre la corrupción y la recuperación del interés en los problemas sociales hacia el final de cada período de gobierno, antes de cada proceso electoral.

En el capítulo siguiente, Cruz y Roach observan una distancia entre el discurso de “cambio” en el Legislativo y la ausencia de condiciones o mecanismos para concretarlo, durante el período 2009-2014, “importante... porque es en este periodo cuando por primera vez un partido diferente al Partido Panameñista y el Partido Revolucionario Democrático accede a la Presidencia de la República”. En un quinquenio atravesado por una ruptura de alianza de gobierno

y tres coyunturas de protestas masivas, sostienen que “se mantuvo el discurso de representación que privilegia la participación de la ciudadanía en el momento electoral, pues las demandas de las protestas masivas no encontraron respuesta, al menos simbólicamente, en la Asamblea Nacional”.

Luego, Jaime “confronta lo expresado en el discurso con los actos realizados durante el periodo” y señala la centralidad de algunos conceptos en el discurso legislativo del período 2014-2019: independencia en la gestión, autonomía presupuestaria, rendición de cuentas, transparencia, combate a la corrupción, fiscalización de la gestión pública, producción legislativa, consenso y diálogo, entre otros, para concluir que “pese a los esfuerzos realizados por los diputados en cambiar la imagen de la institución, los resultados han sido desalentadores”.

Finalmente, sobre el período 2019-2024, Martínez identifica el permanente déficit de una agenda legislativa con enfoque de género, y el desconocimiento o no reconocimiento de las organizaciones de mujeres como actores sociales relevantes para impulsar esta agenda. Señala que, a pesar de la discusión y aprobación de algunas leyes con avances para las mujeres, persisten “las barreras estructurales y culturales, enquistadas en la sociedad y las instituciones”, visibles en los datos sobre candidaturas y acceso de puestos de elección popular, aunque destaca “el inicio de un nuevo quinquenio en el que se elige a una mujer para presidir la junta directiva de la Asamblea Nacional... un cargo que históricamente no han ocupado las mujeres”.

Como se observa a lo largo de este trabajo colectivo, quienes ocuparon la presidencia del Poder Legislativo a inicios de la década de los noventa contribuyeron a crear un sentido común sobre la democracia utilizando, principalmente, el contraste con el régimen militar precedente. Como parte de ese sentido común sobre la democracia, la Asamblea Legislativa, así denominada hasta la reforma constitucional de 2004, recuperaba un sentido de “casa de todos”.

Desde esos años iniciales, la democracia mantuvo en estos discursos una relación con la idea de “gobierno del pueblo”, luego devino central la idea de “soberanía”, especialmente alrededor de los momentos de reversión y ampliación del Canal de Panamá, y más adelante, la idea de “participación”, a medida que se deterioraban los indicadores de confianza en las instituciones de la sociedad en general, y en la institución por excelencia del modelo de democracia representativa, en particular.

Aquella construcción inicial no facilitó una discusión más profunda sobre el contenido de un concepto cuyo significado está en permanente disputa. El abuso del contraste con el pasado, posiblemente, facilitó las complacencias con el presente durante un tiempo demasiado prolongado, con poca capacidad para procesar las críticas y realizar la autocrítica.

Más allá de una primera aproximación a los derechos políticos recobrados, la democracia fue expresada como algo ya dado, desde una visión fetichista limitada a la existencia de partidos políticos, la realización de elecciones y la alternancia en posiciones de gobierno, sostenida a la sombra de todas las desigualdades que, desde la colonia, atravesaron la dictadura, y en contra de las expectativas que generaba la idea de pasar de un régimen autoritario a uno democrático, se mantienen saludables hasta el día de hoy.

La atención a las críticas surgidas con el tiempo, fueron dejadas en un segundo plano, incluso calificadas como expresiones en contra de esa visión estática de democracia, aunque posiblemente estas eran, en su origen, forma, fondo e intención, totalmente democráticas, desde un sentido menos minimalista y más profundo del término.

Respecto a la representación política, esta ha sido expresada frecuentemente como una facultad para decidir exclusivamente en base a las mayorías legislativas, con exclusión de los representados y de todo mecanismo de rendición de cuentas en el período entre elecciones.

Frente a los cuestionamientos a una representación escasamente incluyente, percibidos los representantes como beneficiarios de privilegios autootorgados u obtenidos a través de dudosas transacciones, y en respuesta a las propuestas de modificar la composición o funcionamiento del Legislativo, emergen primero las reivindicaciones de la Asamblea como órgano esencial en una democracia, contrapeso, espacio para el pluralismo ideológico y vocación contra el autoritarismo; luego los reconocimientos de la necesidad de sintonizar con el pueblo, para que este vuelva a sentirse representado, y de “cambios” o “transformaciones integrales” que nuevamente remiten a la participación ciudadana, la transparencia, el compromiso social, el fortalecimiento institucional, hasta “recuperar el prestigio”, destacando la presentación reiterada de la tecnología como solución de un problema que, efectivamente, puede gestionarse con alguna facilidad si se utilizan algunas de estas herramientas, pero que tienen su raíz en prácticas políticas capaces de colonizar y reproducirse a través de las mismas herramientas que eventualmente podrían ayudar a una solución.

En cuanto a los derechos políticos, en la década de los noventa destaca la recuperación de los derechos a elegir y ser elegidos mediante procesos electorales evaluados como procedimientos técnicamente impecables, realizados con la periodicidad debida y que arrojan resultados presentados y aceptados rápidamente. Se camina así desde un sentido de urgencia en los primeros procesos electorales, a expresiones de reconocimiento y confianza hacia la institucionalidad electoral durante esa primera década de la posinvasión. Luego, el tema aparece esporádicamente, en los momentos de reforma electoral, principalmente.

Finalmente, la relación entre poderes del Estado inicia con un elemento de hecho: la expulsión del escenario político, del principal poder del período precedente, las Fuerzas de Defensa, y la

consecuente reinstalación de un sistema tradicional de tres poderes, que deben trabajar con independencia y “armónica colaboración” como ordena la Constitución, frase constantemente utilizada en los discursos para caracterizar este vínculo entre el Legislativo y el Ejecutivo, aunque oscilando entre la reivindicación de esa independencia para el cumplimiento de las funciones propias y la colaboración entre poderes, la adhesión a la figura presidencial, la puesta del “soporte parlamentario” a disposición de los planes del Ejecutivo, o la disputa entre poderes, principalmente en el tema presupuestario. Ocasionalmente, entran en el discurso otras instituciones con rango constitucional, como el Tribunal Electoral o la Autoridad del Canal de Panamá.

Por supuesto, destacan los momentos en que no existe una mayoría legislativa afín al Ejecutivo, cuando esta se pierde tras las rupturas de alianzas, o cuando esta se logra mediante pactos, o a través del “transfuguismo”.

En general, durante la primera década, el tono de los discursos se aproxima más a un programa político. Posteriormente va adoptando un tono de inventario, con la presentación de informes en los que destaca lo cuantitativo que refiere al número de leyes o acciones realizadas, luego identificando algunas leyes “de mayor importancia”. Esto no significa ausencia de programa, pero pareciera que el mismo se da por sentado, y que la labor legislativa se redujera a impulsar componentes de un programa asumido, sin exponerlo, discutirlo, actualizarlo o presentar alternativas.

En los discursos analizados se observan los principales hitos de la historia reciente: el cambio de régimen político a finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa, la reversión y ampliación del Canal de Panamá, la pandemia de COVID-19, los cambios de gobierno, las rupturas de alianzas. También destacan algunos silencios o “bajadas de tono”, como las protestas del período 2010-2012 y

2022-2023, a veces enunciados “en clave”, de forma indirecta, como queriendo decir que ahí están sin mostrarlos claramente.

Algunos elementos logran atravesar todo el período estudiado: las desigualdades sociales y problemas concretos como la seguridad social o los servicios públicos esenciales, la situación económica del país, el reconocimiento de un déficit en la representación, la corrupción, el deterioro de la confianza en las instituciones, la mención de la necesidad del “fortalecimiento institucional” dirigida a mejorar la representación y la participación. Otros elementos aparecen muy recientemente: la participación política de las mujeres.

Para concluir esta introducción, en el discurso de instalación de la diputada Dana Castañeda como presidenta de la Asamblea Nacional de la República de Panamá, el 1 de julio de 2024, la tercera mujer en ocupar esa posición expresó que “hoy iniciamos una nueva y compleja etapa en la vida democrática del país”, reuniendo las ideas de continuidad y quiebre.

Sobre esta última idea, la novedad está relacionada con la caracterización de la etapa como “compleja”, una “complejidad” que se concreta en dos retos: uno de mayor duración, “superar la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado”, y otro, más anclado a las coyunturas críticas en la antesala del proceso electoral, aunque expresivo de los problemas de la representación política en las instituciones: “incorporar las demandas de una población que se vio en la necesidad de manifestarse en las calles”. Es significativo el reconocimiento de las protestas de finales de 2023 como un hecho político necesario por causa de fallos institucionales.

Estos hechos recientes son relacionados con otros “momentos de sufrimiento”, a inicios del siglo XX y al final de la dictadura, dejando entrever el riesgo de un momento similar que no ha sido realizado pero cuya posibilidad se observa en el horizonte, y que, instalado en el discurso de la presidenta del Legislativo como reflejo del momento



inmediatamente previa a su elección, conduce a la idea de “consenso necesario”, que tampoco es nueva en la política panameña de la posinvasión.

Vale señalar, sin embargo, que, respecto a los detonantes de la última coyuntura crítica, si algo fue visible, fue el nivel de consenso a lo interno de la “clase política”, con escasas excepciones, en contra de las expresiones mayoritarias en la sociedad, y conduciendo los hechos hacia el escenario de crisis. Esto nos plantea que el “consenso necesario”, si se reduce a un acuerdo a lo interno de la “clase política”, en un contexto de desafecciones como las descritas en el conjunto de la sociedad, más que una puerta de salida que evita la crisis, puede ser un paso hacia el abismo que la genera. El problema sería entonces, no la falta de consenso, sino su presencia en un espacio de poder alejado de la población, por tanto, limitado.

Tomando las palabras de la actual presidenta de la Asamblea Nacional, sobre los momentos trágicos que han dado origen a “consensos necesarios”, que en su momento significaron la “república” o la “democracia”, alcanzados sobre el “sufrimiento del pueblo”, y el símil con las coyunturas críticas recientes, que no han producido otro episodio parecido, valdría la pena una breve reflexión: no conocemos el contenido del “consenso necesario” que nos sacaría de ese escenario. Pero los indicadores de satisfacción con la democracia y confianza en toda la sociedad y hacia las instituciones, junto al contexto internacional, incluso la crisis de la imaginación política, no invitan necesariamente al optimismo.

Estamos cerca, posiblemente, de otro cruce de caminos, observando la última barrera de protección del ideal democrático, antes de que pierda incluso su capacidad de generar esperanzas frente al acumulado de experiencias, si no se producen cambios sustanciales en la práctica política y en los resultados que esta produce sobre las condiciones de vida de las personas sobre el territorio.

## Referencias

- Brown Araúz, Harry (2012). Siete paradojas de los imaginarios panameños sobre la democracia y sus instituciones. En Reflexiones en un Panamá democrático, Tomo II, Tribunal Electoral de Panamá.
- Castañeda, Dana (2024). Discurso de instalación [Transcripción]. En Acta de la sesión de instalación de la Asamblea Nacional y toma de posesión del Presidente de la República para el período constitucional 2024-2029 correspondiente al 1 de julio de 2024. Asamblea Nacional. <https://legispan.asamblea.gob.pa/records/a54ee0ef-2c1a-4a06-ac10-2ba80f51afa9>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (1978). Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá. <https://cidh.oas.org/countryrep/Panama78sp/indice.htm>
- (1989). Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá. <https://cidh.oas.org/countryrep/Panama89-sp/indice.htm>
- Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978, el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos N° 1 de 1993 y N° 2 de 1994, y el Acto Legislativo N° 1 de 2004 [Const.]. Gaceta Oficial 25176. Noviembre 15 de 2004
- Corporación Latinobarómetro (1996-2023). Informe Latinobarómetro. Recuperados de <http://www.latinobarometro.org/lat.js>
- Picado, H. (2018). Reforma electoral: actores, procedimiento y discurso. Editorial IFED-TSE.

# Las ideas de democracia y modernización: elementos centrales en los discursos de la presidencia de la Asamblea Legislativa\* de Panamá, durante el período 1990-1999

<https://doi.org/10.61311/9789962693611.1>

Ramón H. Benjamín M.\*\*

<https://orcid.org/0000-0003-2115-4343>

## I. Introducción

¿Qué nos pueden decir, hoy, los discursos de quienes ocuparon la presidencia del Órgano Legislativo, hace tres décadas?

Considero que la emoción por la recuperación de la democracia, idea proyectada hacia la población a través del discurso de las instituciones del Estado, partidos políticos, organismos privados y de la sociedad civil durante la década de los noventa, ha limitado -no impedido- o al menos opacado, los estudios críticos sobre un período al cual le cae “como anillo al dedo” la denominación de “encrucijada”, un punto donde se cruzan caminos.

---

\* Hoy Asamblea Nacional, a partir del proceso de reforma constitucional del año 2004.

\*\* Investigador del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. Egresado de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá (2014), con diplomado superior en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales en FLACSO-Panamá (2016) y maestría en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia (2023). Ha cooperado en informes sobre la situación de derechos humanos en Panamá. Publicaciones: La política en el discurso: construcciones discursivas de las élites políticas panameñas en la posinvasión (2020), Análisis de redes en la plataforma Twitter en Panamá, durante coyunturas de interés político entre los años 2020-2021 (2022).

En cualquier caso, sea mayor o menor la producción, mayor o menor su visibilidad, siento que hace falta más reflexión sobre ese período, para que a medida que va desapareciendo -por el simple paso del tiempo- la aceptación de la utilización de los 21 años de dictadura como excusa para las carencias de 35 años de democracia, no sea ahora el olvido lo que oculte su potencial explicativo.

El año 1990 no es solamente el “punto cero” del régimen político todavía existente, motivo por el cual tiene que estar en la raíz de las evaluaciones sobre lo actual, que no surge del aire, sino del hilo de decisiones tomadas desde entonces. Es también la coordenada inicial del período en el que se empiezan a asentar las cenizas levantadas entre los últimos años de la dictadura militar y la invasión del 20 de diciembre de 1989, período que cierra en su coordenada final, el 31 de diciembre de 1999, cuando se completa el proceso de reversión del Canal de Panamá y áreas adyacentes.

Entre esas dos coordenadas se produce una forma específica de resolución del problema de la soberanía, fundamental en la vida política del país durante todo el siglo XX. Esa forma de resolución toma forma, en parte, a través de la actividad legislativa.

La década de los noventa no es solamente la última de un siglo, y el paso hacia otro, en el sentido llano que marcan los calendarios. Es una década de profundos cambios en el país, en la región -por ejemplo, con el final de las guerras civiles en Centroamérica, con su propia cadena de aciertos y desaciertos que explican en parte la situación actual en estos países- y en el mundo, con las caídas de muros en Berlín, gobiernos en Moscú y bloques hacia el este, con el aparente triunfo de un sistema, un modelo, una forma de ser y pensar la sociedad, la cultura, la economía y la política, cuyas consecuencias también están en los cimientos de las tempestades y los muros que hoy se levantan.

Gómez-Olano (2023), en la reseña de un libro sobre los cruces entre realidad y ficción, entre filosofía y literatura en la obra de Jorge

Luis Borges, resume con claridad una idea importante para este trabajo: “la realidad no es simplemente el lenguaje que utilizamos para representarla, pero ese lenguaje nos acerca a un tipo de conocimiento sobre esa realidad y sobre nuestra subjetividad” (párr. 8).

En efecto, la realidad no es el discurso que pronuncian quienes ocupan la presidencia del Órgano Legislativo, pero el análisis de esos discursos nos brinda un conocimiento indirecto de esa realidad, complementario a otras formas de conocerla, por ejemplo, nos muestra lo que estaba en la agenda de discusión pública; también nos interpela cuando aquello que aparece como crucial en nuestra memoria, no está reflejado en esa agenda; nos informa sobre la comprensión de los conceptos que eran puestos en relación con aquellos temas políticamente relevantes en la discusión política.

Este capítulo analiza los discursos, recopilados mediante el trabajo de la Dirección de Estudios Parlamentarios de la Asamblea Nacional, de cinco presidentes del Legislativo entre 1990 y 1994, y una presidenta y tres presidentes del Legislativo entre 1994 y 1999: Carlos Arellano Lennox (Partido Demócrata Cristiano, PDC), Alonso Fernández Guardia (Movimiento Liberal, Republicano Nacionalista, MOLIRENA), Marco Ameglio Samudio (Partido Liberal Auténtico, PLA), Lucas Zarak Linares (PLA) y Arturo Vallarino (MOLIRENA) entre 1990 y 1994; Balbina Herrera Araúz, Carlos Alvarado Acosta, César Pardo y Gerardo González Vernaza (del Partido Revolucionario Democrático, PRD), entre 1994 y 1999.

El análisis identifica la fuente, extrae el texto y organiza temáticamente a partir de cuatro categorías preestablecidas: democracia, representación política, derechos políticos y relaciones entre poderes del Estado, entendidas en los términos de la Constitución Política de la República de Panamá y las ideas asociadas a estos conceptos en el Diccionario Electoral producido por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017).

Luego se identifican los sujetos, las acciones y las valoraciones expresadas en relación con ese tema, además de los elementos sobre el contexto incorporados en el texto, que complementa la información sobre el contexto, externa a los discursos. El mismo procedimiento se aplica a alguna categoría de interés para el investigador que emerge del análisis de los discursos, en este caso, la idea de modernización, muy presente durante el período. Lo anterior, con el objetivo de conocer qué expresa el discurso de quienes ocuparon la presidencia de la Asamblea Legislativa entre 1990 y 1999, respecto a las categorías mencionadas, y en general, sobre el momento que atravesaba el país.

El valor de estos discursos radica teóricamente en la importancia del poder legislativo para un régimen político democrático, y en la práctica, en los efectos que distintas formas de comprender y ejercer el poder desde uno de los poderes del Estado tienen sobre las posibilidades de avance democrático en una comunidad política. Adicionalmente, el discurso expresa conocimientos, ideologías y actitudes sobre cada tema debatido, que en el contexto legislativo no solamente impactan progresivamente a través de procesos culturales, sino que impregnan de esa cultura el ordenamiento jurídico del país; construyendo objetos y significados políticos; ordenando la vida; permitiendo o prohibiendo actos y relaciones; afectando derechos y libertades; y contribuyendo a caracterizar el régimen político.

Estos discursos tienen un valor adicional para nosotras y nosotros, hoy, derivado del contexto en que fueron producidos: la política panameña en la década de los noventa emerge de la crisis social, económica y política de finales de la década de los ochenta. Durante ese período se ejecutó una política de ajustes estructurales, en la que destaca la privatización de bienes y servicios públicos, y la reforma a la legislación laboral. Además, con el desenlace del proceso de reversión del Canal de Panamá a la vista, se desarrolló la discusión sobre la posibilidad de extender la presencia militar estadounidense

en el Istmo más allá del 31 de diciembre de 1999, con la excusa de la lucha contra las drogas. El país que tenemos hoy es entonces, en buena medida, aquello que se construía mientras quienes ocuparon la presidencia del Órgano Legislativo pronunciaban estos discursos, hace tres décadas.

## **II. Democracia y derechos políticos: contraste hacia el pasado e incertidumbres.**

Entre el conjunto de ideas asociadas al concepto de democracia durante el período 1990-1999 destacan, en el discurso de quienes ocuparon la Presidencia del Órgano Legislativo, las referencias sobre limitación al poder y protección en contra de su ejercicio arbitrario; algunos reflejos de la discusión entre principios y valores ideológicos provenientes de distintas tradiciones políticas; y el relato de la democracia como forma de organización social que implica, en lo interno, la transformación de relaciones sociales en la comunidad política y una forma de realización del principio democrático de soberanía popular, y frente a factores externos, la forma en que se concretaría una resolución del problema de la soberanía del Estado.

Como expresión de lo primero, durante el quinquenio 1990-1994, más que referencias directas a un concepto de democracia, los presidentes de la Asamblea Legislativa utilizan el contraste hacia el pasado para caracterizar el nuevo régimen político: “después de más de cuatro lustros de sanguinaria y voraz dictadura” y “terror organizado” (Fernández, 1991), “veintiún años de desgobierno” y “anarquía judicial, propia de los veintiún años de dictadura” (Zarak, 1992). Hacia futuro, la democracia es presentada como forma de organización social, vinculada a la idea de modernización: “la condición más apropiada para el fortalecimiento de nuestra forma democrática de gobierno” (Vallarino, 1993).

En este ejercicio de caracterización por contraste, se asocia la idea democrática con determinados valores. Inicialmente se hace énfasis en las ideas de orden y justicia “en respuesta al clamor de este pueblo... para poder determinar los responsables” (Arellano Lennox, 1990) de crímenes de la dictadura, destacando el de Hugo Spadafora. Luego se asocia a la idea de “justicia social” expresada como “clamores... largamente reprimidos por la mordaza del terror organizado”, y la idea de “libertad con orden en que se basa toda auténtica democracia” defendido frente a “brotes de violencia”<sup>1</sup> (Fernández, 1991). Posteriormente se asocia a la idea de un estado de derecho en el que se había convertido el país frente a la “anarquía judicial” del período precedente, o la idea de “unidad” en el momento de “buscar... lo que nos une, y dejar a un lado lo que nos separa” frente a “la crisis heredada de la dictadura” (Zarak, 1992).

Estos valores son relacionados con las expectativas de la población respecto a la democracia: “los cambios y ajustes que tenían que darse... han tomado tiempo y esfuerzo... había tanto que hacer, tanto que corregir, y de por medio un pueblo impaciente que espera que todo se haga de una sola vez” (Zarak, 1992).

---

<sup>1</sup> El discurso no deja claro a cuáles “brotes de violencia” hace referencia. Entre otros incidentes de inicios de la década de los noventa destaca la movilización de miembros de la recién creada Fuerza Pública en diciembre de 1990, que derivó en la última intervención militar estadounidense en Panamá. Esta se produjo en un contexto general de movilización de servidores públicos en defensa de sus derechos laborales, que condujo a su destitución mediante la Ley 25 de 1990 “por la cual se adoptan medidas en las entidades gubernamentales tendientes a proteger la democracia y el orden constitucional” y a la sentencia de 2 de febrero de 2001, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, declarando la responsabilidad de Estado de Panamá por la violación de los principios de legalidad e irretroactividad, los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, y la libertad de asociación, y las obligaciones de respetar derechos y adoptar disposiciones de derecho interno, en el Caso Baena Ricardo y otros. Además, hay que recordar la ruptura de la alianza del primer gobierno de la posinvasión en abril de 1991, con la salida del Partido Demócrata Cristiano, hoy Partido Popular, en aquel entonces la mayor bancada en el Órgano Legislativo.



Aquí resulta pertinente explorar la discusión entre los valores de libertad/orden e igualdad/justicia social, a partir del trabajo sobre “la paradoja democrática” de Chantal Mouffe, porque se refiera al tema, y porque reflexiona sobre los acontecimientos en el mundo durante el período en el que en Panamá ocurren estos hechos.

La autora señala que la democracia liberal es el resultado de la articulación entre dos tradiciones políticas no solamente distintas, sino incompatibles e irreconciliables, entre liberales y su énfasis en principios como libertad individual y estado de derecho; y demócratas, y su énfasis en principios como igualdad y soberanía popular (Mouffe, 2013, pp. 123-124).

Desde los estudios culturales, Raymond Williams, narra esta confrontación todavía vigente entre significados anclados en la historia de la idea democrática:

Se puede ver que dos significados modernos de democracia divergen. En la tradición socialista, democracia siguió significando poder popular: un estado en el que primaban los intereses de la mayoría del pueblo y en el que estos intereses eran prácticamente ejercidos y controlados por la mayoría. En la tradición liberal, democracia significaba elección abierta de representantes y ciertas condiciones (derechos democráticos, como la libertad de expresión) que mantenían la apertura de la elección y la discusión política. Estas dos concepciones, en sus formas extremas, ahora se enfrentan como enemigas... Estas posiciones, con sus muchas variantes menores, dividen los significados modernos de democracia entre ellas, pero esto no suele verse como una variación his-

tórica del término; cada posición, normalmente, se describe como ‘el único significado verdadero’, y el uso alternativo se ve como propaganda o hipocresía. (Williams, 2015, pp. 57-58)

Volviendo al trabajo de Mouffe, esta tensión es constitutiva de la democracia “moderna”, sin embargo, en un período caracterizado por la hegemonía neoliberal “el componente liberal ha devenido dominante a tal grado que los valores democráticos han sido destruidos... varios avances democráticos previos han sido desmantelados, y bajo la consigna de «modernización», valores democráticos fundamentales han sido descalificados como «arcaicos»” (2013, p. 124).

Desde una obra previa, la autora (2003, p. 22) sostiene que esta “tensión constitutiva” entre ambas lógicas “nunca puede superarse, sino únicamente negociarse de distintos modos... estabilizarse temporalmente mediante negociaciones pragmáticas entre fuerzas políticas, y dichas negociaciones siempre establecen la hegemonía de una de ellas”. La hegemonía de una tradición sobre otra era visible durante el siglo XX mientras “la existencia de fuerzas opuestas se reconocía abiertamente”, a diferencia de “nuestros días, cuando... la estabilización lograda durante el período de hegemonía del neoliberalismo -con su muy específica interpretación de cuáles son los derechos importantes y no negociables<sup>2</sup>- aparece prácticamente libre de todo cuestionamiento<sup>3</sup>”.

El reconocimiento del carácter irreconciliable de la tensión constitutiva en la democracia liberal, conduce, en sentido contrario, al reconocimiento de que toda hegemonía es una forma contingente

---

<sup>2</sup> La libertad individual, el derecho de propiedad y la regulación de la vida a través de “el mercado”.

<sup>3</sup> Escrito entre la década de los 90 e inicios del siglo XXI. Posteriormente reconoce el cuestionamiento en el sur global.

de estabilización del conflicto, y en consecuencia, el orden deja de ser democrático en cuanto desaparece incluso la idea de alternativas a las relaciones de poder existentes y la posibilidad de expresión de las resistencias, dejando en el horizonte solamente un “consenso racional” que “coincide” con el “sentido común”, neoliberal, utilizando, precisamente, conceptos como flexibilidad y modernización hasta lograr constituir un escenario posdemocrático, caracterizado por la negación de los antagonismos propios de la política, la búsqueda de la despolitización de la sociedad, la pretensión de cierre de la discusión política sobre determinados temas y el impulso a la política del consenso de “centro” (Mouffe, 2003, pp. 22-24).

Lo anterior constituye la cara opuesta a una política democrática donde se reconozca que “las cosas siempre podrían ser de otro modo (ya que) todo orden se basa en la exclusión de otras posibilidades” y que “cualquier orden es siempre la expresión de una configuración particular de relaciones de poder” (Mouffe, 2013, p. 2).

A día de hoy, la consecuencia de esta política de “ausencia de alternativas” es observable a nivel mundial: a partir de la descalificación hacia las opciones de izquierda tras la caída del bloque socialista, se ha transitado primero en oscilaciones entre propuestas liberales o socialdemócratas que no tensionan la disputa entre los principios de igualdad y libertad, ni cuestionan las relaciones de poder y el orden establecido, luego a la emergencia de otros proyectos políticos en el sur global, y más recientemente, hacia la adopción de posiciones de extrema derecha que no disputan la hegemonía del neoliberalismo, aunque sí cuestionan -a su manera- el consenso de “centro”.

Aterrizando todo esto al plano local, algo de esta tensión constitutiva se puede observar en esa muestra de disputa sobre el significado de la democracia durante el primer quinquenio de la posinvasión en Panamá, entre el principio de “justicia social”, más orientado hacia

el principio de igualdad en la propuesta de Mouffe, y el principio de “libertad”, con “orden”.

Posteriormente en la política panameña de la posinvasión se consolidó la hegemonía de la política del consenso de “centro”, orientado hacia el principio de libertad, y en los últimos años, frente a la descalificación de opciones a la izquierda política y la ausencia de alternativas en el “consenso de centro” donde todos los problemas políticos pretenden ser reducidos a asuntos técnicos o administrativos, empiezan a tomar fuerza posicionamientos contruidos sobre la negación de derechos a mujeres, afrodescendientes, pueblos originarios, diversidad sexual, extranjeros y personas empobrecidas que “son pobres porque quieren”, explotando los sentimientos de miedo y odio con fines políticos.

De regreso a los discursos de la presidencia del Legislativo, durante el quinquenio 1994-1999 ya se comparten algunas ideas sobre la democracia en sí, sin referencias a la dictadura<sup>4</sup>.

La democracia es presentada mediante afirmaciones como “el ideal universal, pese a cualquiera de sus defectos” que ofrece mejores condiciones para “la protección y realización personal”, como “la mejor garantía de participación en el proceso de decisión política”, como “un proceso, que se construye día a día... que se adapta a cada trocha, según las características y el momento histórico de cada nación” (Pardo, 1996), como “un sistema de oportunidades para todos”, que “tiene como sujeto al ser humano” y como “una forma de vida plena” (Pardo, 1997).

---

<sup>4</sup> Las elecciones generales de 1994 son ganadas por el Partido Revolucionario Democrático, obteniendo la mayoría legislativa. Calificado por los partidos políticos de oposición y por una parte considerable del electorado como “el brazo civil de la dictadura” en ese entonces reciente, no tendría sentido construir la idea de democracia por contraste al pasado, sino en presente y “pasando la página”, hacia futuro.

Se define también por negación como “un sistema (que no es) inexpugnable”, sino “susceptible a la manipulación de quienes poseen los recursos para influir en las decisiones” (Alvarado, 1996), señalando, además, que “la cuestión electoral es solo un aspecto de la democracia” (Pardo, 1997).

El fortalecimiento del “sistema democrático” es vinculado a la idea de “transformar nuestro país” y “construir un nuevo modelo de sociedad de acuerdo con los nuevos tiempos” mediante “la consulta que incorpora a la población” y “el fortalecimiento de la democracia participativa” (Herrera, 1995). Sin embargo, es evidente que el programa de “modernización” no es un proceso de origen interno, ni impulsado desde abajo encontrando eco en el Legislativo, ni desde arriba siendo legitimado por el apoyo popular.

De hecho, el discurso de modernización es una forma de abordar los problemas económicos y políticos en sociedades presentadas como “atrasadas”, adjudicando esta categoría por comparación con sociedades presentadas como “avanzadas”, las que se presumen como poseedoras del conocimiento y la tecnología que supuestamente explicaría su posición de ventaja respecto a las primeras, planteando la existencia de una serie de pasos, un solo camino, en una sola dirección, válido para toda sociedad en todo momento y circunstancia, una secuencia predeterminada hacia la “modernización”.

Pertenciente al mismo arsenal ideológico que ordena el mundo en dualidades exactas y sin salidas (como civilización o barbarie, progreso o atraso, desarrollo o subdesarrollo), el discurso de modernización ignora deliberadamente las relaciones entre una y otra parte del mundo, y los efectos en sentidos opuestos de estas relaciones, entre una sociedad y otra, según se ubique a uno u otro lado.

La modernización de la década de los noventa podría ser, entonces, una actualización del discurso, cuyo contenido -y objetivo del programa de modernización- sería “el orden que impone el mundo

globalizado”, entre otras frases similares, al que se hace referencia como ineludible. Entre los principales componentes del programa está la aprobación de la Ley 44 de 12 de agosto de 1995 “por la cual se dictan normas para regularizar y modernizar las relaciones laborales”, que junto a otros procesos de la década de los noventa encontraron una considerable resistencia de las organizaciones de trabajadores y populares. Por eso es llamativo el encuadre de “transformación del país” junto a “fortalecimiento de la democracia”, y llama aún más la atención el significado del proceso en el contexto que se produjo:

Cuando el problema de la soberanía, que como ya se dijo, fue crucial en la historia política del país durante todo el siglo XX, parecía finalmente encontrar formas de resolución frente a los obstáculos de origen interno y externo, en el primer caso por el cambio de régimen político autoritario hacia uno democrático, y en el segundo por la salida del factor de poder estadounidense, inmediatamente la posibilidad de decidir democráticamente entre alternativas políticas fue eclipsada por la obligación de entender “que no somos una isla, nuestro deber es integrarnos a los cambios, integrarnos a los mercados, pero sin sacrificar a nuestras poblaciones” (Herrera, 1995).

Es decir, en la “coincidencia de los tiempos” entre cambio de régimen político en el país y hegemonía del programa neoliberal en el mundo, la idea de democracia es utilizada en un sentido restringido y formal para prolongar la negación de las posibilidades democráticas de la comunidad política en nombre de “la realidad del mundo”. Dentro del conjunto de ideas asociadas al concepto de democracia, de acuerdo a distintos autores, esto reduce la posibilidad de alternancia en el poder a una posibilidad de alternancia sin alternativas, las cuales son fundamentales para la existencia de un régimen político democrático, según se deduce de los planteamientos ya vistos de Mouffe sobre la tensión constitutiva de la democracia moderna; de Williams sobre la disputa entre significados propios de distintas tradiciones políticas;

de Dahl (2014, p. 109) quien a lo largo de su teoría pluralista incluye la participación efectiva de todos los miembros de la comunidad, la expresión de sus puntos de vista y la valoración de alternativas, entre los criterios teóricos que encuentran realización en instituciones democráticas como el derecho de asociación con autonomía, la libertad de expresión sobre asuntos políticos y la existencia de fuentes alternativas de información; o de Bobbio, quien explícitamente considera esencial “la condición de elegir entre soluciones diversas, es decir, entre partidos que tengan programas diversos y alternativos” (2009, p. 460).

Otro hecho al que se vincula la idea de democracia es la permanencia o no de bases militares estadounidenses en Panamá después del año 2000. En este tema, el discurso de los presidentes del Órgano Legislativo limita a este poder a “aplaudir” las conversaciones al respecto entre Cancillería y “distintos sectores políticos de la sociedad panameña”, y a declarar su “confianza” de que estas conversaciones respeten “la voluntad del pueblo panameño y el compromiso histórico de eliminar de una vez por todas las causas del conflicto entre Panamá y los Estados Unidos” (Alvarado, 1996), ubicándose luego como “depositarios” de la “expresión democrática” (Pardo, 1996), entendiendo por esta la voluntad popular sobre el tema.

En resumen, no expresan ninguna posición sustantiva al respecto, aunque no desaprovechan la oportunidad para relacionar su actuación con un “sentido patriótico” y un interés nacional “de ver afianzada nuestra identidad como nación independiente y soberana” (Pardo, 1996). Sí expresan una posición sustantiva sobre otro asunto a partir del tema anterior, al “recordar” que “nuestra democracia escogió el camino de la desmilitarización total de nuestro país” (Alvarado, 1996).

En cuanto al rol de los partidos políticos en democracia, se expresa que este “es su institución natural, sin la cual esta no tendría ningún sentido” (Pardo, 1996), coherente con una política de fortalecimiento de los partidos políticos en el sistema político y en lo electoral:

En la década de los noventa el sistema electoral panameño facilitó que los dos principales partidos del país consolidaran su posición mayoritaria. Las facilidades consistían en un diseño circuital con magnitudes pequeñas, una fórmula electoral para circuitos plurinominales que suele otorgar el residuo a los ganadores del cociente, un umbral relativamente alto para inscripción y sobrevivencia de partidos y un esquema de financiamiento político con pocas restricciones. Esta combinación no solo protegía a los partidos mayoritarios, sino que ofrecía muy pocos incentivos para la inscripción de nuevos partidos no vinculados a intereses económicos de la elite. Aunque dura, fue una medida acertada porque en contextos de instauración de un nuevo régimen democrático lo más importante era garantizar la gobernabilidad a través de una competencia electoral lo más estable posible...

Digamos que se trataba de un periodo de gracia necesario para hacer de la transición a la democracia una etapa lo más predecible posible, con tal de conservar la democracia recién conseguida y neutralizar las posibilidades de retroceso autoritario. (Brown, 2012, pp. 12-13)

La autorreflexión desde el Órgano Legislativo sobre su papel dentro del régimen político, expresa que “es la institución que sirve de vehículo para que del debate enriquecedor fluyan las ideas, surjan los programas y se aprueben las leyes encargadas de encontrar soluciones a los graves problemas que enfrentan las naciones” (Alvarado, 1995) y “el órgano de representación, político por excelencia... donde se fragua



el diálogo... la antesala del entendimiento político-jurídico... foro de armonización que propicia el diálogo entre opositores, por ende, es un escenario ideal para la solución de conflictos y controversias” (Pardo, 1996).

Sobre la relación entre democracia y los derechos políticos se expresa que “el primer ejercicio político en democracia lo ejerce el ciudadano que deposita el voto... el primer político es el ciudadano” y que “el sufragio es un ejercicio propio de la democracia” (Pardo, 1996), sin embargo, como “la cuestión electoral es solo un aspecto de la democracia”, aunque “las reformas electorales consolidan la democracia representativa y participativa”, luego se hace referencia a dimensiones distintas de lo democrático, “la democracia social y económica” (Pardo, 1997).

El proceso electoral del año 1994 es expresado como un momento que sería “una clave en el progreso político, económico y social” ya que “la realización de las elecciones limpias y sin trampas no constituye una alternativa para el país... es la condición indispensable para mantener la paz” (Vallarino, 1993). Hay que recordar, ese proceso electoral sería el primero de carácter general en la posinvasión, un procedimiento de importancia en la transición hacia otro régimen político, con el recuerdo fresco de la dictadura militar, la crisis de finales de los ochenta, la invasión militar estadounidense y las inestabilidades del período 1990-1994.

Una vez realizado con éxito el primer proceso electoral general de la posinvasión, aparece en el discurso legislativo “la firme necesidad de perfeccionar el sistema electoral”, “unificar criterios en el tema electoral y en los mecanismos que castiguen a quienes desean subvertir las instituciones democráticas” y “evitar que las mafias y los lavadores de dinero penetren la voluntad de nuestros partidos y de otras instituciones... de hacer una sociedad transparente y digna”, consecuencia de “el reciente caso de los cheques ligados a empresas

vinculadas al narcotráfico en las campañas electorales” (Alvarado, 1996), esta última preocupación muy actual, tanto como el procedimiento periódico de reforma a la legislación electoral, mediante la Comisión Nacional de Reformas Electorales.

Otra preocupación se refería a la primera renovación de las autoridades del Tribunal Electoral del período posinvasión, con la designación de un nuevo magistrado<sup>5</sup>: “esta selección deberá recaer sobre una persona que sea garantía de que la voluntad popular será respetada y aceptada con claridad en las futuras elecciones del país” (Alvarado, 1996).

Este tema se expresa como una prueba superada luego del referéndum de 1998 sobre reformas constitucionales que permitiría la reelección presidencial: “hay que tener confianza en la capacidad del pueblo de ejercer su derecho... también en la transparencia y honestidad del Tribunal Electoral” (González, 1998).

De esta manera, frente al tono de urgencia que se expresaba respecto al proceso electoral de 1994, cuatro años después se proyectaba un tono de confianza en el sistema electoral: “quedan invalidadas todas [las] sospechas y acusaciones irresponsables y sin fundamento que amenazaban con trastocar la noble función del Tribunal Electoral como guardián de la voluntad popular” (González, 1998).

### **III. Representación política y programa de modernización**

La Constitución Política de la República de Panamá establece que los legisladores y legisladoras -en ese entonces, hoy diputados y diputadas- ejercen una función de representación del partido político

---

<sup>5</sup> En aquella ocasión fue designado Erasmo Pinilla Castillero, como magistrado del Tribunal Electoral para el período 1996-2016.

y los electores en el Órgano Legislativo, y tienen el deber de actuar en función del interés “general”.

Una primera reafirmación como “representantes del poder popular” se realiza como contraste al régimen autoritario precedente, frente a los miembros de la Fuerza Pública que protagonizaron acciones, durante los primeros años del primer quinquenio, considerados como remanentes de la dictadura ejecutando intentos de desestabilización del nuevo gobierno (Fernández, 1991). También es proyectado el Legislativo, su espacio físico, como “la casa de todos, la casa del pueblo, de los electos y los electores” (Zarak, 1992).

El conjunto de legisladores y legisladores es constantemente presentado como una unidad, tanto hacia el pasado respecto a los hechos antes señalados, como hacia el futuro, “comprometidos con el desarrollo nacional y el objetivo final de lograr leyes que impulsen un Panamá mejor, para todos nuestros compatriotas”. También como una “esperanza” respecto a la atención de “problemas por resolver... necesidades sociales... desempleo... un pueblo que requiere acción y soluciones”, para afrontar las dificultades que existen “fuera de este recinto” (Zarak, 1992).

Nuevamente la idea de “esperanza de vivir en un Panamá mejor” aparece en el primer quinquenio como justificación a la función de producir “leyes prioritarias que promuevan el empleo y ayuden a resolver inquietudes sociales”, aunque con un matiz significativo y decisorio sobre las prioridades de la agenda legislativa y el momento que se vivía en el país: “ninguna será más importante que la legislación reguladora del uso de las áreas revertidas, y aquella que defina la forma en que los panameños administremos el canal en el año 2000” (Zarak, 1992).

Vale mencionar que desde los primeros años ya se expresa preocupación por “el deterioro del respaldo popular a los órganos e instituciones políticas del sistema democrático” (Ameglio, 1991),

algo que desde el sentido común se suele ubicar más recientemente, al igual que la desconexión entre población y partidos políticos: “los panameños que hoy piensan y deliberan fuera de los partidos, que no se consideran representados por esa antigua casta de dirigentes, es acaso la más numerosa audiencia nacional, por eso se necesita el relevo de la clase política” (Ameglio, 1992).

Hacia el final de esos primeros cinco años el Legislativo es presentado como un espacio consolidado:

Dentro del sistema político panameño [que] ha adquirido un peso y una centralidad que lo convierten en el ámbito político por excelencia... donde converge el accionar de los partidos y hacia donde se dirigen las miradas cuando se trata de definir los temas más trascendentes. (Vallarino, 1993)

Para el quinquenio 1994-1999, el discurso pasa de la idea de unidad de legisladores y legisladoras, al cuestionamiento del Legislativo anterior, señalando incumplimiento de compromisos frente a los problemas sociales y la necesidad de adecuación a cambios “rápidos y violentos que ha sufrido el mundo” (Herrera, 1995), además de fijar objetivos de credibilidad de la propia institución y gobernabilidad del país.

En ese sentido la presidencia del Legislativo expresa ausencia de dudas para “enfrentar y asumir las decisiones políticas que dichas tareas exigían”, en el marco de un esquema de acciones “coherente con el programa de modernización de la economía panameña”, enfatizando así la agenda de reforma económica como parte de los “cambios en el mundo”, y proponiendo dar “contenido a su función legislativa, que no consiste en deliberar únicamente, aprobar leyes por aprobarlas, sino que se trata de una labor para transformar el sentido de la política, tendientes a solucionar viejos problemas y nuevas urgencias sociales” (Herrera, 1995).

Varios presidentes reiteran lo expresado hacia finales del quinquenio anterior respecto al lugar del Legislativo en el sistema político: “nos convertimos en el principal escenario de las más sentidas reivindicaciones sociales, económicas y políticas del país y el centro de debates nacionales sobre las principales transformaciones de gestión pública” (Herrera, 1995), o “la institución que sirve de vehículo para que del debate enriquecedor fluyan las ideas, surjan los programas y se aprueben las leyes encargadas de encontrar soluciones a los graves problemas que enfrentan las naciones” (Alvarado, 1995).

Destaca la referencia a la labor parlamentaria en distintos espacios: “en las comisiones permanentes y las labores del Pleno, en la búsqueda de soluciones para los ciudadanos de su circuito y del país”, en “los trabajos del circuito o al contacto con nuestras comunidades” o en “estudiar, leer, examinar y discutir los proyectos de ley y atender a centenares de personas que visitan la institución” (Alvarado, 1996).

Hacia mediados del segundo quinquenio resurge la reflexión sobre el desempeño del Legislativo:

¿Qué clase de Parlamento queremos? ¿Un Parlamento de confrontación estéril, ausente de los debates de temas nacionales, con falta de quórum en el pleno y las comisiones, con leyes sin un contenido de impacto social, un Parlamento divorciado de las necesidades de la gente, un Parlamento de enemigos o queremos un Parlamento con presencia en las comunidades, en el trabajo del pleno y de las comisiones, con una nueva calidad humana, con una atención permanente a los electores, en fin, un Parlamento comprometido con el desarrollo nacional y con participación en los grandes temas

que hoy se debaten en el mundo y que afectan directamente nuestras realidades?...

Construyamos este Parlamento de trabajo; de confrontación y entendimiento, pero de solución; de adversidad política, pero de unidad fundamental. Un Parlamento, donde se represente a los circuitos, a los partidos, pero también a los intereses de la nación; un Parlamento de estudio y de análisis; de vocación y voluntad de servirle al país; un Parlamento comprometido con los mejores intereses de la patria. Tengamos presente que el Parlamento será lo que nosotros, los legisladores, queremos que sea. (Pardo, 1996)

Finaliza el quinquenio con una invitación al Legislativo, a “acentuar su categoría de tribuna popular, de caja de resonancia del más elevado pensamiento político de nuestra sociedad” (González, 1997).

Durante la década de los noventa, esta función de representación legislativa estuvo ligada a la idea de modernización, ya mencionada en este texto, que tiene un lugar principal en el discurso de quienes ocuparon la presidencia del Órgano Legislativo. En el quinquenio 1990-1994, esta idea de modernización se presenta como una agenda a desarrollar, mientras que en el quinquenio 1994-1999 se expresa en términos de lo realizado, a manera de informe.

En ambos casos, el impulso a la agenda de modernización es presentada como el cumplimiento de la función de representar y “actuar en interés de la nación”, y como expresión de liderazgo: “la actual generación de dirigentes nos hemos matriculado con el cambio, que hoy pueden ser traumáticos para algunos, incomprensidos y criticados por otros, pero que mañana germinarán en beneficio de todos” (Herrera, 1995).

Quienes ejercen ese “liderazgo” son presentados al mismo tiempo como una entidad que conoce, por encima de los representados que “no comprenden”, y como ocupantes de una posición pasiva frente a una realidad inevitable que impone “el mundo” y ante la cual, las opciones se limitan a escoger la velocidad de aplicación dentro del territorio del Estado, de un cambio que se reconoce violento:

Se ha impuesto un nuevo modelo de desarrollo en lo económico, orientado hacia la reducción del peso del Estado, la libertad de las fuerzas del mercado y la adecuación de nuestra economía al contexto mundial. (Ameglio, 1992)

El mundo competitivo de hoy nos da a los líderes... tres opciones: Enfrentar el cambio violento de hoy con la misma rapidez con que se produce; avanzar de manera lenta frente a esos cambios, o perecer. “Nosotros no queremos perecer”. Tomamos la primera opción, enfrentar los cambios de hoy. Solamente la historia dirá si estamos en lo correcto o no. (Herrera, 1995)

Esta posición de “ausencia de alternativas” expresada por quienes ejercen la representación en el Órgano Legislativo es especialmente significativa en la década de los noventa, como ya se ha mencionado, frente a los discursos de reciente “recuperación de la democracia” y próxima “recuperación de la soberanía”, los cuales implicarían, ambos, teóricamente y en los imaginarios populares, algún nivel mayor de libertad de acción en comparación a un régimen autoritario y la presencia de un actor externo de poder sobre el territorio del istmo.

Esta “ausencia de alternativas” es presentada como el medio para “que se adquiriera conciencia de la esterilidad del dogmatismo” y la obligación de “actuar en una época dinámica, rica en acontecimientos, en constante movimiento, contradictoria en muchos sentidos”, en otras palabras, es la justificación para la renuncia a un programa político propio, y la reducción de la política a la implementación de “lo que impone el mundo” a un país “involucrado en un importantísimo y crucial proceso de cambios y transformaciones” (Alvarado, 1995), pero en el cual no se tiene otra decisión que la velocidad de aceptación de la reconocida violencia del cambio en desarrollo.

En semejante escenario, el ejercicio del tipo de liderazgo ya caracterizado se justifica porque “hubiese sido una terrible irresponsabilidad que por oportunismo, comodidad o facilismo se hubiesen dejado de aprobar leyes... impulsar los programas... reformar las instituciones y que el país continuara ignorando la realidad de lo que acontece en el mundo”, y que la población continuase “sufriendo las consecuencias de un modelo de desarrollo económico totalmente agotado, incapaz de brindar posibilidades reales a la población para enfrentar el desempleo, el hambre y la pobreza” (Alvarado, 1995).

Vale señalar que ya desde 1992 se daban señales sobre el sentido del liderazgo frente al “enorme desafío de cambiar con los tiempos”: “el país debe entender que el manejo necesario, tanto en lo económico como en lo político, es eficiencia, es pragmatismo”, además, “tengo la visión de que el ejercicio de la política y del poder debe hacerse con mentalidad empresarial” (Ameglio, 1992).

La ligereza en las declaraciones sobre modelos agotados, existencia o no de alternativas, y ejercicio de liderazgo entendido como la adopción y administración de creaciones de otros, se mantiene en una última expresión al respecto:



Las sociedades se cansan cuando todos sus dirigentes no son capaces de ofrecer alternativas, cuando no son capaces de asumir los retos que nos impone la realidad y los cambios del mundo, cuando no tenemos el valor de tomar las decisiones necesarias. (Alvarado, 1995)

Ahora bien, ¿cuál es el contenido de esa idea de modernización asumida en la función de representación?

Se hacía referencia a las “arduas negociaciones y compromisos políticos que fueron indispensables para aprobar las leyes del programa de modernización de nuestra economía” (Zarak, 1992) y se indicaba un breve inventario del contenido del programa: seguridad social, régimen tributario, privatizaciones, reglamento interno del Legislativo y reformas constitucionales.

Ya en 1993 se comparte un concepto de modernización:

Un proceso de cambio global en nuestra sociedad que obviamente implica el desarrollo económico pero que no se agota en él... se trata de algo más complejo que lo que puede decir un conjunto de indicadores económicos. Nuestra perspectiva debe apuntar a encontrar esa modernización, fundamentalmente, en las relaciones sociales, esto es en las formas de interacción que se establecen en nuestro país. La modernización de que hablamos, pues, implica la construcción social. (Vallarino, 1993)

El concepto destaca por sacar el proceso desde los márgenes de los “indicadores económicos” hacia el escenario de “las relaciones sociales” y “la construcción social”, lo cual, desde luego, incluye

cambios en las relaciones sociales dentro del proceso económico que afectan la forma de comprender y existir en sociedad.

Ese proceso de modernización es justificado como una necesidad para lograr “nuestra meta: lograr el mayor bienestar para todos los panameños, principalmente los más humildes”, y dentro de ese proceso la función del Legislativo comprende la formación de leyes y labores de fiscalización: “expedir los instrumentos legales para que ese objetivo [bienestar, vía modernización] se logre y estar vigilantes de que las leyes que expedimos se cumplan” (Vallarino, 1993).

A partir de ahí, la lista de temas incorporados a la agenda legislativa bajo la idea de modernización es de lo más variada: Canal de Panamá, áreas revertidas, código aeronáutico, comarcas, contratación de obras públicas, derechos de autor, educación, empresas públicas, familia, seguridad pública, servicio civil, sistema penitenciario, trabajo de mar, migración y narcotráfico, entre otros. Del amplio catálogo, veamos algunos de los quizás más relevantes durante el período.

La década de los noventa en Panamá no se entiende sin la expectativa por la reversión del Canal de Panamá, en el contexto de una década de posinvasión. La modernización del Canal de Panamá es incluida entre las funciones principales del organismo que se crearía en reemplazo de la Comisión del Canal de Panamá<sup>6</sup> “a fin de que [la ruta interoceánica] funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable”, como dice el texto constitucional vigente.

La función del Legislativo en ese proceso sería “discutir sobre la forma como los panameños administraremos esta vía acuática” tomando en consideración “la importancia que tiene para nuestro país la portentosa obra de ingeniería que es el canal interoceánico y

---

<sup>6</sup> La Autoridad del Canal de Panamá, organizada mediante Ley 19 de 1997, en desarrollo del artículo 310 (actualmente 316) de la Constitución Política de la República de Panamá, reformada en 1994.

también el impacto que tiene sobre nuestra economía, sobre nuestra sociedad y nuestra cultura” (Vallarino, 1993). Aquí también destaca el reconocimiento de la ruta interoceánica como un hecho que impacta más allá de la dimensión económica.

En el otro extremo de las discusiones sobre modernización y territorio se encuentran las comarcas de los pueblos originarios, donde se parte de una posición en apariencia positiva al presentar el tema “dentro de la elevación de la dignidad humana” y como un reclamo “claro y justo”, aunque inmediatamente adquiere un tono vertical al hablar en modo posesivo sobre “nuestros aborígenes”, luego matizado con la expresión “nuestros hermanos indígenas” (Vallarino, 1993).

Continúa sin embargo el tono colonial al hablar de esta población como un “segmento<sup>7</sup> de nuestra sociedad” dentro del cual “son alarmantes las cifras sobre analfabetismo y desnutrición” (Vallarino, 1993), sin mención alguna a las causas de esas condiciones, y adjudicándose la facultad de pensar, más allá de la facultad de legislar, sobre la conveniencia o inconveniencia de una decisión sobre las vidas de otras y otros, quienes no participan de esa decisión.

En el discurso involucra también el concepto problemático de “nación” como sitio de enunciación general frente al particular de “los olvidados”, relacionando el reclamo sobre el territorio como causa posible, a futuro, de una realidad precaria, ya existente de hecho, y manteniendo el tono de “preocupación por el otro”, en contra de las pretensiones de esos otros no participantes: “tenemos que tomar una decisión política acerca de lo que más convenga a la nación y a estos panameños olvidados. La comarca puede significar segregación. ¿Es esto lo que más les conviene?” (Vallarino, 1993).

---

<sup>7</sup> Entiéndase segmento como una “porción o parte cortada o separada de una cosa... de un todo”, según la definición de la Real Academia de la Lengua Española.

Concluye invitando a los “colegas” a aportar “un instrumento que contribuya a que esos panameños auténticos disfruten de las ventajas de un Estado moderno” (Vallarino, 1993), otro concepto problemático al abordar la relación entre los pueblos originarios y los Estados surgidos de la dominación colonial sobre sus territorios.

La década de los noventa en Panamá tampoco se entiende sin los programas de ajuste estructural, acelerados tras el cambio de régimen político. Uno de sus componentes, la privatización de empresas públicas ocupa el discurso de modernización durante el quinquenio 1994-1999 al anunciar el inicio de “la discusión de las leyes orgánicas de las empresas públicas para hacerlas más eficientes y modernizarlas de manera que cumplan con su labor”, invitando a que “le pongamos atención a la modernización del IRHE<sup>8</sup> y del INTEL<sup>9</sup>, y que al mismo tiempo estemos vigilantes de que en este país estos servicios de luz, agua y teléfono lleguen a todos los ciudadanos” (Vallarino, 1993).

Ambas son presentadas como componentes de un “primer paso de un conjunto de medidas cuya finalidad es contribuir a [la] generación de empleos y seguridad social a los miles de compatriotas que no cuentan con un trabajo digno y decoroso”, junto a leyes sobre “la universalización a los incentivos tributarios... las de educación... la reforma al Código de Familia, la Ley sobre la flexibilización de las relaciones laborales y la violencia intrafamiliar” (Herrera, 1995).

En ese marco de cambios sobre lo público, también se habla de la modernización del servicio civil en términos de establecimiento de “los derechos y deberes, de los funcionarios públicos” y un “sistema de méritos”, a través de la Ley de Carrera Administrativa, dirigida a que los servidores públicos no tuviesen que “ser una especie de camaleón que cambie de color de acuerdo con el tinte político del

---

<sup>8</sup> Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación.

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Telecomunicaciones

ministro o gerente que nombren en la institución en que labora”. Adicionalmente, indicaba como problemático “tener un empleado público en desventaja frente al trabajador privado en materia de prestaciones laborales y estabilidad” (Vallarino, 1993).

Sería pertinente, aunque excede el alcance de este artículo, un examen exhaustivo sobre las diferencias en las condiciones de trabajo entre el sector público y el sector privado, considerando que a primera vista, lo que avanzó fue la reforma a la legislación laboral en el segundo, en un sentido de flexibilización contrario a los intereses de las personas trabajadoras, mientras que la plena vigencia de la carrera administrativa en todas las instituciones del Estado sigue siendo un tema pendiente y el panorama descrito sobre la situación de los servidores públicos sigue vigente. En tal caso, la homologación se habría producido por la disminución de condiciones en el sector privado, y no por la elevación de estas en el sector público.

La “modernización” de las relaciones entre capital y trabajo se produce a través de la Ley 44 de 1995, por la cual se dictan normas para regularizar y modernizar las relaciones laborales, considerado “el momento más complejo y difícil” (Herrera, 1995) del período legislativo en que se produjo. En este tema, el discurso legislativo reproduce una estructura de polarización presente en el discurso político de las élites de la posinvasión<sup>10</sup> entre el “ellos” en sentido negativo y el “nosotros” en sentido positivo:

Este debate es vivo ejemplo de un paradigma, de quienes desean el cambio conservando lo viejo y los que creemos que para el progreso es inevitable el

---

<sup>10</sup> Esta polarización social reflejada en el discurso político de las élites sobre el trabajo ya ha sido recogida a nivel presidencial en “La política en el discurso. Construcciones discursivas de las élites políticas panameñas en la posinvasión” (Benjamín, 2020)

espíritu de innovación y el cambio, binomio que constituye el motor que ha de transformar la humanidad...

Algunos asumieron el cambio en las reformas laborales como una amenaza. Nosotros tuvimos la visión de apreciarlas como una oportunidad, la oportunidad de introducir la movilidad laboral, sin la cual no es posible ningún plan de modernización de la economía. (Herrera, 1995)

El proceso de modernización reproduce entonces la polarización entre quienes apuestan por “lo viejo” (frente a lo nuevo) o el estancamiento (frente a “el progreso”), entre quienes tienen “visión” y quienes carecen de ella, asignando siempre a la posición propia el valor positivo, sin importar o incluso sin conocer los orígenes, contenidos, objetivos y efectos concretos de “lo nuevo”, “el progreso”, “el cambio” y “la modernización”.

Aprovechando la indeterminación de orígenes, contenidos, objetivos y efectos, en el marco de esta polarización se recurre a falsas equivalencias<sup>11</sup>, por ejemplo:

Ayer, la lucha era contra el esclavismo, el feudalismo, la monarquía, el colonialismo, el dogmatismo, hoy, la lucha va dirigida a la modernización, defensa de los derechos humanos, la calidad de vida, los valores espirituales, la globalización, el dominio de la ciencia, la tecnología y el conocimiento...

---

<sup>11</sup> Falacia, es decir, error en el razonamiento, intencional o no, que se produce al comparar dos cosas que no son equivalentes.

A aquellos que insisten en métodos de confrontación ya superados, le hacemos un llamado de reflexión inspirados en los ejemplos que se están dando en otras partes del mundo: blancos y negros en Sudáfrica se unen para resolver sus problemas fundamentales. (Herrera, 1995)

No solamente hay un número plural de ambigüedades e inconsistencias a lo interno de cada grupo de conceptos y en la relación entre ambos grupos de conceptos en la primera parte, sino que el ejemplo de Sudáfrica, de “unión” para superar el apartheid no es equiparable a pedir “unión” para una reforma laboral impulsada por los sectores de gobierno y empresarial, a la que se opusieron las organizaciones de trabajadores; ni el origen, contenido, objetivo y efecto de una acción política dirigida a superar la discriminación por motivos raciales es equiparable a una cuyo objetivo es flexibilizar la legislación laboral.

La modernización del modelo económico se presenta dirigida a “impulsar el desarrollo, producir bienestar y eliminar los cuadros de miseria que todavía azotan el país” mediante la atracción de inversión extranjera, correspondiendo a la población “crear el ambiente social para que genere la suficiente confianza y prosperen dichas inversiones” (Pardo, 1996). Los resultados del proceso se valoran como “un modelo de desarrollo que podrá tener vigencia al menos para el próximo cuarto de siglo”, destacando que los avances en el programa de ajuste se han producido “sin los traumas que hemos visto en otras latitudes, gracias al método de consulta y participación” (González, 1997).

Finalmente, dentro del discurso de modernización, una parte considerable de lo expresado remite a la aplicación de esta idea al propio Órgano Legislativo. La modernización propia es pensada en términos de:

Mantener la consulta y mejorar la imagen del Parlamento... mantener la productividad, elevar la calidad de los debates, jerarquizar la función docente del órgano... divulgar la labor del Parlamento... impulsar la preparación técnica del personal... crear una ley de carrera legislativa, un código de ética y honor parlamentario, mejorar el espacio físico... gestionar la construcción de un nuevo edificio de la Asamblea Legislativa, porque este ya es obsoleto. También... la política de puertas abiertas a todos los sectores de la sociedad, el seguimiento de la política de concertación, el fortalecimiento de la coordinación de proyecto de obras circuitales. (Alvarado, 1996)

Más adelante se informa sobre el inicio de la construcción del “nuevo anexo al edificio de la Asamblea” pensado para facilitar el trabajo de comisiones permanentes y oficinas administrativas, y que “se integren de la mejor manera a todos los componentes de la Asamblea que necesiten, los servicios de informática, de asesoría y de coordinación”, con la vista en la construcción de “el nuevo parlamento panameño que fortalezca y consolide los caminos de la democracia y la participación ciudadana” sobre un terreno entregado con esa finalidad:

Porque la democracia ha crecido en calidad y cantidad, por lo que requiere de mejores condiciones, de medios modernos y técnicos. Y hacia allá nos empeñamos en llevar la nave de la modernización. Para que esta sea una institución estable, segura, con una excelente vía de diálogo entre el Estado y la sociedad en general. (Alvarado, 1996)



Hacia la parte final del segundo quinquenio se incluye en la agenda de modernización del Legislativo “el mejoramiento técnico de la calidad de la transmisión televisiva de las sesiones del Pleno” además de “pasos importantes en relación con el Código de Ética y la Carrera Legislativa” (Pardo, 1997), declarando además que:

No solamente se trata de construir instalaciones adecuadas, que ya son impostergables, y de su moderno equipamiento, sino también de la debida selección, reclutamiento y entrenamiento de un recurso humano calificado, que con el apoyo de equipos de informática permitan a cada uno de los Honorables colegas documentarse más y mejor para el desempeño cabal de nuestras funciones legislativas, administrativas y judiciales. (González, 1997)

El relato de la representación en el Legislativo durante la década de los noventa tiene varias aristas. Por un lado, a favor, está la recuperación de una institucionalidad devaluada durante el período 1968-1989, con el potencial de aportar como instancia de discusión, producción de leyes y equilibrio de poderes al desarrollo de un régimen político democrático. Por otro lado, en contra de esa posibilidad, se encuentra el difícil balance para ejercer correctamente una función de representación que, como señala la Constitución, al mismo tiempo debe responder a los electores, al partido político y al conjunto de los habitantes del istmo, actuando en sentido del “interés general”.

Esta dificultad, que ha operado en perjuicio del interés general a nivel de país y de las poblaciones en las circunscripciones electorales, aumentó en el marco de un sistema político centrado, quizás en exceso, y quizás durante demasiado tiempo, alrededor de un siste-

ma de partidos con suficientes incentivos y pocas exigencias para aquellas organizaciones que lograban alcanzar el umbral para existir y mantener vigencia, cuyos actores reivindicaron frecuentemente el monopolio de la representación, al tiempo que bloqueaban la construcción de canales de participación efectiva.

A esto se añade el reto de hacer que una sociedad especialmente diversa como la panameña, cuya diversidad se ha traducido en condiciones de desigualdad destacables no solo a nivel de la región, sino del mundo, opere en el marco de sistemas ideales de representación, que incluso antes del surgimiento de otras identidades políticas más recientes, al menos en Panamá, ya se mostraba “como un traje chico absolutamente incapaz de abarcar el cuerpo que pretende abrigar” (Gargarella, 2020, p. 19).

Todo lo anterior, hay que ubicarlo en el momento posterior a una crisis política, social y económica, al que sigue una época de hegemonía, a partir de la década de los noventa, de una vertiente del pensamiento económico con pretensión de ser único, cuya aplicación durante el “proceso de modernización” se ha realimentado con un discurso de polarización entre capital (en sentido positivo) versus trabajo (en sentido negativo), expresado desde sectores de poder económico y gobierno, justificando también la relevancia de unos, y la exclusión o condición accesoría de otros, en los procesos de toma de decisión, impactando también en la dinámica de los espacios de representación.

Las condiciones externas asumidas como ineludibles, las prioridades expresadas y ejecutadas internamente como parte de una agenda “sin alternativas”, y el reconocimiento permanente de la “deuda social” en el discurso de quienes ocuparon la presidencia del Legislativo, junto al fortalecimiento de un metabolismo corrupto en las instituciones, convierte ese “escenario principal” de discusión o “casa de todos” en uno de los espacios cuestionados por parte de

“ciudadanos que protestan... contra funcionarios a quienes juzgan alejados o distantes y también contra un sistema institucional que consideran ajeno a sus intereses” (Gargarella, 220, p. 19).

#### **IV. Relaciones entre poderes del Estado: militares de salida, armónica colaboración y exaltación del individuo.**

Durante el primer quinquenio de la posinvasión, el discurso sobre las relaciones entre los 3 poderes del Estado, a quienes la Constitución ordena actuar “limitada y separadamente, pero en armónica colaboración”, utiliza también el contraste respecto al régimen autoritario precedente:

Yo que pude vivir y ver la intromisión aquí del Órgano Ejecutivo, la intromisión de las Fuerzas de Defensa... puedo decir hoy con satisfacción y orgullo, que tenemos una Asamblea independiente, y hay que reconocer que el Órgano Ejecutivo, en ningún momento, ha insinuado intervenir en los asuntos propios de este Parlamento. (Arellano Lennox, 1990)

En el contexto de inestabilidad de los primeros años, lo más destacado es la salida de los militares del escenario político principal. Sin embargo, las fuerzas policiales de la posinvasión estaban formadas por el personal del período anterior, produciendo momentos de confrontación:

Militares que no aceptan los deberes que les impone la Carta Magna como servidores públicos no deliberantes y obedientes del Poder Civil, acostumbrados

como están al abuso de exagerados privilegios concedidos por legislaturas conformadas en la medida de sus malsanas ambiciones de poder sin límite. (Fernández, 1991)

La relación del Legislativo con el Ejecutivo es descrita como un cambio “difícil y costoso políticamente”, desde “el paternalismo anterior, caracterizado por la entrega y sumisión al Órgano Ejecutivo”, hacia “la independencia y armoniosa colaboración; la corrupción y egoísmo personal han sido reemplazados por el trabajo colegiado y la vida política partidista” (Zarak, 1992).

Más adelante durante el primer quinquenio, en año previo a las elecciones, el Legislativo solicita “que se cumpla la norma constitucional que establece que el Órgano Legislativo participe en su preparación”, en referencia al Presupuesto General del Estado del año 1994, señalando que “no queremos actuar solamente en su aprobación o improbación... [ya que] interesa a este Órgano del Estado que existan suficientes partidas para atender los programas comunitarios”, presentando su aspiración a que los gobiernos “puedan utilizar la Ley de Presupuesto como un instrumento de las grandes mayorías nacionales, las más necesitadas” (Vallarino, 1993).

Durante el período 1994-1999 destaca la exaltación de la figura presidencial, del Órgano Ejecutivo, en el discurso de la presidencia del Legislativo: “vemos con confianza su gestión en favor de todos los panameños” (Alvarado, 1995); “están trabajando [el Presidente y su equipo de trabajo] con un programa coherente, que al producir los resultados esperados, todos seremos los beneficiarios y en especial los que menos recursos tienen”; “en este país y el mundo hemos sido testigos de la conducta ejemplar, de lo que significa el valor y la integridad del hombre que dirige los destinos de esta nación”; “usted inaugura una nueva era en la administración del Estado panameño,

que consiste en no ser únicamente la suprema autoridad administrativa de la nación panameña, sino en ser principal custodio de la conducta de los funcionarios públicos, para que sus actos sean transparentes” (Alvarado, 1996), o “confiamos en el liderazgo patriótico, sereno, maduro... respaldamos su gestión, porque estamos convencidos de que se desarrolla en función de los mejores intereses del país” (González, 1997), son solo algunos ejemplos.

En general, sobre las relaciones institucionales se declara que “existen tres poderes, pero no divorciados, ni en direcciones distintas”, sino que sus “líneas de acción deben converger en un solo punto”, por lo cual se hace un llamado a lograr “la gobernabilidad... condición esencial e indispensable para el país”, que sin embargo, “no significa subordinación de un poder sobre otros, significa coherencia, colaboración armónica, en resumen, significa metas y propósitos comunes en un proyecto nacional” (Herrera, 1995). También se expresa al Ejecutivo la seguridad de que el Legislativo “cumplirá la tarea constitucional de garantizar la producción de leyes para la modernización y el bienestar nacional con la independencia que exige la democracia y la armonía que exige la gobernabilidad de la nación panameña” en el marco de “la política de concertación que ha promovido el Ejecutivo, porque esta es la vía correcta para alcanzar cambios que requieren las políticas públicas” (Alvarado, 1995).

Esta política de concertación tiene como referentes “los eventos de Contadora, Coronado y Taboga [donde] se inauguró una nueva modalidad de trabajo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo” que incluye “el diálogo directo y franco entre el Presidente de la República con su ministro de Estado y directores de instituciones con los legisladores de la República”, evaluado positivamente como causa de “niveles superiores de debate sobre los temas más relevantes del acontecer nacional, mostrando una nueva calidad y estilo del liderazgo de toda la clase política de gobierno y de oposición” (Pardo, 1997).

Finalmente, con relación al sistema de administración de justicia, primero declara compartir una “preocupación de la ciudadanía” respecto a:

La situación por la que atraviesa la administración de Justicia. No se trata solamente de “mora judicial”... causante de que un alto porcentaje de los reclusos se encuentren aguardando la solución de sus respectivos procesos. Se trata de un serio problema estructural que amerita un amplio debate nacional acerca de la elaboración de un nuevo modelo de administración de justicia que sea expedito, transparente y eficiente (Pardo, 1996).

Más adelante solamente hace referencia a este tema a partir de la afirmación de sus funciones con independencia y armónica colaboración, declarando “nuestro más profundo respeto por la independencia de las cuestiones políticas con que deben manejarse tanto el Ministerio Público, como el Órgano Judicial” (González, 1997).

## **Conclusiones**

¿Qué nos pueden decir, hoy, los discursos de quienes ocuparon la presidencia del Órgano Legislativo, hace tres décadas?

Nos dicen que la idea de democracia inicialmente -y hasta hace poco tiempo era común escuchar expresiones en este sentido- se construyó por oposición a la dictadura, dejando en un segundo plano la expresión de su propio contenido y la crítica a las carencias del régimen político realmente existente.

También ofrece muestras de que el sentido común de “el gobierno del pueblo”, así como encontró obstáculos a su realización en el peso

de un factor externo de poder y en la dictadura, encontró restricciones similares luego de la “recuperación de la democracia” en 1989 y la “recuperación de la soberanía” en 1999, justificadas discursivamente por “los mandatos de la globalización” o “el orden que impone el mundo” para impulsar un “programa de modernización” que volvió a alimentar la polarización en el país, proyectada desde el discurso de quienes ocuparon la presidencia del Legislativo como una lucha entre “buenos y malos,” supuestos partidarios del cambio, el avance, el progreso, el desarrollo y la civilización, por un lado, y la inmovilidad, el atraso y la barbarie, por el otro.

Nos hablan de las incertidumbres durante el primer quinquenio de la posinvasión y el papel fundamental del organismo electoral de cara al proceso electoral del año 1994, entendido como prueba para la estabilidad del régimen político y cuyo éxito significó el desvanecimiento de los temores de retroceso. Aquel proceso, junto a los resultados del referéndum de 1998 que permitiría la reelección presidencial, en contra de esta iniciativa, consolidaron la confiabilidad del sistema electoral durante la década de los noventa.

Nos permiten observar que la función de representación estuvo fuertemente comprometida con una idea de modernización, presentada en tono de agenda de trabajo durante el primer quinquenio y como informe de gestión durante el segundo quinquenio, que abarcaba la más amplia variedad de temas, priorizando lo relativo al Canal de Panamá y zonas adyacentes, posiblemente el único tema donde la agenda se concretó, a diferencia de temas como seguridad pública, educación, servicios públicos, carrera administrativa o migración.

Finalmente, nos muestra la salida de las fuerzas armadas como actor político durante los primeros años del período, la afirmación del Legislativo sobre su papel en el régimen político de la posinvasión, los límites entre la independencia de poderes y la “armónica colaboración,” y el rápido retorno a la exaltación de individuos.

Si eso es lo que nos muestran los discursos de quienes ocuparon la presidencia del Legislativo durante la primera década de la posinvasión, lo que nos corresponde es pensar la actualidad de esos asuntos, hoy, preguntar los por qué, y plantearse los qué hacer:

Dentro de la “agenda de modernización” presentada, aparte del Canal de Panamá, la apertura al sector privado de empresas y servicios públicos, y la flexibilización de las relaciones laborales, ¿qué más se priorizó y realizó?, ¿mejoró la seguridad pública, la educación, las contrataciones públicas?, ¿se profesionalizó el servicio público, se estableció el sistema de méritos, se garantizaron derechos y prestaciones, o los servidores públicos siguen padeciendo el tener que “ser una especie de camaleón que cambie de color de acuerdo al tinte político del ministro o gerente que nombren en la institución en que labora”?

¿Por qué?, ¿por qué unos temas no, y otros sí?, ¿qué hacer al respecto?

¿Cuál es el contenido actual de la idea de democracia en el país? Treinta y cinco años después de la invasión, ¿dejó de definirse por contraste a la dictadura?, ¿qué incluye?, ¿cómo se procesan las críticas, los señalamientos de las carencias, los disensos?, ¿a qué se aspira como horizonte democrático, además de tener partidos políticos y realizar elecciones?

Los programas políticos y los liderazgos, ¿son producidos a partir de la discusión a lo interno de la comunidad política?, ¿quiénes forman parte de esta comunidad?, ¿o el “gobierno del pueblo”, la soberanía, la democracia, el liderazgo político, siguen condicionados a “lo que ordena el mundo”?, ¿qué poderes son “el mundo”?

¿Cuál es la situación de los poderes del Estado?, ¿cuáles son las relaciones entre esos poderes?, ¿por qué?, ¿qué hacer al respecto?

En la política panameña es frecuente encontrar críticas, muy bien fundamentadas, al cortoplacismo, esa tendencia a actuar sin pensar



en otro futuro que no sea el que tenemos a la vuelta de la esquina, vale añadir, nuestra esquina.

Que la reflexión sobre el pasado en su conjunto, o al menos sobre momentos significativos por su condición de punto de origen inmediato de aquello que entendemos como presente, sirva también para defendernos de la corta memoria y de las equivocaciones -repetidas- que surgen de la tentación a hacerle caso a los constantes e interesados llamados a olvidar, a pasar la página y ver siempre “hacia adelante”, como si la obra siempre estuviese -y pudiese- empezar de cero, cuando un determinado “nosotros” aparece en el escenario.

### Referencias

- Alvarado Acosta, Carlos (1995). Discurso de instalación por parte del presidente entrante de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1995. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado]
- (1996). Discurso de despedida por parte del presidente saliente de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1996. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado]
- Ameglio Samudio, Marco (1991). Discurso del honorable legislador Marco Antonio Ameglio Samudio en ocasión de su toma de posesión como presidente de la Asamblea Legislativa, el día 1° de septiembre de 1991. Asamblea Legislativa.
- (1992). Discurso pronunciado por el Legislador Marco A. Ameglio el 1 de septiembre de 1992, como presidente saliente de la Asamblea Legislativa. Debate: revista de la Asamblea Nacional de Panamá, 7 (16), 140-142.

- Arellano Lennox, Carlos (1990). Discurso del HL. Carlos Arellano Lennox, presidente saliente de la Asamblea Legislativa, 1° de septiembre de 1990 [fotocopia].
- Bobbio, Norberto (2009). Teoría general de la política. Editorial Trotta.
- Brown, Harry (2012). Siete paradojas de los imaginarios panameños sobre la democracia y sus instituciones. En Reflexiones en un Panamá democrático (Tomo II).
- Dahl, Robert (2014), La democracia, España: Editorial Ariel.
- Fernández Guardia, Alonso (1991). Discurso de despedida por parte del presidente saliente de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1991. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado].
- Gargarella, Roberto (2020). La derrota del derecho en América Latina. Siglo XXI Editores.
- Gómez-Olano, Irene (2023). Los senderos filosóficos de Borges entre realidad y ficción. <https://filco.es/borges-filosofia-realidad-ficcion/>
- González Vernaza, Gerardo (1997). Discurso de instalación por parte del presidente entrante de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1997. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado]
- (1998). Discurso de instalación por parte del presidente reelecto de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1998. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado]
- Herrera Araúz, Balbina (1995). Discurso de despedida por parte del presidente saliente de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1995. Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado]

- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017). Diccionario Electoral.
- Mouffe, Chantal (2003). *La paradoja democrática*. Editorial Gedisa.
- Mouffe, Chantal (2013). *Agonistics. Thinking the world politically* [Agonística. Pensar el mundo políticamente]. Verso.
- Pardo, César (1996). Discurso de instalación por parte del presidente entrante de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1996. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado]
- (1997). Discurso de despedida por parte del presidente saliente de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1997. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado]
- Vallarino, Arturo (1993). Discurso de instalación por parte del presidente entrante de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1993. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado]
- Williams, Raymond (2015). *Keywords. A vocabulary of culture and society* [Palabras Clave. Un vocabulario de cultura y sociedad]. Oxford University Press.
- Zarak Linares, Lucas (1992). Discurso de instalación por parte del presidente entrante de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1992. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado].



# Análisis de los discursos de instalación y despedida de los presidentes de la Asamblea Nacional (1999-2004)

<https://doi.org/10.61311/9789962693611.2>

**Kemy Loo Pinzón\***

## I. Introducción

Para el quinquenio (1999-2004) Panamá celebraba la reciente vida en democracia, sin ejército y en vísperas de lograr la plena soberanía territorial en diciembre de 1999, con la salida de los estadounidenses y la recuperación de la vía interoceánica, el Canal de Panamá y sus áreas aledañas, conocidas como la Zona del Canal.

En el presente capítulo se analizan los discursos de instalación y de cierre de los presidentes de la Asamblea Nacional, de los períodos legislativos comprendidos entre 1999-2004, para observar cómo a través de sus discursos buscaban destacar algunos proyectos de ley aprobados en el hemicycle legislativo o disimular algunas crisis políticas que se vivían en el país en aquel momento, y cómo relacionaban en sus discursos los conceptos de democracia, derechos políticos, representación política, relación entre poderes y economía panameña.

---

\* Kemy Loo Pinzón, es licenciada en Periodismo. Cuenta con una maestría en Comunicación Política y Marketing Digital y está por culminar una maestría en Relaciones Internacionales. Se ha desempeñado como periodista de medios impresos de circulación nacional y de sus respectivas versiones digitales, entre ellos: La Prensa, El Siglo, La Estrella de Panamá y Capital Financiero. También ha ejercido como gestor de comunidades y creadora de contenido para las redes sociales institucionales del Tribunal Electoral de Panamá, Mundo Electoral (ME) y Pacto Ético Digital (PED), y como jefa encargada del Departamento de Monitoreo y Atención al Usuario en redes sociales de la sede del Tribunal Electoral (TE) en Ancón.

Para estos años, aunque la institucionalidad electoral gozaba de una amplia credibilidad, la imagen y reputación de la Asamblea Nacional y los partidos políticos empezaban a resquebrajarse como se puede apreciar en los diferentes discursos analizados en este apartado y, en los informes de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Latinobarómetro de dichos años.

De acuerdo con el Informe de la Misión de Observación Electoral en la República de Panamá Elecciones Generales del 2 de mayo de 1999, (OEA, 1999), las garantías ofrecidas por el Tribunal Electoral (TE) fueron indicadores positivos de los niveles de transparencia necesarios de todo el proceso electoral en sus distintas fases. Dicho informe destaca la transmisión extraoficial de resultados, que permitió a la ciudadanía conocer rápidamente las primeras tendencias de la votación y la eficiente labor de la Junta Nacional de Escrutinio que posibilitó la proclamación de resultados a escasas 70 horas de la votación.

El informe también resalta el fortalecimiento y la credibilidad institucional del TE, evidenciados por las opiniones reiteradas de los actores políticos; la satisfacción por la fluida y permanente comunicación con las autoridades a nivel nacional y provincial y la participación de la sociedad civil, como parte fundamental en los procesos de consolidación democrática a través del Cuerpo de Delegados Electorales y la Comisión de Justicia y Paz (pp. 45-46).

Del año 1999 al 2004 fue el período en el que por primera y única vez resultó electa una mujer para la presidencia de la República de Panamá y, a pesar de que la alianza presidencial ganadora no obtuvo la mayoría de las curules en la Asamblea Nacional, logró que los diputados se pusieran de acuerdo para aprobar algunos proyectos importantes, entre ellos la eliminación de la Sala Quinta<sup>1</sup>, y la modificación al uso

---

<sup>1</sup> La Sala Quinta de Instituciones de Garantía consistía en una sala integrada por tres magistrados de la Corte Suprema de Justicia que resolvería los recursos relacionados con la libertad de las

del Fondo Fiduciario para el Desarrollo<sup>2</sup> (FFD). Sin embargo, también fue una época de grandes escándalos como el Caso CEMIS<sup>3</sup>.

En 1999, año en que la vía interoceánica pasaría a manos panameñas, el país presentaba un panorama económico precario, con una mala distribución de la riqueza y pobreza extrema, y con una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de 3.2%, muy por debajo del 3.9% y el 4.7% registrados en los años anteriores. Un PIB sostenido principalmente por la demanda interna, pues en esos años varios países latinoamericanos se hallaban en crisis económica especialmente Brasil, Argentina, Colombia y Ecuador (CEPAL, 2000), debido a la crisis financiera internacional que se inició en Asia a mediados de 1997 y repercutió en las economías de la región en forma más intensa de lo inicialmente previsto (CEPAL, 1999).

Los programas sociales de gobierno más promocionados estuvieron enfocados en mejorar el acceso a servicios de agua potable en las provincias y garantizar útiles escolares y alimentación en las escuelas.

En esta época se discutían temas como la privatización del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAAN) y de la Caja de Seguro Social (CSS), la modernización de la Zona Libre de Colón (ZLC) y la nueva forma de administración del Aeropuerto de

---

personas (Habeas Corpus) y la tutela de sus derechos (Amparo de Garantías Fundamentales), que actualmente tutela el Pleno de la Corte Suprema de Justicia (9 magistrados). Recuperado de: [COMUNICADO-DE-PRENSA-13-DE-JUNIO1.pdf \(organojudicial.gob.pa\)](#). Dicha Sala fue creada mediante la Ley 32 del 23 de julio de 1999, derogada poco después mediante la Ley 49 del 24 de octubre de 1999. Recuperado de: <https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/86/435>

<sup>2</sup> El Fondo Fiduciario para el Desarrollo (FFD) fue creado con la Ley 20 de 15 de mayo de 1995, con el objeto de promover inversiones públicas de desarrollo de país. El Fondo de Ahorro de Panamá (FAP), creado a través de la Ley 38 del 5 de junio de 2012, sustituye y se conforma inicialmente con el traspaso de los activos provenientes del FFD. (Fondo Ahorro Panamá)

<sup>3</sup> El caso CEMIS fue un expediente de 15 tomos que abrió el Ministerio Público que contenía los supuestos sobornos a los diputados de la Asamblea para la aprobación del proyecto del Centro Multimodal, Industrial y de Servicios (Cemis) y por el presunto pago millonario para la ratificación de dos magistrados de la CSJ: Winston Spadafora y Alberto Cigarruista, tras la denuncia de la diputada Balbina Herrera, en el año 2002.

Tocumen, que funcionaría como una empresa pública. Irónicamente 25 años después, la situación de las dos primeras instituciones mencionadas se mantiene como asuntos por resolver. El IDAAN porque aún no logra abastecer de agua potable a toda la población y la CSS porque el Programa de Invalidez Vejez y Muerte (IVM) está a punto de colapsar, aún se mantiene la crisis por falta de medicamentos, y la mora quirúrgica, entre otros temas.

## II. Sobre la democracia

Los discursos de los presidentes de la Asamblea Nacional para la instalación y cierre de sesiones ordinarias durante el período de 1999-2004 relacionaban el término democracia con la defensa del "gobierno del pueblo", representado en la Asamblea Nacional, y con el balance que otorgaba en el poder público la independencia del funcionamiento de los tres órganos del Estado, en momentos en que se celebraban la "realización de la soberanía" del país, el rechazo a la permanencia de militares estadounidenses o de cualquier forma de intervencionismo en el territorio panameño, frente a los mandatos de la globalización.

El término democracia estaba ligado con mantener el respeto de la representatividad del pueblo manifestada en la Asamblea Nacional, que estaba conformada por una diversidad de legisladores procedentes de diferentes partidos políticos, que ocupaban una curul otorgada por el voto del pueblo.

Para estos años se empezó a observar en toda la región una disminución de la confianza en las instituciones democráticas y una disminución en la legitimidad de la Asamblea y los partidos políticos.

Al respecto, el informe Latinobarómetro (2001) señalaba:

El Congreso es la institución de la democracia que ha perdido más confianza en los últimos 5 años.



De la misma manera el orden de las confianzas de los ciudadanos indica la baja confianza en las instituciones políticas de la democracia, confirmando la problemática de los bienes políticos de la democracia... Sin congreso / partidos políticos no puede haber democracia". Desde 1997 al 2001 ha disminuido de 73% a 53% (20 puntos) quienes piensan que no puede haber democracia sin Congreso Nacional. Al mismo tiempo han disminuido de 67% a 48% (19 puntos) quienes piensan que no puede haber democracia sin partidos políticos. (Latinobarómetro, 2001, p. 5)

En su discurso de instalación, el diputado del Partido Demócrata Cristiano (PDC), Enrique Garrido<sup>4</sup>, presidente de la Asamblea del primer período legislativo (1 de septiembre de 1999 – 31 de agosto de 2000), defendió la existencia de la Asamblea Nacional y señaló que:

En países de trayectoria democrática, en que políticas del gobierno y la oposición comparten la conducción del Estado, se consolida la democracia, pues se garantiza la participación multipartidaria y se enaltece el papel de la representación popular. No puede haber democracia sin Órgano Legislativo. (Garrido, 1999)

"El adecuado funcionamiento del Órgano Legislativo es parte de la esencia de la democracia. No puede concebirse un Estado

---

<sup>4</sup> Enrique Garrido fue diputado del Partido Demócrata Cristiano (PDC) por el circuito 10-1 en la Comarca Guna Yala entre 1999-2004. Presidente de la Asamblea Nacional de 1999-2000.

de derecho sin una asamblea elegida popularmente que sirva de balance y contrapeso de los otros órganos del poder público", señaló el presidente de la Asamblea, Laurentino Cortizo en su discurso de instalación.

Cortizo, miembro del Partido Solidaridad, también destacó el hito de que en 40 años la presidencia de la Asamblea no hubiese recaído en partidos de oposición, comentario que surgía luego de que 37 legisladores de corrientes políticas diferentes al Ejecutivo le hubiesen dado el voto (Cortizo, 2000, p. 20).

Durante el discurso de instalación, el presidente de la Asamblea, Rubén Arosemena (1 de septiembre de 2001 – 31 de agosto de 2002), se refirió al término democracia destacando el logro de “la integración plena de nuestro territorio nacional, la recuperación del Canal y el ejercicio pleno de nuestra soberanía”, (Arosemena, 2001, p. 29).

En su discurso de cierre, el diputado, Rubén Arosemena, del PDC, defendió el fortalecimiento de la democracia en cuanto a la independencia de los dos Órganos del Estado, el Ejecutivo y el Legislativo. Relacionó otras partes del discurso con la defensa de la cantidad de legisladores en la Asamblea y con la diversidad de la participación política de la ciudadanía representada en las curules de los diferentes partidos políticos que convergían en el pleno de la Asamblea.

De igual manera, lo mencionó el diputado Carlos Alvarado Acosta, del Partido Revolucionario Democrático (PRD), en su discurso de instalación (1 de septiembre de 2002 – 31 de agosto de 2003): “Sin Órgano Legislativo no hay representación política; si hay ausencia de la representación política no existe el pluralismo. Y sin Parlamento, sin representación y sin pluralismo, no hay democracia” (Alvarado, 2002, p. 49).

Agregó en su discurso de instalación su concepto de Parlamento:

Los avances y retrocesos que afectan al conjunto  
del país, así como el brillo o la decadencia que

caracterizan sus diversas etapas históricas, se advierten en la actuación de los legisladores. Es el sitio inquietante donde se desnuda gran parte de la realidad. Parlamento significa vocación antitotalitaria. Por eso, el Parlamento es un sinónimo de la democracia. La Asamblea, entidad que representa al pueblo, pertenece a la ciudadanía depositaria de la soberanía. Y a ellos nos debemos, y a ella rendiremos cuenta como Institución. (Alvarado, 2002, p. 50)

El desarrollo socioeconómico y de una sociedad más próspera y equitativa; la generación de fuentes de empleo, la equidad económica, la reducción de la pobreza y resolver los problemas de los más pobres fueron algunos de los temas mencionados con relación a la vida en democracia en los diferentes discursos de apertura y cierre de sesiones del período legislativo de 1999-2004.

### **III. Sobre los derechos políticos y electorales**

El quinquenio (1999-2004) se caracterizó en sus inicios por la confianza en el sistema electoral y de partidos políticos. Prueba de ello fue el 76.7% de participación en la Elección General de 1999 de acuerdo con cifras del Tribunal Electoral.

En 1999, Mireya Moscoso se convirtió en la primera y única mujer en alcanzar la Presidencia de Panamá, hasta el momento, "esposa del fallecido ex presidente Arnulfo Arias... durante su gobierno presidió la ceremonia en la que se produjo el traspaso del Canal de Panamá" (Ford González y Ortega Padilla, 2009, p. 54).

El diario La Estrella de Panamá elogió la realización de la Elección General llevada a cabo por el Tribunal Electoral, que por ese entonces

era presidido por los magistrados Dennis Allen, Erasmo Pinilla y Eduardo Valdés Escoffery.

El editorial de La Estrella de Panamá (5 de junio de 1999) titulado: Un Tribunal Ejemplar, señala que: ... “los panameños podemos estar orgullosos del balance”. Destaca que los comicios fueron pacíficos, cristalinos y alegres como debe ser en toda contienda democrática, y finaliza felicitando a los panameños por ganar con el civismo electoral demostrado, del cual los magistrados Allen, Pinilla y Escoffery han sido sus principales arquitectos.

Tras nueve años de vivir en democracia, ya existían gran cantidad de colectivos políticos, lo que permitió que, para la Elección General del 2 de mayo de 1999, participaran 12 partidos políticos legalmente constituidos, agrupados en tres alianzas:

- **Alianza Acción Opositora (AAO).** Liderada por el candidato presidencial del PDC<sup>5</sup>, Alberto Vallarino, quien estuvo acompañado por la independiente, Omaira (Mayín) Correa, para la primera vicepresidencia y Joaquín Fernando Franco del Partido Liberal, para la segunda vicepresidencia. (Franco, B. 2001/2001b, p. 57). Dicha alianza estuvo conformada por: el Partido Demócrata Cristiano (PDC), Renovación Civilista (RC), Partido Nacionalista Popular (PNP) y Partido Liberal (PL).
- **Alianza Nueva Nación (ANN).** Liderada por el PRD con su candidato presidencial, Martín Torrijos; como candidato a la primera vicepresidencia, Raúl Arango del Partido Liberal, y como candidato a la segunda vicepresidencia Laurentino

---

<sup>5</sup> El Partido Demócrata Cristiano (PDC) se declaró en oposición independiente al gobierno de Mireya Moscoso. El PDC contó con cinco legisladores en la Asamblea Legislativa: Teresita de Jesús Yániz de Arias, Rubén Eloy Arosemena Valdés, José Luis Varela, Enrique Garrido y Carlos Santana Aizprua, los últimos tres “saltamontes” (diputados que cambian de partido) del Partido Panameñista.

Cortizo del Partido Solidaridad. (Franco R, 2001/2001c, p. 61). Estuvo conformada por los colectivos: Partido Revolucionario Democrático (PRD); Partido Solidaridad<sup>6</sup> (PS); Partido Liberal Nacional (PLN) Movimiento Papá Egoró (MPE).

- **Alianza Unión por Panamá (UPP)**. Dicha alianza fue la ganadora de la presidencia de la República y estuvo liderada por la candidata presidencial del Partido Arnulfista Mireya Moscoso; por el candidato a la primera vicepresidencia Arturo Vallarino, del partido MOLIRENA, y por Dominador Kaiser Bazán del MORENA como candidato a la segunda vicepresidencia. (Franco R, 2001/2001d, p. 59). Conformada por el Partido Arnulfista (PA); Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA); Movimiento de Renovación Nacional (Morena) y Cambio Democrático (CD).

En octubre de 1999, cinco meses después de la elección general, desaparecieron cinco partidos políticos: Movimiento Papa Egoró, Renovación Civilista, Nacionalista Popular, Partido Liberal y Movimiento Renovación Nacional, mientras que los partidos Solidaridad, Liberal Nacional y Cambio Democrático sobrevivieron por los votos de sus candidatos a legisladores (Berrocal, 1999). Además, ese mismo año, el PDC, realizaba las gestiones para cambiar su nombre a Partido Popular, y varios políticos se unieron al oficialista Partido Arnulfista y a otros colectivos recién conformados.

El diputado del PRD, Carlos Alvarado, en el año 2001, en su discurso de instalación, señaló que su mandato estaría dedicado a la institución:

---

<sup>6</sup> El Partido Solidaridad se mantuvo en la Alianza Nueva Nación, justo después de las elecciones, junto al PRD y al Liberal Nacional. Anunció además que no se convertiría en un obstáculo para el gobierno de la presidenta Mireya Mosco después del 1 de septiembre de 1999.

Por lo tanto, al servicio de todos los legisladores sin distingos de símbolos políticos, incluyendo a aquellos que no le brindaron su voto... Responderemos al reto que nos presenta la historia con dignidad, coraje y humildad. Las inquietudes del pueblo encontrarán atención y respuestas. Los Órganos del Estado recibirán nuestra comprensión y colaboración a fin de garantizar la gobernabilidad. Daremos contenido práctico a la armónica colaboración que demanda la Constitución Nacional. (Alvarado, 2002, pp. 50-51)

#### **IV. Sobre la representación política**

La Asamblea para los años 1999-2004 ya empezaba a tener una mala reputación de su representación política. Dicha situación se puede evidenciar en los discursos de los presidentes del Órgano Legislativo de ese entonces.

De acuerdo con el informe del Latinobarómetro (2001), para estos años se empezó a observar en toda la región una disminución de la confianza en las instituciones democráticas y en la legitimidad del Congreso y los partidos políticos.

En Panamá, la desconfianza y mala imagen que tenía la opinión pública de la Asamblea por los excesivos privilegios de sus miembros pedía la reducción de la cantidad de sus legisladores, un aspecto expuesto por el diputado Laurentino Cortizo del Partido Solidaridad, en su discurso de instalación:

Nosotros representamos a todos los sectores políticos y conformamos un órgano vital para la democracia; sin embargo, a pesar de que nadie

puede dudar de la legitimidad de nuestro mandato, soy de la opinión de que todo funcionario elegido popularmente está en la obligación de mantenerse en sintonía con las necesidades y las aspiraciones de la gente. Por lo tanto, nuestro primer compromiso es hacer que el pueblo panameño vuelva a sentir que aquí se encuentra su representación, que este es el sitio donde se debaten los problemas nacionales, no donde se reparten alegremente los recursos del Estado. (Cortizo, 2000, p. 15)

Párrafos más adelante, casi finalizando su discurso, Cortizo retoma el tema de la representación política y menciona que “el orgullo y el renovado optimismo” con que asumía sus funciones no le cegaban de la realidad que afrontaban. Señalaba que la Asamblea necesitaba “algo más que reformas”, que requería de “una transformación integral”, (Cortizo, 2000, p. 17) y que como legislador y panameño no quería ver que el prestigio de la clase política siguiera deteriorándose.

Cortizo continuó señalando que:

En la Asamblea Legislativa tenemos que dar muestras concretas de productividad y de trabajo, aprobando leyes de calidad en beneficio del futuro de nuestro pueblo. Es importante que sepamos que la recuperación del prestigio de la Asamblea pasa por las muestras de cada uno de nosotros, legisladores de la República, en donde demos, en este Órgano, muestras de transparencia y también ante la sociedad civil. (Cortizo, 2000, p. 17)

Los discursos también hacían referencia al mejoramiento de la imagen de la Asamblea y de los legisladores para evitar la aprobación de reformas que disminuyeran la entidad legislativa o la eliminaran mientras que pocos hablaban de su fortalecimiento, tal como lo mencionó Carlos Alvarado en su discurso de instalación para el período del 1 de septiembre de 2002 al 31 de agosto de 2003, ante una opinión pública que desde entonces pedía la disminución de la cantidad de legisladores.

Hay voces que claman por la desaparición de la institución y, por lo tanto, de sus miembros, señalando todo tipo de argumentos. Otros pregonan reformas para disminuir a la entidad legislativa; pocos hablan de su fortalecimiento. Este proceder está orientado al debilitamiento de la democracia, ya que no puede existir democracia robusta con instituciones democráticas debilitadas. Los vicios y carencias de la institución pueden y deben ser extirpados para rescatarla, y a esa misión empeñaré mi gestión. (Alvarado, 2002, p. 48)

Con su discurso, Alvarado continuó defendiendo la Asamblea señalando que:

Sin Órgano Legislativo no hay representación política, si hay ausencia de la representación política no existe el pluralismo. Y sin Parlamento, sin representación y sin pluralismo, no hay democracia. No son, pues, los errores o carencias o los vicios que distorsionadamente se pregonan o los males que nos aquejan, que son magnificados por la clara in-



tención de desfigurar la imagen del Parlamento, los que harían mella en esta gestión que hoy iniciamos, ya que como ayer y como siempre sabemos que los peores enemigos de la institución son los vacíos de poder y la presencia de instrumentos que nos permitan contar con una autonomía suficiente para ejercer la función y la tarea que nos corresponde. La transparencia institucional es fundamental para la comprensión de la misma y servirá para que las críticas y sugerencias estén fundadas en el marco de la superación de situaciones que entorpecen el buen funcionamiento de la institución y otras que lesionan y desdibujan su imagen. (Alvarado, 2002, p. 49)

Rubén Arosemena, en su discurso del 1 de septiembre de 2001, planteaba la necesidad de incrementar la participación ciudadana a través de la presencia de representantes de la sociedad civil en la Asamblea Nacional especialmente en las discusiones de las comisiones de trabajo, y abogaba por empezar a transmitir en el canal de la Asamblea las sesiones de cada una de las comisiones y empezar a discutir el proyecto de descentralización de los gobiernos locales, que consideraba una prioridad.

Enrique Garrido en su discurso de despedida, del 1 de septiembre de 2000, hace énfasis en que la Asamblea Legislativa:

Refleja la voluntad mayoritaria de la población, donde los partidos políticos dan forma a los criterios de las facciones o bancadas que allí habitan, no podrá ser jamás el reflejo de una anhelada y prístina imagen institucional, mientras sus integrantes no

depongamos acciones e intereses personales de figuración, mezquindad e intrigas. Si esto continúa por encima del diálogo, la cordura, la consulta permanente entre nosotros, el respeto a las posturas políticas y protección de la institucionalidad, la Asamblea Legislativa no gozará de la percepción favorable de la ciudadanía y podemos sucumbir ante la grave amenaza que nos circundan con los ejemplos vivos recientes e imitables de países hermanos. (Garrido, 2000)

En su discurso de despedida, Garrido, reconoció que:

Como legisladores y legisladoras hemos sido conscientes de las críticas fundadas o no, con relación al uso adecuado y transparente de las partidas circuitales. Todos entendemos que son el recurso que hace viable las obras y proyectos que requieren nuestras comunidades. Sin embargo, dichas partidas siempre estuvieron bajo la potestad del gobierno de turno convirtiéndose en un abierto y real mecanismo de presión para obtener a su vez, la sumisión que discrepa o no compartía los criterios del Ejecutivo. (Garrido, 2000)

Durante su discurso presentó un proyecto de reglamento de utilización y distribución de las partidas circuitales que establecía los controles administrativos para un correcto y transparente uso de ellas, que incluía “una distribución equitativa de las partidas para todos por igual sin distinción, sin amiguismo como siempre debió ser” (Garrido, 2000).

## V. Sobre las relaciones entre poderes del Estado

La relación entre los tres órganos del Estado no fue la más cordial en el lustro 1999-2004, pues el Legislativo logró aprobar y ratificar la eliminación de la Sala Quinta de Garantías Constitucionales de la Corte Suprema de Justicia, que había sido aprobada por el expresidente Ernesto Pérez Balladares, en el mes de julio, en las postrimerías de su mandato; se eligió a dos magistrados de la Corte Suprema de Justicia; se aprobaron diversas leyes que demandaba el desarrollo del país con un Partido Panameñista, que había ganado la elección presidencial, pero no tenía la mayoría absoluta en el hemicycle Legislativo.

Con ánimos de cambiar la imagen negativa y la pérdida de confianza que ya tenía la opinión pública acerca de la Asamblea, los legisladores empezaron a promover una agenda que proponía un "Gran Pacto Nacional", construyendo un puente en conjunto con el Ejecutivo para enrumbar la economía, reducir la brecha entre pobres y ricos, generar fuentes de empleo, también permitir mayor participación de la sociedad civil, mayor transparencia de la información sobre los proyectos discutidos en las comisiones de la Asamblea como parte de la modernización que exigía el nuevo mundo globalizado y apoyar la descentralización de los gobiernos locales.

El objetivo del "Gran Pacto Nacional" era hacer realidad una agenda de Estado a través de la unidad entre legisladores, que se logró por un año con el "Acuerdo de La Pintada"<sup>7</sup>.

Por ello, en el primer año de gobierno, se reflejó una exaltación del Ejecutivo por parte de la Asamblea Nacional, para cooperar con

---

<sup>7</sup> El Pacto de La Pintada fue un Pacto de Gobernabilidad o Acuerdo Legislativo y de Gobernabilidad que se selló el 20 de agosto de 1999, en una reunión en La Pintada, en Penonomé, provincia de Coclé, entre negociadores y legisladores que conformaban las bancadas Unión por Panamá, Partido Solidaridad, Cambio Democrático, Molirena y Morena. El Partido Liberal Nacional no designó negociador por lo que se consideró parte de Unión por Panamá.

la gobernabilidad del Estado y brindar apoyo total a la presidenta Mireya Moscoso, recientemente electa, un aspecto que destacaron los presidentes de la Asamblea Nacional en sus diferentes discursos como veremos en los párrafos siguientes.

Sin embargo, esta gobernabilidad no se dio tan fácil, debido a que el PRD, que era mayoría en la Asamblea, ya había decidido que la diputada Haydée Milanés de Lay era la favorita para presidirla, pero en un giro inesperado, Enrique Garrido del Partido Demócrata Cristiano (PDC), ganó la presidencia (Reyes, 2016).

Durante su discurso de instalación, del 1 de septiembre de 1999, como presidente de la Asamblea, Garrido, extendió una invitación a sus colegas para integrar a los miembros de la oposición independiente y al nuevo oficialismo, actuando en función de los mejores intereses nacionales para hacer democracia.

Garrido, apeló al ejercicio de la democracia y al cumplimiento de sus obligaciones “constitucionales legislativas y fiscalizadoras”, poniendo a disposición de la presidenta Moscoso el “soporte parlamentario” (Garrido 1999) para cumplir con las promesas electorales.

En diciembre de 1999, el PRD pasó factura al oficialismo y rechazó la designación del expresidente Guillermo Endara como magistrado de la Corte Suprema de Justicia (Reyes, 2016).

El Partido Solidaridad, al que pertenecía Cortizo, fue una de las agrupaciones partidistas que participó en el “Pacto de La Pintada”, que dio una frágil mayoría absoluta a la presidenta Mireya Moscoso durante un año (Franco, 2001, p. 76).

En su discurso de instalación del 1 de septiembre del año 2000, Laurentino Cortizo, del Partido Solidaridad, destacó el acuerdo de la oposición para apoyar los proyectos de gobierno: ... “nuestro Acuerdo META representa al país una agenda legislativa programática, que nos servirá para impulsar un conjunto de proyectos de leyes que beneficien a nuestro pueblo” (Cortizo, 2000, p. 16). Además, mencionó que:

El adecuado funcionamiento del Órgano legislativo es parte de la esencia de la democracia. No puede concebirse un Estado de derecho sin una asamblea elegida popularmente que sirva de balance y contrapeso de los otros órganos del poder público. Colegas legisladores, para mí balance y contrapeso no significan que el Órgano Legislativo debe oponerse por oponerse al Órgano Ejecutivo. Tampoco creo que se le sirve a la democracia cuando un órgano del poder público en alguna medida está subordinado a otro. El país debe saber que ni la Asamblea Legislativa, como institución, ni yo como su presidente, nos vamos a dedicar a entorpecer la tarea de gobierno que corresponde al Ejecutivo. Así lo prometo y así lo haré. (Cortizo, 2000, p. 16)

En su discurso de instalación, Cortizo, también destacó que durante su gestión trabajaría en armonía con el Ejecutivo y saldría fortalecida la institucionalidad del país:

La ciudadanía va a comprender que se va a poder trabajar en armonía, aunque la dirección de la Asamblea Legislativa no haya nacido de los partidos que conforman el Órgano Ejecutivo. Esta situación no es inusual en otras democracias. El Órgano Legislativo hará su parte, tanto en la aprobación de las leyes como en la fiscalización de la actuación del Órgano Ejecutivo. Pero que nadie se equivoque, el Órgano Legislativo no co-gobierna con el Ejecutivo. (Cortizo, 2000, p. 17)

En septiembre del año 2000, el Partido Popular se alió por un breve período con el PRD en el Pacto para el Mejoramiento y Transformación de la Asamblea (META), para hacer mayoría en el hemicycle (Franco, 2001, p. 76).

Para el segundo año de gobierno, tres diputados decidieron no respetar el Pacto de La Pintada, que “no fue por un tema de agenda, lo hicieron para sacar a los del Partido Popular de los puestos de la Asamblea y pasar una factura política” (Morales Gil, 2024).

Producto de dicha situación nació el “Pacto META”<sup>8</sup>, que tenía como agenda legislativa, entre otros temas, el proyecto CEMIS, iniciativa legislativa que fue devuelta al Ejecutivo con una cantidad de recomendaciones. El Ejecutivo las acogió, la devolvió al Legislativo y fue aprobada por unanimidad. (Morales Gil, 2024).

En su discurso de despedida el 1 de septiembre de 2001, Cortizo, defendió que la nueva correlación de fuerzas políticas definió la dinámica de la Asamblea Legislativa bajo la dirección de una alianza opositora al gobierno. Señaló que el Pacto META facilitó que “los 72 proyectos aprobados en tercer debate fueron producto del consenso” (Cortizo, 2001, p. 23) tanto por legisladores de oposición como de gobierno.

En el discurso de instalación, el presidente Carlos Alvarado Acosta, del 1 de septiembre de 2002, también manifiesta su disposición de colaboración con la presidenta de la República y con el presidente de la Corte Suprema de Justicia:

cuente, señora presidenta Mireya Moscoso, con el carácter de facilitador y colaborador en el marco

---

<sup>8</sup> El Pacto Meta fue un acuerdo entre el PRD, el PDC (hoy Partido Popular). La oposición lideró la Asamblea en los cuatro años siguientes, para entonces el diputado del Partido Solidaridad, Laurentino Cortizo, (expresidente de la República 2019-2024), presidió la Asamblea (2000 al 2001) y Rubén Arosemena (2001-2002) y Carlos Alvarado (2002-2003).

de la diversidad de funciones de los Órganos que representamos. Cuente, señor presidente de la Corte, doctor Adán Arnulfo Arjona, con esta colaboración”, señaló el presidente de la Asamblea, Carlos Alvarado. (2002, p. 51)

Para estos años, además de luchar con las diferencias entre bancadas y la crisis por la disminución de la confianza en la Asamblea, también tuvieron que enfrentar la tormenta política que desató uno de los escándalos de corrupción de la democracia panameña, que fue revelado al público a inicios del año 2002, en el que estuvieron involucrados altos dirigentes del PRD, del Partido Arnulfista, dos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, legisladores de la época y directivos del Consorcio San Lorenzo que eran los dueños del Proyecto CEMIS (Centro Multimodal Internacional y de Servicios) que se desarrollaría en la provincia de Colón.

Fue el legislador del PRD, Carlos “Tito” Afú, quien, en conferencia de prensa, mostró unos fajos de billetes indicando que los proponentes del proyecto CEMIS intentaron sobornarlo a él y a todos los diputados de la bancada.

La denuncia se hizo pública unos días después de que el PRD acusara al gobierno Arnulfista de haber sobornado a Afú y a otros diputados, para que votaran a favor de los candidatos a magistrados de la Corte, Winston Spadafora y Alberto Cigarruista, propuestos por la presidenta, Mireya Moscoso.

En ese momento, Afú dijo que el soborno había sido de 6 mil dólares, pero el expresidente Ernesto Pérez Balladares manifestó que fueron 20 mil dólares.

Tras años de denuncias para que se encontrara a los responsables del escándalo de corrupción, la Corte Suprema cerró y reabrió el caso. Lo último que se hizo en materia judicial en esta causa fue excluir al

expresidente Martín Torrijos (2004-2009), y en el presente año 2023, se da la prescripción de la acción penal por delito de corrupción del Caso CEMIS, ante la problemática social y económica que vivimos como consecuencia de la globalización y de nuestras carencias.

## **VI. La economía panameña durante el período 1999-2004**

En los primeros diez años de plena democracia, la economía panameña se empezaba a estabilizar. El escenario económico regional influyó en el desenvolvimiento de la economía panameña, en la que persistía la desigualdad económica y la extrema pobreza, sobre todo en diferentes áreas del interior del país. El retorno a manos panameñas de las áreas pertenecientes a la Zona del Canal y de la vía interoceánica por parte de Estados Unidos, fueron activos que mantuvieron a flote la economía nacional durante el quinquenio 1999-2004. Desde entonces y hasta la fecha, el Canal de Panamá, se ha mantenido como el principal activo de la economía panameña.

Fueron años de reestructuración económica en materia fiscal, con leyes como la que modificó el FFD y, en materia financiera, con la recompra de bonos de deuda y las fusiones de bancos nacionales como, por ejemplo, la adquisición de Banco Continental por parte del Banco Internacional de Panamá (BIPAN).

En 1999 la economía panameña desaceleró su ritmo de crecimiento a 3.2%, luego de haber registrado aumentos superiores a 4% en los dos años previos. En este desempeño influyó la caída, por segundo año consecutivo, de la demanda externa, sobre todo, la proveniente de la región latinoamericana, que causó una profunda contracción de las reexportaciones de la ZLC.

La demanda interna moderó su fuerte dinamismo, en parte por el efecto del proceso electoral y el cambio de autoridades gubernamentales, proceso que significó la contención del gasto público y la



gestación de un breve lapso de incertidumbre. La economía mantuvo su tradicional bajo nivel de inflación. Un hecho de gran trascendencia para el proyecto modernizador del país fue la culminación, en diciembre de 1999, del proceso de entrega al gobierno panameño de activos e instalaciones del Canal de Panamá por parte del gobierno estadounidense.

Para el año 2000, la actividad económica en Panamá continuó la tendencia a la desaceleración al crecer 2.7%, frente a 4.4% de 1998 y 3% de 1999. En consecuencia, el desempeño económico fue inferior al esperado por las autoridades a inicios de año (3.5%-4%) a causa de una marcada desaceleración de la demanda interna, ya que la externa registró un repunte luego de dos años de retrocesos. El debilitamiento tanto de la inversión como del consumo elevó el nivel de desempleo. Aunque cayó la captación de ingresos tributarios, se logró abatir el déficit fiscal, en un contexto de baja inflación a pesar del aumento de los precios internacionales del petróleo, mientras que se redujo el elevado déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (CEPAL, 2000).

En 2001 la actividad económica en Panamá acentuó la tendencia hacia la desaceleración iniciada en 1998, al crecer apenas 0.3% frente al 2.7% de 2000. Así, el producto por habitante decreció (-1.3%) por primera vez desde 1989. El desempeño económico fue muy inferior al esperado por las autoridades al comienzo del año (3.5% -4%) a causa de la caída de la demanda interna (-5.4%), a lo cual se sumó una desaceleración en la demanda externa muy marcada en el último trimestre del año. Como consecuencia de ello, se elevó el nivel de desempleo, según indica el informe de la Comisión de Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2001).

El menor ritmo de actividad económica, junto con la posposición de la reforma fiscal, debilitaron las finanzas públicas e impidieron que se cumpliera la meta de abatir el déficit del sector público no financiero, que se situó en 1.4% del producto interno bruto (PIB).

En este contexto, los precios se mantuvieron estables y destacó la acentuada reducción del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (5% del PIB).

El debilitamiento de la demanda externa se profundizó en el año 2002 y afectó decisivamente el desempeño de la economía panameña.

Debido al escaso crecimiento de las principales economías del mundo y de la región latinoamericana, tres de los cuatro sectores que dependen de la demanda externa sufrieron caídas: El Centro Bancario Internacional, la ZLC y las exportaciones nacionales; el Canal de Panamá fue el único que arrojó resultados positivos.

El PIB de Panamá creció 0.8% ligeramente por encima de la tasa de 2001 (0.3%), a diferencia del año anterior que repuntó por la demanda interna, gracias a la expansión de consumo. Este año también se registró un déficit fiscal ya que hubo menor captación de ingresos del Gobierno Central.

Señalaba el diputado Carlos Alvarado durante su discurso de instalación:

Hoy, ante la problemática social y económica que vivimos como consecuencia de la globalización y de nuestras carencias nacionales, debemos unir nuestros esfuerzos, independientemente, de las diferencias ideológicas y políticas que nos distinguen, ya que no vislumbro otro camino responsable para atender estas angustiosas situaciones. (Alvarado, 2002, p. 51)

Y continuaba:

La economía globalizada, si bien representa un avance, a la vez resulta un duro golpe para las economías de los países subdesarrollados por las carencias educativas,

técnicas y tecnológicas, falta de financiamientos adecuados y limitaciones de la clase política empresarial. Panamá es un país rico en recursos naturales, con una posición geográfica privilegiada, pero la forma en que administrábamos y destruimos nuestra riqueza, calificamos entre los países menos idóneos en esta materia. (Alvarado, 2002, p. 51)

Hay que recordar algunos incidentes registrados en el escenario mundial de dicho año. En ese año ocurrió el escándalo contable de WorldCom, que tuvo un fuerte impacto en las bolsas de valores de Wall Street y agravó la crisis de confianza de los inversores con abusos, denuncias de fraude y tráfico de información, por parte de ejecutivos ambiciosos.

La política económica durante el año 2003 tuvo como objetivo principal la reactivación de la economía a través de mecanismos del marco legal definido con tres reformas fiscales aprobadas en el año 2002, que fueron: la Ley para la transparencia en la gestión pública, la Ley de reactivación económica y responsabilidad fiscal, y la Ley de reordenamiento y simplificación del sistema tributario.

El gobierno dinamizó la demanda interna incrementando el gasto público con la condición de no elevar el nivel de endeudamiento, lo que se logró gracias al uso de los recursos de la venta de activos de las áreas revertidas como instrumento para el desarrollo de infraestructura, además de la utilización de una parte del FFD para costear los proyectos públicos y el uso de ganancias obtenidas con la recompra de la deuda pública (a través de los Bonos Brady).

Otro mecanismo empleado fue la eliminación del Impuesto sobre la Renta a los empleados que devengaban menos de \$800 mensuales, logrando dos resultados. Primero, estimular la demanda agregada y, segundo, el aumento de la demanda interna al conseguir que aumentara el consumo de los productos nacionales. También se

estableció un período de dos años (2003-2004), de exención del pago de impuesto a la propiedad privada y se extendieron los incentivos a la construcción de viviendas de valor inferior a 62,500 dólares.

El presidente Jacobo Salas, durante su discurso de instalación, también destacó el importante avance del país en materia económica:

A pesar de sufrir las terribles consecuencias de los errores políticos de la mal concebida Alianza para el Progreso en la década de los 60, seguida de las políticas económicas de las famosas IFIs<sup>9</sup> y ahora acrecentadas por la salvaje globalización. Gracias a la diligente administración de nuestras finanzas públicas, se ha logrado un efectivo y eficaz equilibrio de la maltrecha economía heredada de la pasada administración. (Salas, 2003, p. 66)

Para el año 2003 se dio una reactivación de la economía, debido al dinamismo de la demanda interna y el refuerzo de la política fiscal, con un leve crecimiento del PIB de 4.1%.

El año económico del 2004 reflejó un fuerte proceso de recuperación económica que empezó desde finales del 2003. Las fuentes de dicho crecimiento económico provenían de factores positivos ligados tanto a la demanda interna, como a la externa.

Durante el 2004, el PIB registró un crecimiento real de 6.2% que se puede verificar con otras variables económicas como las exportaciones y las importaciones de bienes (excluyendo el petróleo), las cuales crecieron a una tasa cercana al 10% nominal, el crecimiento de los

---

<sup>9</sup> Institución Financiera Internacional. Es una institución financiera en la que sus dueños o accionistas son los gobiernos de varios países u otras organizaciones internacionales. Las más conocidas se fundaron tras la Segunda Guerra Mundial con el fin de ayudar a la reconstrucción de Europa.

depósitos internos privados en la banca local que fue del 9.4%, y los ingresos tributarios del gobierno que aumentaron más del 6%.

Cabe destacar los elementos de la demanda interna, las inversiones y el consumo público y privado, cuya demanda real creció alrededor del 5% o más; y en particular el crecimiento en un 6.7% de las exportaciones reales (demanda externa). Se hace notar que se estima un fuerte aumento de inventarios, en particular en la ZLC, que se evidencia por el aumento de importaciones y la expansión de centros comerciales en la ciudad de Panamá. A su vez, contribuyó al aumento de la demanda efectiva interna, la conjugación de un mayor flujo de circulante producto del déficit fiscal (financiado con recursos externos), mayores exportaciones y la recuperación del crédito bancario. Sin embargo, existen indicaciones de una desaceleración hacia fin de año. Esto se corrobora si se considera que durante los primeros trimestres del año se registraba una tasa de crecimiento cercana al 7.0 % real (CEPAL, 2004).

### Referencias

- Alvarado Acosta, Carlos (2002). Discurso 1 de septiembre, Presidente de la Asamblea Legislativa 2002-2003. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2000). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 47-52). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- (2003). Discurso del 1 de septiembre, Presidente saliente de la Asamblea Legislativa, 2003. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2000). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 53-63). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- Arosemena Valdés, Rubén (2001). Discurso 1 de septiembre, Presidente de la Asamblea Legislativa 2001-2002. En Beitia, Jaime y

- Chavaría, Deida (2000). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 29-38). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- (2002). Discurso del 1 de septiembre, Presidente saliente de la Asamblea Legislativa, 2002. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2000). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 39-44). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- Berrocal, Rafael. (1999, 7 de mayo). La extinción afecta a cinco partidos - Desapareció el Papa Egoró. *La Estrella de Panamá*. A1.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2000). Panamá: evolución económica durante 1999. México. <https://hdl.handle.net/11362/25441>
- (2001). Panamá: evolución económica durante 2000. México. <https://hdl.handle.net/11362/25486>
- (2004). Panamá: evolución económica durante 2003 y perspectivas para 2004. México. <https://hdl.handle.net/11362/25683>
- (2005). Panamá: evolución económica durante 2004 y perspectivas para 2005. México. <https://hdl.handle.net/11362/25739>
- Corporación Latinobarómetro (2001). Informe de Prensa. Encuesta Latinobarómetro 2001. Santiago de Chile: Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/lat.js>
- Cortizo Cohen, Laurentino (2000). Discurso 1 de septiembre, Presidente de la Asamblea Legislativa 2000-2001. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2000). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 15-19). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- (2001). Discurso del 1 de septiembre, Presidente saliente de la Asamblea Legislativa, 2001. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2000). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes

- de la Asamblea Nacional (pp. 20-26). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- Ford González, Jaime y Ortega Padilla, Gilberto (2009). Historia legislativa: un siglo. Imprenta de la Asamblea Nacional. Primera Edición, 2009.
- Franco, Bolívar (2001). Panamá: los partidos políticos en los 90 entre elecciones y transformaciones. Ed. Agenda del Centenario.
- Garrido Arosemena, Enrique (1999). Discurso de instalación por parte del presidente entrante de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1999. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado]
- (2000). Discurso de despedida por parte del presidente saliente de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 2000. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado]
- La Estrella de Panamá (1999, 5 de junio). Un Tribunal Electoral Ejemplar [Editorial]. La Estrella de Panamá. A1.
- Morales Gil, Eliana (2024, 2 de junio). La compleja lucha por el poder Legislativo: pactos, acuerdos y traiciones. La Prensa. <https://www.prensa.com/politica/la-compleja-lucha-por-el-poder-legislativo-pactos-acuerdos-y-traiciones/>
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (1999). Informe Misión de Observación Electoral en la República de Panamá, Elecciones Generales del 2 de mayo de 1999. <https://rinedtep.edu.pa/handle/001/123>
- Salas, Jacobo (2003). Discurso 1 de septiembre, Presidente de la Asamblea Legislativa 2003.-2004. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2000). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 20-26). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.





# Evolución de prioridades legislativas: Análisis de discursos en la Asamblea Nacional de Panamá (2004-2009)

<https://doi.org/10.61311/9789962693611.3>

**Paul Córdoba Mendoza\***

<https://orcid.org/0000-0003-3334-4769>

**Abdiel Rodríguez Reyes\*\***

<https://orcid.org/0000-0001-9186-0986>

## I. Introducción

El análisis de los discursos de instalación de los presidentes de la Asamblea durante el periodo 2004-2009 proporciona una ventana esclarecedora hacia las prácticas políticas actuales, especialmente en los años examinados y contexto político del 2023. Este lapso legislativo, caracterizado por el dominio del Partido Revolucionario Democrático (PRD) del hemicycle legislativo, revela patrones en la selección de los presidentes y en el contenido de los discursos de instalación.

Con respecto a la selección del candidato elegido a presidir la Asamblea Nacional, por el PRD, suele presentar un patrón consistente:

---

\* Es sociólogo panameño, licenciado en Sociología por la Universidad de Panamá, y maestro y doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en su sede de Costa Rica. Ha trabajado como investigador en el Instituto de Estudios Nacionales (IDEN) y actualmente es profesor de sociología en la Facultad de Humanidades y el Centro Regional Universitario del Darién, ambos pertenecientes a la Universidad de Panamá, donde también coordina el grupo de investigación "Dinámicas Sociales y Expresiones Territoriales". Además, es miembro del Sistema Nacional de Investigación (SNI) de la Senacyt.

\*\* Profesor en el Departamento de Filosofía de la Universidad de Panamá, investigador nacional del Sistema Nacional de Investigación de la Senacyt, investigador asociado al Centro de Investigaciones Históricas, Antropológicas y Culturales AIP-Panamá. Más reciente libro, *El despertar de un pueblo* (2024), editado por La Vorágine, Cantabria, España.

primero, un diputado conciliador; segundo uno con experiencia política-técnica, culminando finalmente en una figura relativamente desconocida. Este patrón se asemeja notoriamente a la configuración del 2023, donde el último presidente de la Asamblea asume la carga del descontento y desgaste del gobierno.

En cuanto al contenido de sus discursos de instalación, es esencial reconocer que cualquier análisis del discurso debe ir más allá de las palabras expresadas, considerando también lo que no se dice. En el ámbito político, y en particular en el discurso político, la omisión selectiva de ciertos temas es una estrategia común. En ocasiones, estos discursos desvían la atención de los hechos subyacentes para apaciguar tensiones durante crisis, recurriendo a un tipo de ascetismo cristiano, un fenómeno que parece estar arraigado en la política legislativa panameña.

Lo anterior queda descrito en el contexto político y social, donde los discursos a menudo parecen constituir realidades paralelas, desconectadas del contexto social. La distancia percibida entre los discursos políticos y los conflictos sociales constituye un aspecto revelador de la dinámica política.

El objetivo de este estudio pretende explorar el contenido de los discursos de instalación, reconociendo la importancia de analizar no solo las palabras expresadas, sino también las omisiones tácticas. El enfoque se centra en comprender cómo los discursos políticos, a veces caracterizados por la omisión selectiva de temas, pueden desviar la atención de los hechos subyacentes. En este caso, del PRD, un partido con una considerable trayectoria y posicionamiento ideológico en el sistema político del país.

El examen de discursos políticos, especialmente los pronunciados en ceremonias de instalación, va más allá de la simple observación de las palabras expresadas. La comprensión profunda implica el reconocimiento de las omisiones, entendiendo cómo los políticos

pueden influir en la percepción pública y desviar la atención de asuntos cruciales mediante la selección y omisión de temas.

Desde una óptica crítica, Fairclough (2013) propone un enfoque tridimensional para analizar el discurso, abarcando el análisis del texto, la práctica discursiva y el análisis sociopolítico. Sostiene que el discurso político no solo refleja la realidad, sino que también contribuye a la construcción de significados y relaciones de poder. Por otro lado, Van Dijk (1996) destaca la importancia de los contextos sociales y cognitivos en el análisis del discurso político, enfocándose en cómo los elementos lingüísticos se relacionan con estructuras sociales y cognitivas, influyendo en la percepción de los eventos políticos.

En cuanto a las estrategias de omisión, Van Dijk presenta un enfoque crítico que resalta cómo el poder se manifiesta en las prácticas lingüísticas. En el ámbito político, las omisiones estratégicas se convierten en herramientas poderosas para controlar la narrativa y dirigir la atención hacia o lejos de ciertos temas. Los discursos políticos en América Latina pueden caracterizarse por estrategias de omisión que buscan resguardar intereses específicos, destacando que estas omisiones no son accidentales, sino tácticas deliberadas para modelar la percepción pública.

Como lo planteó Dominique de Voghel Lemercie (2010, p. 87), profesor de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM):

El discurso, centro de todo acto de comunicación, tiene lugar en medio de la sociedad; está subordinado a las fuerzas de poder que se manifiestan en las tomas de palabra o en cualquier enunciación verbal y no verbal. Dentro de las ciencias sociales, el análisis del discurso se aleja de la lingüística pura, considerada en un sentido más tradicional, que se interesa sobre todo en la oración. Al análisis del

discurso, que se ocupa de un texto como conjunto, le incumbe el uso real de la lengua por usuarios concretos, en situaciones sociales concretas.

Los discursos políticos y legislativos en particular están subordinados a los grupos de poder económicamente dominantes. A través de leyes benefician a esos grupos, los cuales son los que patrocinan las campañas políticas, convirtiéndose esta práctica en un círculo vicioso.

La Asamblea fue uno de los órganos del Estado más cuestionados de las últimas cuatro décadas. Y, siempre, por análogas razones. Por casos de corrupción, patología social que corroe todos los ámbitos de la esfera pública. El tema de las planillas abultadas – las mal llamadas botellas – es recurrente hasta la actualidad; además, de conflictos de interés incluso hasta denuncias penales. Siendo este espacio político de representación uno de los más importantes para la gestión de un país, es central el estudio del discurso de este.

## **II. La cuestión metodológica**

La investigación adoptó un diseño cualitativo centrado en el análisis de discursos políticos de los presidentes de la Asamblea Nacional de Panamá. El enfoque hermenéutico, esencial para comprender las capas de significado cultural y político, guiaron la interpretación profunda de los discursos.

Para el procesamiento y análisis de la información, se utilizó el software Atlas Ti. Esta herramienta desempeñó un papel crucial al permitir la codificación, organización y análisis eficiente de la información proveniente de los discursos. Su uso permitió una gestión sistemática de grandes conjuntos de datos cualitativos, facilitando la identificación de patrones y temáticas clave.

La investigación se inició con la elaboración de cuatro documentos primarios, cada uno conteniendo un discurso de un presidente de la Asamblea Nacional: Jerry Wilson, Elías Castillo, Pedro Miguel González y Raúl Rodríguez. Estos documentos representaron la base sobre la cual se construyó el análisis.

Una vez recopilados los discursos, se llevó a cabo una revisión exploratoria de los contenidos. Este paso permitió familiarizarse con las temáticas emergentes y establecer una codificación inicial. En esta fase, se identificaron 420 citas y se asignaron 36 códigos clave, abarcando diversos temas presentes en los discursos de los presidentes de la Asamblea Nacional de Panamá.

La segunda fase del análisis se centró en la reducción focalizada de la información, seleccionando los 26 códigos más recurrentes (ver anexo y tabla 1). Esta codificación reducida permitió una exploración más profunda de los temas prioritarios en los discursos de los presidentes.

**TABLA # 1**

*Códigos más usados por los actores*

Códigos Principales	Frecuencia
Acceso a la información	14
Agenda legislativa	23
Compromiso social	27
Transparencia	30
Fortalecimiento institucional	45
Liderazgo	29
Trabajo colaborativo	22
... (otros códigos)	...

Fuente: Elaborado por los autores a partir del análisis de los discursos.

Por último, se procedió a relacionar los códigos seleccionados con los discursos individuales de Jerry Wilson, Elías Castillo, Pedro Miguel González y Raúl Rodríguez. Esta codificación por discursos posibilitó la identificación de patrones específicos y preferencias temáticas de cada actor político.

Resultados.

### **Período de Jerry Wilson**

-1 de septiembre de 2004 al 31 de agosto de 2005-

Wilson es abogado con una amplia trayectoria dentro de su colectivo, el PRD, como miembro del Consejo Directivo Nacional, llegando a ser diputado en varias ocasiones, incluso hasta asesor de la Asamblea Nacional.

En su discurso se trabajó a partir de 89 citas textuales de las cuales fueron identificados veinte códigos temáticos. En su discurso a la nación, el presidente de este poder del Estado, Wilson, inició señalando ser consciente de la responsabilidad del cargo que asume, de su transitoriedad y para enfrentar los nuevos retos, su espiritualidad se impondrá en sus acciones. Adicionalmente, se enfatiza en llamar al trabajo colaborativo, la tolerancia, la concertación y diálogo como herramienta para un buen gobierno y resalta que, “se requerirá- del debate abierto y respetuoso con el reconocimiento a todas las expresiones políticas que hoy tienen cabida tanto en el Parlamento, como fuera de él” (Wilson, 2004, p. 72). Un debate que giraría más tarde, entorno a los procesos de regionalización, de globalización de la economía, finanzas, comunicaciones, educación y cultura.

Nuevos tiempos requieren líderes para enfrentarlos, el diputado Wilson en su comunicación utiliza dos códigos en paralelo: “liderazgo” y “consenso”. Señala lo importante de valorar la diversidad de opiniones y reconoce que ello enriquece las decisiones y acciones en beneficio del país, indicando su compromiso para “fortalecer ese nuevo liderazgo que la Asamblea Legislativa requiere, porque la sociedad panameña está cansada de la corrupción, de la mentira y de la impunidad” (Wilson, 2004, p. 73). El tema de la corrupción en Panamá es de vieja data. Es un país al ritmo del escándalo, y ya desde

hace siglos. Así que cada gobernante y presidente de la Asamblea hará referencia al tema de la corrupción de forma retórica.

Con respecto al código “gestión parlamentaria”, encausó su discurso en el compromiso del cargo de diputado y diputada, de las asistencias a las comisiones de trabajo y al Pleno como puntos importantes para las rendiciones de cuenta futuras. Validó como importante una Asamblea Legislativa, crítica, profundamente democrática, respetuosa y tolerante, que ejerza su rol de fiscalizar “el funcionamiento de sí misma y de los otros Órganos del Estado con eficiencia y transparencia, en armónica colaboración, como lo mandata la Constitución Política de la República” (Wilson, 2004, p. 74).

Tras su primer año de gestión, señaló que la función legislativa aprobó- 44 leyes, y mencionó que dentro de esta tarea resalta el acto legislativo reformativo de la Constitución Política de la República, que disminuye el número de suplentes, así como elevar a rango Constitucional normas de “transparencia” y de “participación ciudadana”. Así como aquellas que permiten según refiere, brindar un mejor funcionamiento y balance de los órganos del Estado.

En la gestión parlamentaria bajo el periodo del diputado Jerry Wilson, se discutieron proyectos como: el de equidad fiscal, que, según relata, demandó de una amplia consulta y un profundo debate en el pleno legislativo; la Ley 17 que Reforma el Régimen Jurídico de la Caja de Seguro Social, cuya discusión, según describe, es producto de la crisis actual del Seguro Social en sus cuatro programas; la Ley 24 orgánica de la Universidad de Panamá-, que contó con la participación y el consenso de todos los estamentos universitarios, así como de los miembros de este Órgano del Estado.

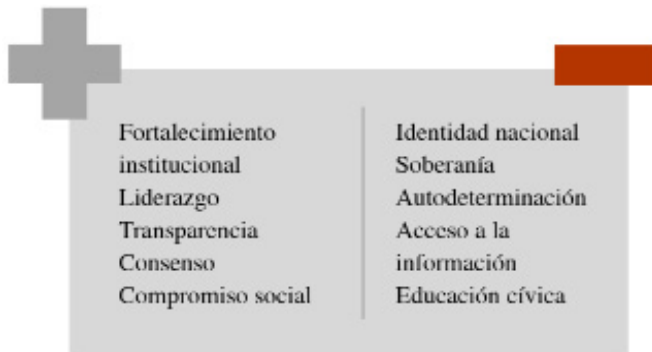
Con respecto al tema de la transparencia, según refiere, se ha fortalecido la página web de la Asamblea Nacional. En la misma se encuentran las leyes de la República desde 1903, debidamente sistematizadas por materia. El código utilizado con mayor frecuencia en el



discurso del diputado es el de “fortalecimiento institucional”, (ver figura 1). Aquí relata que se estableció un sistema de administración moderno con el trabajo en conjunto de los representantes de todas las bancadas, la aplicación de una política de personal que garantizó estabilidad y las capacitaciones al funcionario de la AN. Lo que deja entrever un mayor número de menciones incluso por encima de compromiso social.

### Figura # 1

*Códigos usados con mayor y menor frecuencia en el discurso del diputado Jerry Wilson*



Con relación a los códigos menos utilizados discursivamente por el diputado Wilson se encuentran aquellos relacionados con la identidad nacional, soberanía y la autodeterminación como nación. Lo cual demuestra, además, sus intereses como presidente de la AN. En el plano del compromiso social, la inclusión, la seguridad ciudadana, la corrupción, la desigualdad fueron mencionados muy brevemente.

### Período de Elías Castillo

-1 de septiembre de 2005 al 31 de agosto del 2007-

En el discurso del Diputado Castillo se establecieron 118 citas de las que se extrajeron 16 Códigos. Su planteamiento inicial se centró, al igual que su antecesor, en llamar al trabajo en equipo con el objetivo de desarrollar una agenda legislativa en colaboración con los otros órganos del Estado. Nuestra Constitución habla de separación y armonía de los tres poderes del Estado.

Especial mención en su discurso ocupó el referéndum convocado para el 22 de octubre de 2006 sobre la ampliación del Canal. Tema central de nuestra economía de servicio donde hoy el canal ampliado juega un papel central, incluso, en la actualidad se discute sobre la capacidad del canal actualmente ante las nuevas demandas del comercio mundial y la crisis climática abre espacio a nuevas rutas desplazando al canal de Panamá, los nuevos barcos que exceden el tamaño actual de las respectivas esclusas están tomando otras opciones. El referéndum por la ampliación del canal se aprobó y hoy estamos en circunstancia similares.

Siguiendo con el discurso de Castillo, expresó su acuerdo total con el proyecto y señaló que “de este resultado dependen inversiones de una dimensión jamás vista en nuestro país” (Castillo, 2006, p. 101). En efecto fue así, pero no significó un cambio con respecto a la situación social de los y las panameñas. En este tema reconoce el papel de una élite empresarial de apoyo al proyecto de ampliación del Canal de Panamá. Indicador del vínculo histórico de la gestión pública con los grupos de poder económico.

Los códigos utilizados con mayor frecuencia se enmarcaron en el “fortalecimiento institucional”, “la transparencia”, el “compromiso social” y la “identidad nacional”. Este último empieza a aparecer con mayor frecuencia en su discurso con temas sobre el Canal de Panamá, así como a las aspiraciones de soberanía; todo ello, en el contexto del debate legislativo entorno a la ampliación de esta vía marítima.

Con respecto al fortalecimiento institucional, manifestó la necesidad de modificar el reglamento interno de la AN -proyecto de Ley

que fuera aprobado en primer debate en la comisión de credenciales- y que consta de más de doscientos artículos. Con respecto a la gestión administrativa resaltó:

la ampliación de la Clínica Parlamentaria, la remodelación de las instalaciones de la Imprenta y la dotación de equipos para el mejoramiento de sus publicaciones. Se logró la personería jurídica y la organización de la Cooperativa de Ahorro y Crédito de este órgano del Estado. (Castillo, 2006, pp. 110-111)

Adicionalmente, se fortaleció el recurso humano, como base para la eficiencia y el fortalecimiento institucional. Esto se logró, según manifiesta, capacitando en derecho parlamentario, en contratación pública, en las áreas administrativas, financieras y de seguridad. En este punto se debe mencionar que fue bajo su gestión que se aprobó el Código de Ética y Honor Parlamentario, ley que busca establecer una conducta adecuada en los integrantes de la Asamblea Nacional.

Con importante mención, da cuenta que se deben fortalecer las reuniones periódicas de la Directiva con los jefes de bancada, establecer reuniones periódicas de bancadas con los presidentes de comisiones permanentes y la realización de encuentros periódicos de carácter informativo y de coordinación con las diputadas y diputados. Por último, enfatiza la necesidad de celebrar encuentros nacionales con la sociedad civil y organizaciones populares, para encontrar soluciones legislativas a la problemática nacional. A su criterio, en todo momento debe prevalecer el trabajo participativo, la eficiencia, la transparencia y la ética.

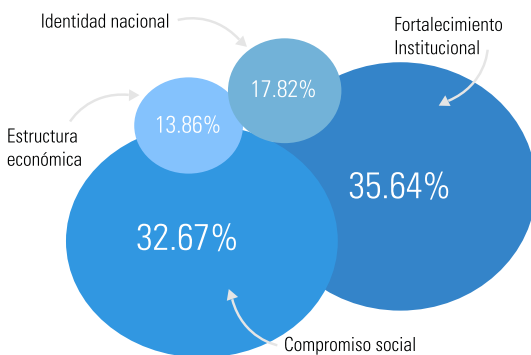
En la temática de transparencia, planteó que se debe hacer mayores esfuerzos para acercar la Asamblea Nacional a la sociedad y que esta conozca su funcionamiento. Propone ampliar los servicios de la página

web de la institución<sup>1</sup> así como la consulta en la biblioteca Dr. Justo Arosemena, y garantizar el acceso a documentos de estudios e investigación legislativa. Se refirió a que la institución cuenta con un sistema de puertas abiertas que del 2005 al 2007 atendió a 144, 280 ciudadanos.

En su discurso de instalación, sugiere la necesidad de divulgar a través de los medios de comunicación las leyes aprobadas para orientar a los (as) ciudadanos (as) sobre su contenido, deberes, derechos y para dar a conocer los proyectos de leyes en discusión. Problema subsanado en su periodo cuando se obtiene la frecuencia de radio y televisión para cobertura nacional. Adicionalmente, dentro de esta temática, señala que se deben promover mecanismos jurídicos efectivos que evidencien certeza en el castigo a quienes delinquen con los fondos públicos y privados. Adicionalmente, indica que apoyará una revisión integral del Reglamento Interno de la Asamblea. Para identificar, de manera visual, la frecuencia en el uso de códigos en el discurso de Elías Castillo, se presenta la figura 2.

### Figura # 2

*Códigos usados con mayor frecuencia en el discurso del diputado Elías Castillo*



<sup>1</sup> En su discurso señala que la página web institucional es visitada de manera mensual por más de cuarenta mil usuarios.

En cuanto a la gestión parlamentaria, el diputado Castillo en su discurso indica que como Asamblea tienen la responsabilidad de crear mecanismos y leyes que fortalezcan el núcleo familiar, el respeto a los derechos humanos, a la vida y al ambiente. En su gestión se aprobaron 130 leyes entre las que se encuentran:

la ley que aprueba la "Ampliación del Canal", de manera unánime; la ley que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social; la que aprueba la adenda número uno al contrato suscrito entre el Estado y Panamá Ports Company, S A; la Ley que regula el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano; la Ley que regula la Contratación Pública; la Ley sobre titulación masiva de tierras; la Ley que adopta el Código Penal; la Ley que dicta medidas especiales para garantizar la seguridad ciudadana y la que modifica la Ley de Carrera Administrativa. (Castillo, 2007, p. 108)

Como parte del compromiso social, se aprobó la ley que suspendió el cobro de impuestos de consumo del diesel para uso del transporte colectivo; la ley que crea la Universidad Marítima Internacional; una modificación integral a la ley orgánica de la Universidad de Panamá, ley que reorganiza la Universidad Autónoma de Chiriquí, la ley que crea el Sistema Parlamentario de Radio y Televisión y la ley que regula el uso de textos escolares. Da cuenta de la importancia de fortalecer la Educación Cívica continuando con las Asambleas Juveniles, espacio para profundizar la conciencia cívica y los valores de la sociedad.

Con respecto al tema de la desigualdad, señala que pareciera que existen dos países: "uno desarrollado y moderno, con excelentes niveles de calidad de vida, y otro que refleja una pobreza

preocupante" (Castillo, 2005, p. 87; 2007, p. 106). Para este último elogia el papel del programa Red de Oportunidades de Combate a la Pobreza, que lleva adelante el Ejecutivo. Para el aprovechamiento de la inversión privada, se establecen incentivos fiscales para promover las actividades turísticas y a la exportación del sector agropecuario y a la actividad agroindustrial. En esta línea describe que se aprobaron en dos años de su gestión un total de 32 convenios. Entre los más destacados, el Tratado de Promoción Comercial con los Estados Unidos de América y dos tratados de libre comercio: uno con Singapur y otro con Chile.

En su discurso, el tema de la identidad nacional fue objetivada. Por una parte estableciendo el canto del Himno Nacional los lunes al iniciar la sesión del Pleno, según indica "con el propósito de rendirle tributo a la patria y cumplir con nuestra misión de docencia cívica" (Castillo, 2007, p. 109). Esto puede interpretarse como una acción de reafirmación de la nacionalidad en el contexto de la firma de acuerdos comerciales. Por la otra, con referencias al contexto de las luchas por la soberanía nacional y la reversión del Canal.

Religión y política. Se describe como un hombre convencido de la existencia de Dios y aprovecha el espacio para solicitar bendiciones para la Asamblea y las autoridades, al país, y en especial discernimiento y sabiduría para conducir este periodo legislativo. Igualmente invitó a todos a reflexionar sobre el siguiente mensaje bíblico: "Nadie puede recibir nada si no se le ha dado del cielo" (Castillo, 2005, p. 93).

Para concluir en su último periodo, señala que, como Asamblea, enfrentan importantes retos en la agenda legislativa, específicamente en temas de balance democrático como por ejemplo la elección del magistrado del Tribunal Electoral; la ratificación del nuevo Fiscal General Electoral; el proceso de selección y nombramiento del Defensor del Pueblo; la modificación del Código Electoral; la adecuación de los circuitos electorales y las reformas constitucionales.

### **Período de Pedro Miguel González.**

-1 de septiembre de 2007 al 31 de agosto de 2008-

En el discurso del diputado González se analizaron 86 referencias directas y se establecieron 26 códigos. Entre los más utilizados se encuentran autodeterminación, gestión parlamentaria, participación política y separación de poderes. Su afiliación religiosa se objetiva de inmediato al escoger y verbalizar el Salmo 91 para iniciar sus primeras palabras como presidente electo del Órgano Legislativo.

Con respecto a la autodeterminación y separación de poderes, señaló que su elección como presidente es una reafirmación de la voluntad soberana de los panameños, e indicó que “la época del tutelaje en la que los Estados Unidos tenía la última palabra para determinar quiénes y cómo debían gobernar nuestra nación se acabó” con Omar Torrijos y se perfeccionó con el cumplimiento de los Tratados Torrijos – Carter” (González, 2007, p. 116). Al igual que el diputado Castillo, hace énfasis en las luchas generacionales por la reversión del Canal y el perfeccionamiento de la democracia panameña.

En su alocución hace referencia a como desde niño se vinculó al trabajo político en los momentos en que acompañaba a su padre Gerardo González<sup>2</sup> a las giras de campo, “cuando se sentaban las bases de lo que vendría a ser un nuevo modelo de representación popular con el movimiento Nuevo Panamá, del cual fue su secretario ejecutivo” (González, 2007, p. 117). Indica, en un discurso cargado de valores propios de la identidad nacional y de su experiencia personal, que pasada la invasión a Panamá por los Estados Unidos, formó parte del equipo del legislador Gerardo González hasta 1992, cuando fue

---

<sup>2</sup> Legislador de la Asamblea de Panamá 1989-1999, fue electo presidente de este órgano del Estado entre 1997 y 1999.

acusado, a su criterio de manera injusta<sup>3</sup>. Expresa que esta situación le obligó a vivir en la clandestinidad y ser encarcelado. Describe que esto le sirvió para forjar aún más su vocación patriótica y su compromiso con los grandes objetivos nacionales. Tras hacer un recuento de su militancia política y con ocho años como diputado, señala que conoce el Parlamento y cree poder orientar desde la presidencia mejoras a las condiciones de este órgano. Manifiesta que cree:

en una Asamblea fortalecida institucionalmente, que puede jugar su papel de fiscalizador a plenitud, que sirva de balance y contrapeso a los otros poderes del Estado; creo en la separación de poderes y reconozco los riesgos que representa para una democracia la concentración de poder en un solo órgano. (González, 2007, p. 118)

Con respecto a la temática de compromiso social, manifestó que desde que asumió como presidente del Órgano Legislativo se comprometió a desarrollar una gestión apegada a la Constitución y a las leyes. Da cuenta que más que un ideal compartido es una aspiración colectiva de continuar “viviendo en un país donde se respeten las minorías, incluidas las minorías políticas, y donde impere el derecho y no el capricho de los gobernantes” (González, 2008, p. 123). Esto se traduce, a su criterio, en un trato igualitario entre conciudadanos, el mismo respeto y la misma consideración, sin discriminación, aunado a un respeto en la separación de los poderes del Estado. Cuestiones como esta recorren la lógica discursiva del diputado. En su discurso da cuenta de que la ciudadanía aspira al desarrollo y al progreso social; argumenta que a pesar de

---

<sup>3</sup> Por asesinato a un soldado norteamericano. el 10 de junio de 1992, en medio de las protestas



que Panamá ha continuado por la senda del progreso, el desarrollo económico y el bienestar, las riquezas no deben quedar concentradas en una delgada franja de la estructura social, y que por el contrario debe alcanzar a todos.

En cuanto al fortalecimiento institucional, en su discurso indica que durante su gestión se aprobó el manual de cargos; se reformó la ley de carrera de servicio legislativo, explicó que para ese momento el 80% de los funcionarios de la Asamblea tenían estabilidad laboral y ejecutó un programa de ajuste salarial: “el balance, en este sentido, es que contamos con una institución más sólida, en mejores condiciones para brindar sus servicios al país, desde la perspectiva de sus recursos humanos” (González, 2008, p. 126). Además, da cuenta que impulsó la modernización del sistema parlamentario de radio y televisión, a su criterio más eficiente.

Expreso que su gestión promovió elevar la unidad administrativa encargada de los aspectos tecnológicos de la Asamblea Nacional, de departamento a dirección. Informa que esto se tradujo en la Dirección de Tecnología, Informática y Comunicaciones, dotada con los recursos institucionales necesarios. Esto permitió fortalecer el trabajo de los funcionarios de la unidad, dotándoles de herramientas indispensables para el mejor desempeño de las actividades parlamentarias, lo que incluye una mayor divulgación y transparencia de los actos legislativos. Según relata:

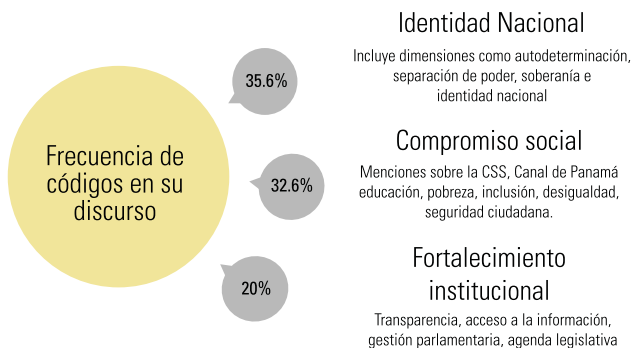
Este cambio conlleva a que la sociedad panameña, en su conjunto, pueda estar debidamente informada del quehacer legislativo; que se conozca ampliamente lo que se discute y aprueba en las veintinueve comisiones permanentes y en el Pleno de la Asamblea Nacional. Así como el cumplimiento por todos y cada uno de los diputados, de su función

constitucional de representación, en contacto directo con las organizaciones ciudadanas de sus respectivos circuitos. (González, 2008, p. 126)

Por último, el diputado González en su elocución dio cuenta de cómo la Asamblea postergó durante tres años la adecuación del Reglamento Interno, vinculado a la Reforma Constitucional de 2004. Para obtener una representación visual de la frecuencia en el uso de códigos en sus discursos la imagen núm. 3 da cuenta de la forma en que el diputado González trasmite sus ideas.

### Figura # 3

*Grupos de códigos usados en el discurso del diputado Pedro Miguel González*



Con respecto a la gestión parlamentaria manifestó que de los proyectos de ley discutidos por la Asamblea Nacional y sancionados por el Órgano Ejecutivo se destacan aquellos que se convirtieron en importantes leyes para el desarrollo nacional. Entre estos señala, la Ley 42 de 2007 sobre el transporte terrestre, público y

de pasajeros, que contó con la participación de todos los sectores involucrados, incluidos los representantes de la sociedad civil; la Ley 13 del 2008 que adopta medidas para el control del tabaco y sus efectos nocivos en la salud, debatida y aprobada en consenso por todas las fracciones parlamentarias; la Ley 45 de 2007, sobre protección al consumidor y defensa de la competencia, que brinda garantías a favor del consumidor y consolida la estructura institucional dispuesta para asegurar esos derechos; la Ley que aprueba el Código de Procedimiento Penal y la de Responsabilidad Social Fiscal que establece límites al crecimiento de la deuda pública, al tiempo que asegura la transparencia en el manejo de las finanzas estatales (González, 2008, pp. 124-125).

Dentro de su gestión parlamentaria señala que se suscribieron convenios con otras instituciones entre los que destaca el de Fiscalización, Transparencia y Acceso a la Información firmado con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. También destacó la participación de la Asamblea como una de las entidades estatales que participa en el Índice de Integridad 2008, ejecutado por el capítulo panameño de Transparencia Internacional y que promete servir de base para el monitoreo de las 'fortalezas institucionales relacionadas con la prevención de la corrupción.

Con respecto a temas que considera relevantes, da cuenta que personalmente se ha reunido con representantes de distintos sectores productivos que participaron en proceso de negociación del Tratado de Promoción Comercial con los Estados Unidos, y manifiesta que "ya no se trata de presiones del gobierno norteamericano sino de la preocupación de ciudadanos honestos de mi patria, que reconocen que este tratado representa una herramienta poderosa para nuestro desarrollo" (González, 2007, p. 120). Concluye que se está en un momento histórico de la vida nacional y, sin duda, el Tratado de Promoción Comercial es un gran logro de los panameños.

### **Período de Raúl Rodríguez Araúz<sup>4</sup>**

-1 de septiembre de 2008 al 31 de agosto de 2009-

En su discurso se analizaron 36 citas directas y a partir de ellas se identificaron 16 códigos de interés. Los grupos de códigos utilizados con mayor frecuencia por el diputado Rodríguez en su alocución sugieren que las temáticas compromiso social, estructura económica e identidad nacional guiaron su discurso. Adicionalmente, manifiesta que su trabajo se desarrollará bajo tres principios centrales: cumplimiento firme con nuestra responsabilidad de legislar; el fortalecimiento de la institucionalidad y; coadyuvar con en el crecimiento y la estabilidad de la nación panameña.

La dimensión compromiso social, la desarrolla en dos puntos clave. Por un lado, la seguridad ciudadana, que, según plantea, será la preocupación central de su gestión. Señala que:

Nos espera un trabajo arduo en lo que respecta a la actualización y adecuación de las leyes relativas a la seguridad ciudadana, un clamor de todos, porque vivimos una realidad nacional compleja, que está conectada con lo que sucede en el contexto regional y mundial: la delincuencia en toda su expresión.  
(Rodríguez, 2008, p. 130)

Con base en ello, da cuenta de que se debe hacer uso de los recursos jurídicos, financieros, tecnológicos, logísticos y humanos para ganar esta batalla en el terreno que sea. Otro tema descrito en su discurso hace referencia a la canasta básica alimenticia. Según

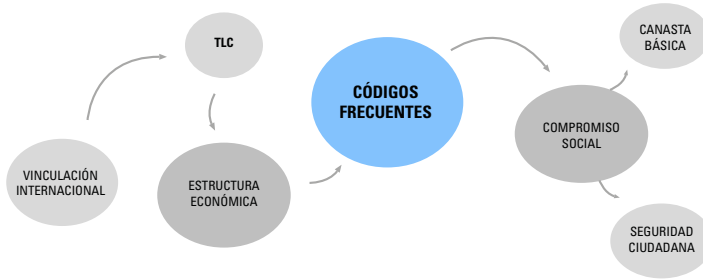
---

<sup>4</sup> En este caso solo se analiza el discurso de instalación de su gestión al frente de la Asamblea Nacional.

relata, su precio aumenta considerablemente y la población reclama medidas.

#### Figura # 4

*Grupos de códigos usados en el discurso del diputado Raúl Rodríguez Araúz*



Informa que su agenda legislativa señala que los proyectos deben abarcar diferentes ámbitos, y manifiesta el compromiso de que todos serán analizados; indica que las leyes que surjan deben gozar del reconocimiento y aceptación de todos los estamentos de la población panameña:

Por ejemplo, la crisis mundial, producto del encarecimiento del petróleo, ha aumentado los costos de los productos alimenticios, lo que ha provocado una escalada en la inflación. La canasta básica alimenticia se ha disparado y, por tanto, el pueblo reclama medidas inmediatas. (Rodríguez, 2008, p. 131)

Da cuenta de que ambas dimensiones son importantes y forman parte del compromiso de la Asamblea con el pueblo que la escogió, por lo que manifiesta que se necesita de acciones que permitan

aplicar el gran principio constitucional de trabajar en armónica colaboración. En cuanto a la estructura económica, señala que en su periodo legislativo garantizará la seguridad jurídica para mantener el alto porcentaje de crecimiento económico que tiene Panamá, y que la ha colocado en el primer lugar en la región centroamericana.

La identidad nacional la vincula como parte de su liderazgo. Manifiesta que su intención es ofrecer su compromiso de tender puentes, ser un facilitador, coadyuvar con el trabajo colaborativo y garantizar los consensos que se requieren para mantener a Panamá por el rumbo de la modernización y desarrollo. Indica que “debemos tener siempre un sentido abarcador de lo que entraña a la nación, como entidad completa y unitaria” (Rodríguez, 2008, p. 130). Según relata, la Asamblea Nacional es el recinto institucionalizado del libre rejuego de ideas y es la expresión de la voluntad del pueblo panameño.

En su discurso hace mención del Tratado de Promoción Comercial con los Estados Unidos de América; menciona que este es un tema de Estado promovido por diferentes gobiernos y en el cual la Asamblea ha cumplido con su papel. Indica que realizará los esfuerzos que estén a su alcance para la aprobación de este importante convenio comercial, que debe estar “orientado en fortalecer a los productores nacionales, a la protección de la seguridad alimentaria del país” (Rodríguez, 2008, p. 131). Por último, al igual que los otros discursos analizados, plantea un tema religioso al compartir con el auditorio:

La súplica que le hizo el sabio Salomón a Dios antes de convertirse en rey, y este le dijo que pidiera lo que quisiera, a lo que el monarca le contestó que le pedía que le concediera sabiduría para gobernar a su pueblo y poder para discernir entre lo bueno y lo malo. Y eso es lo que en este momento le pido a Dios por el bien de la Patria. (Rodríguez, 2008, p. 132)

### III. Conclusión

Se evidencia una evolución temática a lo largo de los periodos legislativos en Panamá. Mientras que en el periodo de Jerry Wilson se destaca la importancia de la espiritualidad y el trabajo colaborativo; en etapas posteriores, como la de Elías Castillo, la atención se desplaza hacia temas de fortalecimiento institucional y compromiso social, especialmente en el contexto de proyectos de envergadura como la ampliación del Canal de Panamá.

A pesar de las variaciones temáticas, ciertos elementos persisten en los discursos presidenciales, como la marcada presencia de la religión, que se manifiesta en la referencia constante a valores éticos y morales. Esta conexión entre la espiritualidad y la política sugiere la influencia significativa de las creencias personales en la formulación de políticas públicas.

A lo largo de los periodos analizados, se observa un creciente énfasis discursivo en la identidad nacional y el compromiso social. Los presidentes resaltan la importancia de fortalecer la cohesión social y promover valores panameños, al tiempo que buscan políticas que aborden directamente las necesidades y preocupaciones de la población.

La relación con el contexto internacional, como en el caso del Tratado de Promoción Comercial con los Estados Unidos de América se presenta como un factor relevante en los discursos presidenciales. La posición de Panamá en el escenario global influye en la agenda legislativa y se refleja en la preocupación por temas como la seguridad jurídica y el crecimiento económico.

La diversificación de temas abordados en los discursos sugiere una agenda legislativa amplia y compleja. Desde la gestión parlamentaria hasta la seguridad ciudadana, pasando por la estructura económica, los presidentes buscaron abordar una variedad de

desafíos y oportunidades, evidenciando una comprensión integral de la complejidad de la labor legislativa.

Los discursos presidenciales son reflejo de las prioridades políticas de cada periodo. Desde el énfasis en la seguridad ciudadana hasta la promoción de leyes que favorezcan el crecimiento económico. Estos documentos ofrecen una visión clara de las metas y aspiraciones de cada presidente al liderar la Asamblea Nacional.

En conjunto, este análisis discursivo proporciona una comprensión detallada de la evolución y las tendencias en la agenda legislativa de Panamá, destacando la complejidad y la interconexión de factores que influyen en la formulación de políticas y decisiones en el ámbito parlamentario del país.

Por último, se presenta a continuación un análisis detallado de los temas prioritarios abordados por los presidentes de la Asamblea Nacional de Panamá, Jerry Wilson, Elías Castillo, Pedro Miguel González y Raúl Rodríguez, a través de la clasificación en cuatro categorías clave: compromiso social, estructura económica, fortalecimiento institucional e identidad nacional.

**Tabla # 2**  
*Grupo de códigos por discursos*

Grupo de Códigos	Jerry Wilson		Elías Castillo		Pedro Miguel G.		Raúl Rodríguez	
	F	%	F	%	F	%	F	%
<b>Compromiso social</b> Menciones sobre la CSS, Canal de Panamá, educación, pobreza, inclusión, desigualdad, seguridad ciudadana.	13	28.89	33	32.67	15	27.27	7	36.84



<b>Estructura económica</b> Vínculo internacional, TLC	2	4.44	14	13.86	8	14.55	6	31.58
<b>Fortalecimiento institucional</b> Transparencia, acceso a la información, gestión parlamentaria, agenda legislativa	23	51.11	36	35.64	11	20.00	1	5.26
<b>Identidad nacional</b> Incluye autodeterminación, separación de poderes, identidad nacional, soberanía	7	15.56	18	17.82	21	38.18	5	26.32
Total	45	100	101	100	55	100	19	100

Fuente: Elaborado por los autores a partir del análisis de los discursos.

Este análisis cuantitativo revela las diferencias y similitudes en las prioridades temáticas de los presidentes de la Asamblea Nacional de Panamá, proporcionando una visión detallada de sus enfoques en compromiso social, estructura económica, fortalecimiento institucional e identidad nacional a lo largo de sus respectivos periodos legislativos.

Todos los presidentes en su discurso manifestaron un compromiso social, enfocándose en aspectos como seguridad ciudadana, educación, pobreza e inclusión. Elías Castillo sobresale con una atención equilibrada a diversos temas en su discurso, mientras que Pedro Miguel González destacó en su intervención el compromiso con la educación y la Caja de Seguro Social.

Con respecto a la estructura económica, los presidentes variaron en la importancia otorgada. Raúl Rodríguez destacó con un fuerte énfasis en la vinculación internacional y tratados comerciales, mientras que Jerry Wilson presentó una menor atención a estos aspectos. La diversidad en las prioridades económicas sugiere adaptabilidad

a las condiciones cambiantes y a la importancia de las relaciones internacionales en la toma de decisiones legislativas.

En cuanto al fortalecimiento institucional, Jerry Wilson y Elías Castillo lideraron estas menciones, abordando temas como transparencia, acceso a la información y gestión parlamentaria. Pedro Miguel González mostró un enfoque moderado, mientras que Raúl Rodríguez presentó una atención limitada. La variabilidad entre presidentes puede sugerir diferentes filosofías sobre el papel del gobierno y la legislatura.

Todos los presidentes reconocieron la importancia de la identidad nacional, destacando temas como autodeterminación y separación de poderes. Pedro Miguel González mostró un énfasis significativo en este aspecto.

Entre los hallazgos generales, la información revela que Elías Castillo emergió como un presidente con un enfoque equilibrado en todas las áreas, destacando en compromiso social y fortalecimiento institucional en su discurso. Por su parte, en el discurso de Raúl Rodríguez sobresalió la estructura económica, sugiriendo una atención especial a las relaciones internacionales y acuerdos comerciales. Pedro Miguel González mostró un fuerte compromiso con la identidad nacional, mientras que Jerry Wilson se destacó en el fortalecimiento institucional.

En conjunto, este análisis subraya la diversidad de prioridades y enfoques entre los presidentes de la Asamblea Nacional de Panamá, proporcionando una visión más completa de sus agendas legislativas y destacando la complejidad de la toma de decisiones en un contexto político dinámico.

### **Referencias**

Castillo González, Elías (2005). Discurso 1 de septiembre, Presidente de la Asamblea Nacional 2005-2006. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2000). Compendio de discursos pronunciados por los

- presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 85-93). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- (2006). Discurso 1 de septiembre, Presidente de la Asamblea Legislativa 2006-2007. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2000). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 95-105). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- (2007). Discurso del 1 de septiembre, Presidente saliente de la Asamblea Legislativa 2007. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2000). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 106-113). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- Fairclough, Norman (2013). Critical discourse analysis. En *The Routledge Handbook of Discourse Analysis* (pp. 9-20). Routledge.
- González, Pedro M. (2007). Discurso 1 de septiembre, Presidente de la Asamblea Nacional 2007-2008. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2000). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 115-121). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- (2008). Discurso del 1 de septiembre, Presidente saliente de la Asamblea Nacional 2008. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2000). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 122-127). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- Rodríguez Araúz, Raúl (2008). Discurso 1 de septiembre, Presidente de la Asamblea Nacional 2008-2009. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2000). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 129-132). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- Van Dijk, Teun (1996). Estructuras y funciones del discurso. México: Siglo XXI

Voghe Lemerrier, Dominique de (2010). El análisis del discurso.

Inventio, 6 (12), 86-93. <https://inventio.uaem.mx/index.php/inventio/article/view/469>

Wilson, Jerry (2004). Discurso 1 de septiembre, Presidente de la Asamblea Legislativa 2004-2005. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2000). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 71-75). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.

(2005). Discurso del 1 de septiembre, Presidente saliente de la Asamblea Legislativa 2005. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2000). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 76-83). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.

## Anexo

### *Codificación por discursos*

CÓDIGOS	Discurso de Jerry Wilson	Discurso de Elías Castillo	Discurso de Pedro Miguel	Discurso de Raúl Rodríguez	Totales
● Acceso a la información	2	8	4	0	14
● Agenda legislativa	6	10	5	2	23
○ Autodeterminación	0	0	10	0	10
● Canal de Panamá	1	6	1	0	8
● Compromiso social	6	16	2	3	27
○ Consenso	9	7	3	5	24
○ Desigualdad social	0	3	2	0	5
○ Educación cívica	1	5	0	0	6
○ Estructura económica	1	3	1	3	8

○ Experiencia Personal	2	4	5	1	12
○ Fiscalización	2	5	2	0	9
● Fortalecimiento institucional	17	22	5	1	45
○ Gestión parlamentaria	5	4	8	5	22
○ Identidad nacional	1	15	3	0	19
○ Incentivos a la inversión privada	0	4	0	0	4
○ Inclusión	1	1	3	0	5
● Liderazgo	14	7	4	4	29
○ Participación ciudadana	1	9	2	0	12
○ Religión y política	2	4	1	1	8
○ Separación de poderes	0	0	6	1	7
○ Sistema de evaluación y seguimiento	2	10	0	1	13
○ Soberanía	0	0	5	0	5
○ Tolerancia	5	1	2	1	9
○ Trabajo colaborativo	1	10	7	4	22
● Transparencia	10	17	3	0	30
○ Vínculo internacional	0	5	2	4	11
Totales	89	176	86	36	387

Fuente: Elaboración propia.



# Del dicho al hecho: el discurso político del “cambio” durante la Asamblea Nacional 2009-2014

<https://doi.org/10.61311/9789962693611.4>

Rocío Cruz Lathrop\*  
Giancarlo Roach Rivas\*\*

## I. Introducción

El actual periodo democrático en Panamá inició en los años noventa, siguiendo una definición “minimalista” de democracia (Przeworski, 2003, p. 12). Según Loxton (2022, pp. 135-139), la democratización en Panamá ha sido “excepcional”; sin embargo, como el mismo autor sugiere, la experiencia democrática de Panamá no está libre de problemas. La “democracia prometida” luego de la invasión de EE. UU. (Leis, 1991) se caracteriza por instituciones de representación política poco incluyentes (Brown Araúz y Pérez, 2019, p. 3) y bajos niveles de confianza institucional (Brown Araúz y Pérez, 2019, p. 17). Así, es importante explorar los cambios políticos y sociales que ocurrieron en el periodo 2009-2014 en Panamá, porque es en este periodo cuando por primera vez un partido diferente al Partido Panameñista (PPa) y el Partido Revolucionario Democrático (PRD) accede a la Presidencia de la República.

---

\* Doctoranda en Ciencias Sociales mención Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Sede México). Es maestra en ciencias sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Especialista en negociación y gestión de conflictos políticos y sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y administradora pública licenciada en ciencias políticas y gubernamentales de la Universidad de Chile.

\*\* Doctorando en Ciencias Sociales mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Sede México). Es maestro en políticas públicas por la Universidad Carnegie Mellon y licenciado en economía por la Universidad de Panamá. Se desempeña como investigador asociado en el Instituto de Estudios Nacionales (IDEN Panamá) y en el Centro de Investigación Educativa (CIEDU Panamá).

En 2009, el partido Cambio Democrático (CD) llegó a la Presidencia con una amplia mayoría en la Asamblea Nacional de Panamá. En las elecciones de 1999 ganó el 2.8% de los votos en la elección presidencial y 5.4% en las legislativas. En la elección presidencial de 2004 obtuvo 5.3% de los votos y 7.4% en la legislativa, pero es en 2009, cuando el partido alcanza la presidencia con 32.2 % de los votos en la elección presidencial y un 23.4 % en las elecciones legislativas (Brown Araúz y Rosales Valladares, 2014, p. 20). El triunfo electoral ocurrió en el marco de una coalición que incluyó el Partido Panameñista (PPa). Así, Ricardo Martinelli llegó al gobierno con una cómoda mayoría de 42 diputados (de un total de 71) en la Asamblea Nacional. Casi la mitad, un total de 20, fueron del PPa. Y en la oposición, el PRD obtuvo una tercera parte (26) de las curules de la Asamblea (Gandásegui, 2010, p. 429).

Además, las elecciones presidenciales del 2009, en las que resultó electo Ricardo Martinelli, se realizaron en un positivo contexto de crecimiento económico en comparación con los otros países de la región. Para el año 2009 el crecimiento del producto interno bruto (PIB) disminuyó hasta llegar al 3.9%; lo que comparado con el contexto de crisis económica mundial (2008-2009), da cuenta de menor afectación de la economía panameña en dicho periodo (Brown Araúz y Rosales Valladares, 2014, p. 10). Entonces, el contexto político y económico en que Ricardo Martinelli asume la presidencia de Panamá es favorable, a pesar de la crisis mundial de 2008.

En el programa de la candidatura, Martinelli y Varela señalaron que buscaban un cambio para Panamá. Los candidatos señalaron que el cambio es “poner los intereses del pueblo primero, es gobernar con los mejores, sean quienes sean, vengan de donde vengan, mujeres y hombres de cualquier nivel socioeconómico, credo, raza o inclinación política” (Martinelli-Varela, 2009, p. 3). En efecto, nos preguntamos ¿cómo se manifestó el discurso político del “cambio” en la Asamblea Nacional de Panamá en el periodo 2009-2014?



En este contexto, el objetivo de esta investigación es analizar la idea del "cambio" en los discursos de la Asamblea Nacional de Panamá en el periodo 2009-2014 y su variación ante cambios políticos como la ruptura de la alianza entre el PPa y el partido CD, y eventos de protesta masiva. En ese sentido, en este trabajo analizaremos los discursos de instalación y salida de presidentes de la Asamblea Nacional para el periodo 2009-2014.

El resto del documento continúa de la siguiente forma: primero presentamos la introducción al trabajo. Seguido, describimos brevemente algunos antecedentes políticos e institucionales relevantes para la pregunta de investigación. Luego, desarrollamos el análisis del discurso del "cambio" antes y después de la ruptura de la Alianza por el Cambio. Para cerrar, presentamos la discusión final.

## **II. Antecedentes políticos e institucionales**

El régimen político panameño es democrático, siguiendo una definición "minimalista" de democracia, debido a la realización de elecciones periódicas y competitivas con alternancia en el poder político (Przeworski, 2003, p. 12). El actual periodo democrático inició luego de la transición de los años 1990-1994. Esta transición, que es la sexta desde la formación de la República en 1903 (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2014, p. 22), inició en 1989 luego de la invasión militar de EE.UU.

Según Loxton (2022, pp. 135-139), la democratización en Panamá ha sido "excepcional" debido tanto a su sobrevivencia y estabilidad a pesar de que la transición democrática inició por una acción militar externa, como a los niveles importantes de crecimiento económico a pesar de altos niveles de corrupción. Sin embargo, como el mismo autor sugiere, la experiencia democrática de Panamá no está libre de problemas. Actualmente, la "democracia prometida", luego de la invasión de EE. UU. (Leis, 1991), se caracteriza por instituciones de

representación política poco incluyentes y la persistencia de bajos niveles de confianza institucional (Brown Araúz y Pérez, 2019).

Luego del proceso de democratización, dos partidos políticos han encabezado el Órgano Ejecutivo en cinco de las seis elecciones entre 1994 y 2019. El actual PPa (fundado originalmente en 1934) y el PRD, que fue fundado en 1979, han alternado en el poder en cuatro de dichas elecciones presidenciales. Sin embargo, Brown Araúz y Pérez (2019, p. 5), argumentan que el sistema de partidos panameño no es bipartidista, sino bipolar debido a la preferencia de los partidos por formar coaliciones multipartidistas. En cuanto a las elecciones legislativas, los mismos autores plantean que son “pocos los incentivos para la entrada de nuevos competidores” (2019, p. 6), debido a que las reglas electorales tienden a la sobrerrepresentación de los partidos grandes. Al respecto, es importante señalar que en el marco de las Elecciones Generales de 2009, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el impedimento legal a las candidaturas presidenciales por la libre postulación (CSJ, 2009; Sánchez González, 2008).

Según Gandásegui (2010, p. 424), existe un déficit de representación política que ha resultado en el incremento de las movilizaciones callejeras y campesinas en búsqueda de reivindicaciones. En ese sentido, en Panamá existen bajos niveles de confianza en las instituciones de representación política. Según los datos del Latinobarómetro (2023), en el periodo 1996-2020, en promedio, menos del 10% de las personas encuestadas reportaron tener “mucho confianza” en los partidos (3.6%), la Asamblea Nacional (4.4%) o el gobierno (7.8%). Siguiendo a Del Tronco (2013, p. 60), estas instituciones reflejan la dimensión institucional, política y de políticas públicas de la representación, respectivamente. Considerando lo anterior, durante el periodo democrático actual los diálogos políticos, esto es, espacios extrainstitucionales para la formulación de políticas públicas (Brown Araúz y Pérez, 2019, p. 18) han sido importantes para incorporar

ciertas demandas sociales en los procesos de agenda de políticas públicas (Cobb et al., 1976, p. 126).

La persistencia de niveles bajos de confianza en las instituciones puede ser atribuido a su desempeño insatisfactorio. Con respecto a la dimensión procedimental de la representación, en el año 2008, los resultados del Latinobarómetro arrojaron que 87.2% de la población encuestada consideró que "el país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio". Aunque dicho porcentaje disminuyó a 44.8% luego de las elecciones de 2009, refleja inconformidad con los niveles de igualdad política y económica. En términos de las políticas públicas, luego de la desaceleración económica por la crisis mundial de 2008, la mayor parte de las respuestas apuntaron a que la inflación y la delincuencia eran los principales problemas del país. Ese mismo año, casi un cuarto de la población manifestó estar "muy preocupada" de perder su empleo en los siguientes 12 meses. Finalmente, en 2008, menos de 10% de la población manifestó conocer de algún acto de corrupción.

El Partido CD ha sido la excepción al predominio del PPa y del PRD en las elecciones presidenciales panameñas. Al igual que estos partidos, en 1998, el CD fue fundado bajo un fuerte liderazgo personalista. En las elecciones generales de 1999, el CD formó parte de la coalición "Unión por Panamá" (UPP) liderada por la candidata del PPa, Mireya Moscoso, quien resultó electa como presidenta de la República. En 2004, en la elección presidencial, el partido obtuvo 5.3% de los votos y 7.4% en la legislativa (Brown Araúz y Rosales Valladares, 2014, p. 20). El Partido CD llegó a la Presidencia de la República en las elecciones de 2009 con el 60% de los votos válidos como parte de la "Alianza por el Cambio", bajo el liderazgo de su fundador, Ricardo Martinelli, seguido por Balbina Herrera, cuya coalición "Un país para todos" obtuvo el 37.6% de los votos, y del expresidente Guillermo Endara cuyo partido de reciente creación (2007), Vanguardia Moral de la Patria (VMP), obtuvo el 2.3% de los votos (Tribunal Electoral, 2009).

La Alianza por el Cambio fue anunciada a finales de enero de 2009, unos meses antes de las elecciones de dicho año (La Estrella de Panamá, 2009). En efecto, el expresidente por el PPa en 1989 y ahora candidato por el partido VMP, Guillermo Endara, anunció que abandonaría la coalición con el Panameñismo. En la Alianza, Ricardo Martinelli se presentó como candidato a la presidencia; mientras que Juan Carlos Varela (PPa) desistió de sus aspiraciones presidenciales y ocupó la papeleta en el cargo de vicepresidente. La coalición "Alianza por el Cambio" estuvo conformada por CD, que obtuvo 53.6% del total de los votos de la coalición, Unión Patriótica (UP) que aportó el 5.7%, el partido MOLIRENA (9.9%) y el PPa (30.8%). En la Asamblea Nacional, la Alianza obtuvo alrededor del 60% de los escaños. En el 2009, el PPa ocupó un poco más de la mitad de los escaños de la coalición, el partido CD, un tercio; y el restante fue aportado por los partidos MOLIRENA y UP. Posteriormente, en abril de 2010, Martinelli manifestó su deseo de que Varela fuera el candidato presidencial por la Alianza por el Cambio en las elecciones de 2014 (La Estrella de Panamá, 2010a, 2010b; Prieto-Barreiro, 2010).

**Tabla 1**

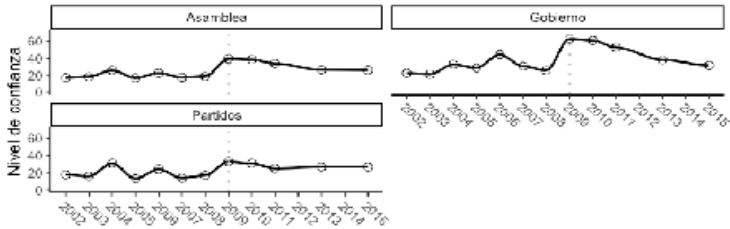
*Nivel de confianza en las instituciones de representación: ¿Diría que tiene mucha o algo de confianza en las siguientes instituciones?*

<b>Año</b>	<b>Partidos</b>	<b>Gobierno</b>	<b>Asamblea</b>
1996	18.3%	22.3%	18.0%
2008	16.6%	25.2%	18.3%
2009	32.5%	41.4%	39.1%
2013	26.4%	37.9%	26.0%
2015	26.4%	31.3%	24.3%

Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro (2023).

## Gráfica 1

*Nivel de confianza en las instituciones de representación: ¿Diría que tiene mucha o algo de confianza en las siguientes instituciones? Años: 2002-2015*



Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro (2023).

Luego de las elecciones de 2009, el nivel de confianza en las instituciones de representación cambió favorablemente. Sin embargo, en términos generales, durante el periodo analizado se mantuvo la distancia en la representación política debido a que las mediciones de 2013 y 2015 del Latinobarómetro, que corresponden al último año completo de gobierno del periodo 2009-2014 y al inicio del siguiente periodo presidencial, respectivamente, muestran un retroceso importante.

En el periodo 2009-2014, la percepción de alta desigualdad política y económica aumentó, pues en el 2013 cerca de un 77.6% de las personas consideraba que el país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio. Al mismo tiempo, al final de dicho periodo, aumentó considerablemente la percepción de la corrupción debido a que la cantidad de personas que reportó saber de algún caso de corrupción aumentó casi 3.5 veces. Además, disminuyó en 20 puntos porcentuales la legitimidad de la democracia medida a través de la pregunta “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. A pesar de estos resultados aciagos, el desempeño económico fue favorable pues disminuyó tanto la preocupación por el nivel de inflación como por la inestabilidad en el trabajo.

El periodo 2009-2014 resulta de interés por las condiciones económicas relativamente favorables y el amplio margen de victoria de la coalición de gobierno, tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas. Sin embargo, a pesar del mandato recibido, el gobierno no logró mantener los niveles de confianza en las instituciones de representación política. En el programa de gobierno, Martinelli-Varela señalaron que buscaban un cambio para Panamá. Los candidatos definieron que el cambio es “poner los intereses del pueblo primero, es gobernar con los mejores, sean quienes sean, vengan de donde vengan, mujeres y hombres de cualquier nivel socioeconómico, credo, raza o inclinación política” (Martinelli-Varela, 2009). Por lo tanto, nos preguntamos ¿cómo se manifestó el discurso político del “cambio” en la Asamblea Nacional de Panamá en el periodo 2009-2014?

### III. La alianza por el “verdadero cambio”

En este apartado realizamos un análisis relativo a los conceptos de democracia y representación política que se pueden observar en los discursos de la Asamblea previo a la ruptura de la alianza entre el PPa y CD. Para aproximarnos a esto nos apoyaremos en el concepto de democracia de Robert Dahl, quien argumenta que un gobierno democrático “se caracteriza por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos” (Dahl, 1989, p. 13) y al concepto de representación política de Urbinati (2006, p. 20-21), quien plantea que la representación refleja la tensión en la permanente negociación y reajuste de las esferas de acción entre la ciudadanía y el Estado.

El plan de gobierno de los candidatos señaló que “los panameños queremos un cambio” y que para su gobierno un cambio significa “poner los intereses del pueblo primero”. La propuesta se basó en cuatro ejes: el social, el económico, el institucional y el de ambiente y recursos naturales. Entre estos a grandes rasgos destacan la ampliación de beneficios

de programas existentes, la creación de nuevos programas públicos y la iniciativa de reforma constitucional. Así, para la materialización de su programa es clave observar la postura discursiva que toma la Asamblea Nacional con respecto al programa propuesto.

Dahl (1989) señala que:

Para que un gobierno responda durante un periodo de tiempo a las preferencias de sus ciudadanos sin distinciones políticas, todos ellos deben tener igualdad de oportunidades para: (1) formular preferencias, (2) manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente, y (3) recibir por parte del gobierno de turno igualdad de trato. (Dahl, 1989, pp. 13-14)

Es decir que "no debe haber discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias" (Dahl, 1989, p. 14). Siguiendo lo anterior, Dahl (1989, pp. 15-16) establece dos dimensiones fundamentales para la configuración de la democracia: la primera es el debate público, y la segunda es la capacidad de participación en las elecciones y decisiones que toma el gobierno.

Para Dahl, el tipo de régimen político se configura con base en estas dos dimensiones antes mencionadas. Así, el régimen de gobierno se caracteriza como poliarquía cuando se encuentran niveles altos de debate público con niveles altos de participación tanto en las elecciones como en el gobierno. El autor denominó como hegemonía cerrada a regímenes de gobierno con niveles bajos de ambas dimensiones. Del mismo modo, aquellos regímenes solo con altos niveles de debate público, los denomina como oligarquías competitivas; mientras que aquellos solo con altos niveles de participación, los definió como hegemonías representativas (1989, pp. 17-18).

José Luis Varela (PPa), presidente de la Asamblea Nacional de Panamá para el periodo 2009-2010, en su discurso de instalación refuerza la idea de cambio presente en el programa de candidatura. Lo que se puede observar cuando señala que está “...dispuesto a promover esa actitud de cambio en conjunto con la sociedad civil y medios de comunicación” (Varela, 2009, pp. 139). Además, reforzando la idea del cambio, el diputado presidente José Luis Varela declaró que:

Deseo...mantener la humildad que me ha caracterizado en mi vida política, trabajando con determinación para realizar los cambios que espera nuestro pueblo y promoviendo la conciliación en busca de la unidad de todos los partidos representados hoy en este acto...(Varela, 2009, pp. 135-136)

Otro elemento importante del discurso político del “cambio” fue la intención de la apertura del debate público con otros partidos políticos y la oposición, a la luz de la alianza entre panameñistas y CD que llevó al presidente Ricardo Martinelli al poder. En ese sentido, el diputado presidente Varela dijo que:

...Quiero invitarlos a seguir juntos por este camino de cambio, que pretende devolver a la Asamblea Nacional el prestigio que merece y el apoyo popular que requiere. Es en la diversidad de ideas y opiniones donde se logran los grandes cambios, teniendo como principio un interés común. (Varela, 2009, p.136)

Con relación a la segunda dimensión planteada por Dahl, la capacidad de participación de diferentes actores sociales, se puede observar en los discursos que las menciones sobre esta dimensión



son de carácter pasivo, haciendo alusión a que se abrirán las puertas a los actores sociales de la sociedad civil, sin realizar menciones sobre demandas expresadas por estos. Esto se puede observar en el fragmento a continuación en el que José Muñoz Molina en su discurso de instalación señala que:

deseo implementar... una presidencia de puertas abiertas con los diversos grupos que conforman la sociedad. De igual manera, tendremos una gestión participativa: nos trasladaremos, ocasionalmente, a las diferentes provincias de la República, para así estar en contacto permanente con el pueblo que nos eligió. Este gobierno representa un "Cambio" y nuestra Asamblea es parte de ese cambio. (Muñoz, 2009, p. 148)

Por consiguiente, se observa en los fragmentos analizados una intención a la alta apertura al debate público, pero con una baja participación de diferentes actores sociales, es decir, un discurso político más cercano a la idea de Dahl de la oligarquía competitiva.

La representación se puede analizar desde tres enfoques teóricos, entre ellos, el electoral, el político y el institucional. La representación desde una lógica de agente-principal se define como la actividad de actuar por otros (Pitkin, 1985, p. 133). Así, se puede analizar qué hace el representante y cómo lo hace, entendiendo que las y los políticos, por lo general, son parte de un partido, y deben reflejar consistencia entre sus preferencias políticas y las de la ciudadanía que los respalda (Kitschelt et al., 2010, p. 120-122).

La teoría de la representación política considera la representación de forma dinámica y no estática, es decir que, se entiende a la representación como una forma de existencia política creada por

los propios actores, el electorado y el representante. En este sentido, la concepción política de la representación afirma que la activación de una corriente comunicativa entre la ciudadanía y la política es esencial y constitutiva para los gobiernos que derivan su legitimidad de elecciones libres y regulares (Urbinati, 2006, p. 24).

La Alianza para el Cambio Martinelli-Varela al inicio de su programa señala que entiende el cambio como “poner los intereses del pueblo primero”, lo que nos acerca a la idea de representación política de Urbinati (2006). Sin embargo, a lo largo de su programa presenta escasas instancias para recabar las preferencias del pueblo en el momento inter electoral. Con base en los discursos, es posible señalar que para su gobierno predomina la mirada de la alianza política en la definición de los intereses y las preferencias sujetas a la representación. Lo anterior, posiciona al proyecto político del periodo 2009-2014, bajo una idea de representación que no considera la importancia de la participación de la ciudadanía en el momento inter electoral.

Considerando lo anterior, José Muñoz Molina, entonces del Partido CD, en su discurso de instalación agradece por el nombramiento, menciona que tiene la responsabilidad de redoblar esfuerzos para lograr las metas que se han impuesto, señalando que estas fueron acordadas “conjuntamente con todos ustedes...tanto de gobierno, como de oposición”, (Muñoz, 2010, p. 148), dando cuenta de que los actores que han contribuido en la configuración de las metas corresponden al gobierno y a la oposición, sin mencionar a otros actores en la conformación de dichas preferencias.

### **La ruptura de la Alianza por el Cambio**

José Luis Varela fue el primer presidente de la Asamblea Nacional del período constitucional 2009-2014. Como presidente del Órgano Legislativo, marcó distancia con el Ejecutivo liderado por Ricardo

Martinelli junto a su hermano Juan Carlos Varela: "a nosotros nos toca hacer las leyes, pero al Órgano Ejecutivo y Judicial les toca hacerlas cumplir" (Varela, 2009, p. 139). Sin embargo, en su discurso de instalación, se refirió al "verdadero cambio" en una clara alusión a los objetivos de la coalición que llevó a su partido junto con los partidos CD, UP y MOLIRENA a ganar las elecciones.

En julio de 2010, el diputado presidente José Muñoz Molina atribuyó a su partido "en unión de los partidos políticos de la Alianza por el Cambio" (Muñoz, 2010, p. 147) su elección como nuevo presidente de la Asamblea y agradeció a su antecesor, José Luis Varela. Muñoz fue el último presidente quien mencionó explícitamente a la Alianza en su discurso de instalación o de despedida.

La Alianza por el Cambio se rompió en agosto de 2011, cuando el presidente Ricardo Martinelli destituyó a Juan Carlos Varela de su cargo como ministro de Relaciones Exteriores luego de acusarlo de contar con "cuatro sombreros" (Ministerio de la Presidencia, 2011; Telemetro.com, 2011): vicepresidente de la República, ministro de Estado, presidente del PPa y "candidato" presidencial para las siguientes elecciones.

En julio de 2011, Héctor Aparicio (CD), tomó posesión del cargo. La instalación del periodo de sesiones de la Asamblea Nacional 2011-2012 ocurrió algunas semanas antes de la ruptura de la coalición. En el discurso de instalación del diputado Héctor Aparicio es importante notar que busca marcar la pauta de los proyectos de ley por aprobar en su periodo. Como se observa a continuación: "En este periodo legislativo, la Asamblea Nacional se verá abocada a trabajar en dos temas fundamentales para el país como lo son: los proyectos políticos de la Reforma Constitucional y las reformas electorales" (Aparicio, 2011, p. 160).

Así, en línea con lo planteado en el programa de gobierno de Martinelli-Varela señala dos prioridades: (1) la reforma constitucional y (2) la aprobación de la reforma electoral. Además, Aparicio hizo

referencia a problemas públicos como la seguridad alimentaria, la inflación, la violencia o la pobreza, y a políticas públicas como la política agropecuaria o el desarrollo de la infraestructura hospitalaria. Otro punto importante que busca dejar planteado en su discurso, es que habrá política de puertas abiertas, tal como lo sostuvo su predecesor el diputado José Muñoz Molina.

La implementación de una “segunda vuelta” electoral fue el principal componente del proyecto de reforma electoral mencionado por el diputado presidente Aparicio. Además, dicho proyecto sobresale como causa plausible de la ruptura de la Alianza, debido a que modificó las reglas electorales que operaban al momento de la conformación de ella (Brown Araúz, 2019; Moreno y Mattson, 2011; Pinto, 2011).

Como desarrollaremos más adelante, en su discurso de despedida de julio de 2012, Héctor Aparicio reflexiona sobre el difícil periodo en que le tocó presidir la Asamblea luego de la ruptura de la Alianza. El diputado presidente señaló que si bien se lograron aprobar diversas leyes que se encuentran relacionadas con el programa de candidatura, no se logró aprobar la reforma constitucional ni la electoral que mencionó como prioridades para el desarrollo de su mandato.

### **Protestas masivas**

Durante el periodo de gobierno de Martinelli es posible observar al menos tres episodios de protesta masiva. El primero, ocurrido en julio de 2010, periodo denominado por Carrasquilla (2010, p. 119) como la batalla de Changuinola. El segundo, durante el mes de febrero de 2012, cuando el pueblo indígena Ngäbe Buglé protestó mediante el bloqueo de vías para exigir que se prohibiera en sus territorios ancestrales la minería y la explotación de recursos hídricos (BBC News, 2012a, 2012b). El tercero, durante el mes de octubre de 2012, cuando diferentes actores de la sociedad civil y movimientos

sociales se oponían a la venta de las tierras de la Zona Libre de Colón (Murillo, 2012).

Las protestas de julio de 2010 ocurrieron en rechazo a la aprobación de la Ley 30 aprobada por el gobierno de Martinelli en el mes de junio (Asamblea Nacional, 2010). Las protestas comenzaron cuando miembros del Sindicato de Trabajadores Industriales del Banano (SITRAIBANA) de la empresa Bocas Fruit Company se declaran en huelga en Changuinola debido a que la empresa, amparada en la aprobación de la ley, anunciaba que no haría el descuento de la cuota sindical de aproximadamente 4,000 trabajadores. La dirigencia sindical de SITRAIBANA exigió la derogación de la Ley 30 y el pago a los trabajadores de sus salarios. Posteriormente, el movimiento en Changuinola se unió a otras movilizaciones a nivel nacional que también demandaban la derogación de la Ley 30 (Carrasquilla, 2010, pp. 121-125).

El gobierno respondió de dos maneras a estas protestas. En primer lugar, envió a Changuinola una compañía de 300 policías antimotines. La acción represiva a los manifestantes resultó en la muerte de dos trabajadores por impacto de perdigones y alrededor de 300 detenidos (Carrasquilla, 2010). Y, en segundo lugar, ofreció abrir instancias de diálogo con los manifestantes a fin de deponer las movilizaciones. La propuesta de diálogo fue aceptada a cambio de que el gobierno suspendiera los efectos de los artículos relacionados con los derechos laborales de la Ley 30 por 90 días (Carrasquilla, 2010, p. 127).

En febrero de 2012 en Panamá, indígenas del pueblo Ngäbe Buglé protestaron para exigir que se prohíba en sus territorios ancestrales la minería y la explotación de recursos hídricos (BBC, 2012b). Esto luego de que en 2011 el presidente Ricardo Martinelli se comprometió con que la explotación minera se realizaría fuera de las áreas comarcales (Meléndez, 2012a). Las protestas de febrero de 2012 en

Panamá comenzaron cuando indígenas bloquearon las carreteras y realizaron varias marchas para exigir al presidente Ricardo Martinelli que cumpliera con la promesa de excluir de un proyecto de ley las operaciones mineras y la construcción de hidroeléctricas en tierras de importancia histórica y cultural con el fin de proteger la riqueza natural de dicha región (Meléndez, 2012a).

Durante estos episodios, el Estado reprimió con el uso excesivo de la fuerza. Así, la acción represiva realizada por el gobierno de Martinelli dejó dos muertos y aproximadamente 40 heridos en las protestas (Survival, 2012). Con el objetivo de levantar los bloqueos, el gobierno propuso nuevamente un diálogo. Luego de varios días de protestas y bloqueos en solidaridad con el pueblo indígena, delegados indígenas y el gobierno firmaron el “Acuerdo de San Lorenzo”. En ese sentido, la dirigente general de la comarca Ngäbe-Buglé, Silvia Carrera declaró que: “Voy a firmar porque queremos la paz y la tranquilidad para el pueblo” (Meléndez, 2012b), señalando que su pueblo solo va a estar tranquilo cuando en el Código Minero se incluya un artículo que prohíba las operaciones mineras e hidroeléctricas en los territorios indígenas. Posteriormente, los “Acuerdos de San Félix” resultaron en la conformación de una Mesa Nacional de Diálogo y el desarrollo del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá (Mesa Nacional de Diálogo, 2015).

Durante el mes de octubre de 2012 ocurrieron protestas en la ciudad de Colón en oposición a la venta de tierras públicas de la Zona Libre de Colón (ZLC). Diferentes actores sociales como estudiantes, fuerzas políticas opositoras, gremios y sindicatos, entre ellos el Frente Nacional por la Defensa de los Derechos Económicos y Sociales (FRENADESO) y el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares (SUNTRACS), se movilizaron en defensa del patrimonio de Colón (CETRI, 2012; Trucchi, 2012).

Se pueden describir dos respuestas a estas protestas. Por un lado, la respuesta inmediata del gobierno fue la represión policial, con aproximadamente 35 detenidos y al menos tres muertos en la ciudad de Colón (CETRI, 2012). Por otro lado, la respuesta del gobierno fue dar paso atrás en la aprobación. Esto mediante un mensaje enviado por Twitter por el presidente Martinelli en el cual señalaba que "Si el pueblo colonense no quiere que se vendan las tierras de ZLC, se derogará la venta" (Murillo, 2012).

Las demandas y eventos de protesta masiva de los años 2010 y 2012 pasaron desapercibidos en los discursos analizados. La batalla de Changuinola coincidió con los discursos de salida e instalación de 2010, sin embargo, no fue referenciada en los discursos del año 2011. Una situación similar ocurrió con las protestas masivas en torno a la venta de las tierras de la ZLC que ocurrieron en octubre del año 2012, pero que no fueron mencionadas en los siguientes discursos de julio de 2013.

Por su parte, la batalla de San Félix (Carrera, 2012) de inicios de 2012 formó parte del contexto de los discursos de los diputados Gálvez y Aparicio en 2012. Este último se refirió a un "nuevo contexto de intensa participación ciudadana, lleno de grandes retos, pero también lleno de enormes posibilidades" (Aparicio, 2012, p. 164), lo que interpretamos como un intento de reducir la envergadura de los eventos. Adicionalmente, el diputado Aparicio apeló nuevamente a la figura del diálogo para gestionar el conflicto "[...] reconociéndonos una sociedad heterogénea, admitiendo la pluralidad de nuestras expresiones políticas, el diálogo y el consenso aparecen como los medios idóneos para solventar con éxito los retos de nuestra vida en común" (Aparicio, 2012, p. 164). Así, pasó por alto el contenido de las demandas expresadas en las protestas y las derivó a un espacio extrainstitucional para la formulación de soluciones.

#### IV. El “cambio” después de la ruptura

Un efecto de la ruptura de la alianza fue el transfuguismo político. El fenómeno según señala Perícola et al. (2013, p. 251), consiste en ubicarse voluntariamente en una posición representativa distinta a la pretendida por la agrupación política en cuya lista se presentó ante los electores. Este fenómeno es posible que se presente desde el inicio del desempeño del cargo representativo o posteriormente a causa de un cambio del bloque parlamentario. Así, el transfuguismo en Panamá es un fenómeno que se presenta luego de la ruptura de la alianza entre CD y el PPa.

**Tabla 2**

*Cambios en la composición de la Asamblea Nacional:  
Panamá: 2009 y 2014.*

Partido	Curules		Composición		Cambio absoluto
	2009	2014	2009	2014	2014-2009
CD	14	36	19.7%	50.7%	22
UP	4	-	5.6%	0.0%	-4
MOLIRENA	2	6	2.8%	8.5%	4
PAN	21	10	29.6%	14.1%	-11
PRD	26	17	36.6%	23.9%	-9
Libre postulación	2	1	2.8%	1.4%	-1
VMP	1	-	1.4%	0.0%	-1
PP	1	1	1.4%	1.4%	0
Total	71	71	100.0%	100.0%	-

Fuente: Elaboración propia con base en Jiménez Badillo (2014) y Tribunal Electoral (2009, 2014).



Luego de la ruptura de la alianza, el partido CD perdió la mayoría en la Asamblea Nacional. Sin embargo, rápidamente logró recuperarla mediante la movilidad de diputados de un partido a otro. De esta forma, el partido CD ganó 22 escaños y pasó a contar con 50.7% de la participación en la Asamblea. En este proceso de recomposición de la mayoría parlamentaria, el PPa fue el gran perdedor ya que perdió 11 curules y su participación en la Asamblea disminuyó a un 14.1%.

Cabe destacar que entre las personas que presentaron candidaturas en las elecciones de 2009, 119 contendieron nuevamente en las elecciones generales de 2014. De este grupo, 74 lo hicieron con un partido principal diferente con el que participaron en el 2009; mientras que 45 lo hicieron con el mismo partido. El primer grupo, es decir, quienes participaron en las elecciones de 2009 y 2014 pero cambiaron de partido tuvieron un porcentaje de victoria de 31.8%, que fue casi 0.77 veces menor que el porcentaje de victoria de quienes participaron en ambas elecciones con el mismo partido.

Un segundo cambio se puede observar en el contenido de los discursos posteriores a la ruptura de la alianza. En el primer discurso, luego de la ruptura de la Alianza, Héctor Aparicio hace hincapié en los desafíos que enfrentó: "los retos que el pluralismo político y la diversidad social traen consigo" (Aparicio, 2012, pp. 161-162), señalando que en los últimos meses organizaciones sociales, diputados y ciudadanos, tanto dentro como fuera de la cámara legislativa, han expresado sus contradicciones, lo que ha generado inquietud en la opinión pública. El fragmento anterior hace pensar que el diputado presidente Aparicio está haciendo referencia a las protestas de febrero de 2012, en las que el pueblo Ngäbe Buglé se manifestó en contra de la instalación de la minería y el uso de recursos hídricos en sus territorios ancestrales.

Sin embargo, a pesar de la política de puertas abiertas que señala el diputado presidente y sus antecesores, además de las protestas de

grupos magisteriales, de trabajadores, estudiantes e indígenas que ocurrieron fuera de la Asamblea<sup>1</sup>, el discurso del diputado Aparicio no incorporó las demandas expresadas en las protestas del pueblo Ngábe Buglé. El diputado cierra su discurso señalando que los retos planteados por la sociedad panameña que “hablan de una sociedad plural y heterogénea” (Aparicio, 2012, p. 164) son una oportunidad para aproximarse hacia un nuevo ciclo político, además menciona que las tensiones pasadas no deben “impedir que veamos el camino que lleva hacia el futuro...existe la capacidad y existe la voluntad para contribuir con el cambio que requiere Panamá” (Aparicio, 2012, p. 165). En ese sentido, luego de la ruptura de la Alianza, se mantiene que la representación se manifiesta en los discursos desde un enfoque de agente principal (Pitkin, 1985), en ausencia de una corriente comunicativa continua que vincule a los políticos y a la ciudadanía (Urbinati, 2006).

Sergio Gálvez (CD) fue elegido presidente de la Asamblea Nacional en dos ocasiones, en 2012 y 2013. En su primer discurso de instalación, el diputado presidente Gálvez, manifiesta gratitud a sus aliados del partido MOLIRENA, señalando que con su apoyo la presidencia que inicia continuará comprometida con el proceso de cambios. Además, el diputado Gálvez se refirió a sus anteriores aliados del PPa como “aquellos que se quedaron en el camino y que hoy, demagógicamente, reniegan de las decisiones y acciones que impulsaron o respaldaron cuando fueron nuestros compañeros de viaje” (Gálvez, 2012, p. 169). El diputado presidente Gálvez, menciona abiertamente la ruptura de la alianza cuando señala que “es legítimo

---

<sup>1</sup> Observatorio Social de América Latina. (2012). Cronología del conflicto social. Panamá. Febrero 2012. Documento de Trabajo N°109. Realizado por el Comité de Seguimiento y Análisis del Conflicto Social y la Coyuntura de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá.

aspirar a ser gobierno, lo que no es legítimo es destruir al país para llegar a serlo" (Gálvez, 2012, p. 169).

Adicionalmente, luego de la ruptura de la Alianza, el contenido y la estrategia de los discursos presidenciales de la Asamblea cambió notablemente. Desde la Asamblea, Gálvez adoptó un estilo de liderazgo con rasgos populistas al utilizar el discurso para describir a "aquellos que gobernaron 31 años sin hacer las obras que este país necesitaba" (Gálvez, 2012, p. 169) o a "los poderosos grupos económicos que controlaron el país" como opuestos a los intereses del "pueblo" (Gálvez, 2012, p. 170). Otro aspecto destacado por el diputado presidente Gálvez es el papel fundamental que tuvo la coordinación con el Ejecutivo en la aprobación de los proyectos del periodo. En ese sentido, a diferencia de los discursos parlamentarios que antecedieron la ruptura de la Alianza donde se resaltaba el papel de la "fiscalización, como nunca antes se había visto" (Varela, 2010, p. 142) y el trabajo con otros órganos del Estado, "pero con una real independencia" (Muñoz, 2010, p. 148), luego de la ruptura Gálvez acercó la posición de la Asamblea y la Presidencia de la República con frecuentes referencias al mandato del presidente Martinelli y llamados a la "armónica colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo" (Gálvez, 2012, p. 169).

## V. **Discusión final**

¿Cómo se manifestó el discurso político del "cambio" en la Asamblea Nacional en el período 2009-2014? Antes de la ruptura, el discurso político del "cambio" se caracterizó por una alta intención por promover el debate público, pero un menor interés en fomentar la participación de las personas en el gobierno. En ese sentido, los actores políticos cuyos discursos analizamos construyen una representación tipo agente-principal (Pitkin, 1985), donde predominan los vínculos en

el momento electoral, en comparación con la representación política como activación de una corriente comunicativa entre la ciudadanía y la política (Urbinati, 2006).

Luego de la ruptura de la Alianza por el Cambio en agosto de 2011, y a pesar de importantes eventos de protestas masivas, se mantuvo el discurso de representación que privilegia la participación de la ciudadanía en el momento electoral, pues las demandas de las protestas masivas no encontraron respuesta, al menos simbólicamente, en la Asamblea Nacional. En ese sentido, los niveles de confianza en las instituciones disminuyeron de manera importante, pese a que el periodo 2009-2014 inició en un contexto favorable caracterizado por baja afectación de la crisis económica mundial sobre las perspectivas de crecimiento económico, un importante margen de victoria electoral y el repunte, aunque momentáneo, de los niveles de confianza en las instituciones de representación política.

Sin embargo, el bajo nivel de confianza en las instituciones no es un fenómeno propio del periodo 2009-2014. En Panamá, la baja confianza institucional se caracteriza por su persistencia. En ese sentido, tomando en cuenta el proceso político que resultó en los Acuerdos de San Félix y el Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá, consideramos fundamental el estudio de por qué y cuándo ciertos temas acceden a la agenda de política pública a través de los espacios extrainstitucionales del diálogo político.

## Referencias

Aparicio, H. (2011). Discurso 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional 2011-2012. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 157-160). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.

- (2012). Discurso del 1 de julio, Presidente saliente de la Asamblea Nacional. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 161-165). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- Asamblea Nacional. (2010). *Ley 30 que dicta medidas para promover el desarrollo sostenible de la aviación comercial, reforma normas laborales y penales y adopta disposiciones para posibilitar la ejecución de proyectos de interés nacional*. Gaceta Oficial Digital.
- BBC News. (2012a, febrero 6). *ONU ofrece mediar entre indígenas y gobierno de Panamá*. Mundo. [https://www.bbc.com/mundo/ultimas\\_noticias/2012/02/120206\\_ulntot\\_panama\\_onu\\_indigenas\\_cch](https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2012/02/120206_ulntot_panama_onu_indigenas_cch)
- BBC News. (2012b, febrero 7). *Muere un joven en protestas indígenas en Panamá*. Mundo. [https://www.bbc.com/mundo/ultimas\\_noticias/2012/02/120207\\_ulntot\\_panama\\_protestas\\_segundo\\_muerto\\_lav](https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2012/02/120207_ulntot_panama_protestas_segundo_muerto_lav)
- Brown Araúz, H. (2019). ¿Necesita Panamá la segunda vuelta electoral? *CIEPS*. <https://cieps.org.pa/necesita-panama-la-segunda-vuelta-electoral/>
- Brown Araúz, H., y Pérez, O. (2019). *Panamá: El diálogo político como escenario para la formulación de políticas públicas*. Baker Institute for Public Policy. <https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/2c7ecd59/lai-panama-3-011219.pdf>
- Brown Araúz, H., y Rosales Valladares, R. (2014). Cambiar todo para que nada cambie: Los inside-outsiders de América Central. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 2(11), Article 11. <https://doi.org/10.32870/cl.v0i11.2758>
- Carrasquilla, O. (2010). La Batalla De Changuinola. *Tareas*, 136, 119–134.
- Carrera, A. (2012). *Crónica de la batalla de San Félix*. Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) “Justo Arosemena” y Observatorio Social de América Latina (OSAL).

- CETRI. (2012). *Se recrudecen las protestas contra las privatizaciones de tierras*. Centre tricontinental. <https://www.cetri.be/Se-recrudecen-las-protestas-contra>
- Cobb, R., Ross, J.-K., y Ross, M. H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70.
- CSJ. (2009). *Expediente 937-08. Demanda de inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Yony A. Ramírez en representación de Juan Antonio Jované de Puy contra el artículo 233 del Código Electoral*. Corte Suprema de Justicia, Pleno. <https://rinedtep.edu.pa/server/api/core/bitstreams/b9d574df-2e7a-4780-bada-bbb-891117fec/content>
- Dahl, R. (1989). *La Poliarquía. Participación y Oposición*. Editorial Tecnos.
- Del Tronco, J. (2013). Desconfianza y accountability ¿Las causas del populismo en América Latina? *Latin American Research Review*, 48(2), 55–78. <https://doi.org/10.1353/lar.2013.0026>
- Gálvez, S. (2012). Discurso 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional 2012-2013. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 167-171). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- (2013). Discurso 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional 2014-2014. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 173-177). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- Gandásegui, M. A. (2010). Panamá 2009: Elecciones, crisis mundial y movimientos sociales. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 30(2), 419–437. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000200013>

- Jiménez Badillo, M. (2014). *Transfuguismo legislativo en Centroamérica*. XXV Congreso Nacional y V Internacional de Estudios Electorales de la Asociación Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE).
- Kitschelt, H., Hawkins, K., Pablo Luna, J., Rosas, G., y Zechmeister, E. (2010). *Latin American Party Systems*. Cambridge University Press.
- La Estrella de Panamá. (2009). *Martinelli y Varela confirman alianza* [Redacción Digital]. Política. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/090127/varela-alianza-confirman-martinelli>
- La Estrella de Panamá. (2010a). ¿Comenzó su campaña? Redacción Digital. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/100613/comenzo-campana>
- La Estrella de Panamá. (2010b). *Varela es el hombre: Martinelli*. Redacción Digital. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/100423/varela-hombre-martinelli>
- Latinobarómetro. (2023). *Banco de datos en línea. 1996-2020*. Corporación Latinobarómetro. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Leis, R. (1991). Panamá: La democracia prometida. *Nueva Sociedad*, 112, 7.
- Loxton, J. (2022). *El misterio del excepcionalismo panameño*. *Revista Gobierno y Sociedad*, (2), 133–157. <https://doi.org/10.61311/2805-1912.25>
- Mainwaring, S., y Pérez-Liñán, A. (2014). *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall* (1a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139047845>
- Martinelli-Varela. (2009). *Plan de Gobierno por el Cambio*. Alianza por el Cambio. [https://www.tupolitica.com/wp-content/uploads/2009/02/cd\\_plan\\_gobierno.pdf](https://www.tupolitica.com/wp-content/uploads/2009/02/cd_plan_gobierno.pdf)

- Meléndez, J. (2012a, febrero 6). Continúan las protestas indígenas contra un proyecto minero en Panamá. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2012/02/06/actualidad/1328482913\\_341134.html](https://elpais.com/internacional/2012/02/06/actualidad/1328482913_341134.html)
- Meléndez, J. (2012b, febrero 8). Cesan las protestas indígenas en Panamá tras pactar con el Gobierno. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2012/02/08/actualidad/1328736812\\_527523.html](https://elpais.com/internacional/2012/02/08/actualidad/1328736812_527523.html)
- Mesa Nacional de Diálogo. (2015). *Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Panamá). <https://www.undp.org/es/panama/publications/imaginando-un-futuro-com%C3%BAAn-plan-de-desarrollo-integral-de-los-pueblos-ind%C3%ADgenas-de-panam%C3%A1>
- Ministerio de la Presidencia. (2011). *Decreto 128 por el cual se destituye al Ministro de Relaciones Exteriores*. Gaceta Oficial Digital.
- Moreno, E., y Mattson, S. (2011, septiembre 3). Asamblea Nacional de Panamá aprueba la segunda vuelta electoral. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/latinoamerica-panama-reforma-idLTASIE7A7MX520110903>
- Muñoz Molina, J. (2010). Discurso 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional 2010-2011. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 147-149). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- (2011). Discurso del 1 de julio, Presidente saliente de la Asamblea Nacional 2011. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 150-155). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- Murillo, Á. (2012, octubre 24). La protesta social violenta llega al próspero Panamá. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2012/10/24/actualidad/1351084338\\_363611.html](https://elpais.com/internacional/2012/10/24/actualidad/1351084338_363611.html)



- Perícola, María Alejandra, & Linares, Gonzalo Joaquín. (2013). El transfuguismo político como elemento distorsionador de la representación política. *Revista Pensar en Derecho*, 3(2). <https://core.ac.uk/download/pdf/299813945.pdf>
- Pinto, A. (2011, mayo 27). Martinelli y Varela viajan, pese a la crisis en la alianza. *Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/martinelli-y-varela-viajan-pese-la-crisis-en-la-alianza-689378>
- Pitkin, H. (2020). *The concept of representation*. University of California Press.
- Prieto-Barreiro, E. (2010, noviembre 14). *Panamenistas ignoran pacto Varela-Martinelli*. *Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/panamenistas-ignoran-pacto-varela-martine-lli-622259>
- Przeworski, A. (2003). Minimalist Conception of Democracy: A Defense. En R. A. Dahl, I. Shapiro, y J. A. Cheibub (Eds.), *The democracy sourcebook*. MIT Press.
- Sánchez González, S. (2008). La Libre Postulación Presidencial: Elementos Jurídicos y Políticos. *Revista Panameña de Política*, 6.
- Survival. (2012). *Dos muertos y 40 heridos en las protestas indígenas de Panamá*. <https://www.survival.es/noticias/8087>
- Telemetro.com. (2011). *Presidente Martinelli pide la renuncia a Juan Carlos Varela*. <https://www.telemetro.com/ruptura-alianza/2011/08/30/presidente-martinelli-juan-carlos-varela/2017389.html>
- Tribunal Electoral. (2009). Elecciones 2009. *Resultados electorales*. <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/eventos-electorales/elecciones-generales-1994-2019/elecciones-2009/>
- Tribunal Electoral. (2014). Elecciones 2014 [Resultados electorales]. *Tribunal Electoral*. <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/eventos-electorales/elecciones-generales-1994-2019/elecciones-2014/>

- Trucchi, G. (2012). *Protesta, represión y muerte en Panamá*. Rel-UITA. [https://www6.rel-uita.org/sindicatos/panama\\_ley\\_30/protesta\\_represion\\_y\\_muerte\\_en\\_panama.htm](https://www6.rel-uita.org/sindicatos/panama_ley_30/protesta_represion_y_muerte_en_panama.htm)
- Urbinati, N. (2006). *Representative democracy: Principles and genealogy*. University of Chicago Press.
- Varela, J. (2009). Discurso 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional 2009-2010. En Beitia, Jaime y Chavarría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 135-140). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- (2010). Discurso del 1 de julio, Presidente saliente de la Asamblea Nacional 2010. En Beitia, Jaime y Chavarría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 141-144). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.

# Análisis de los discursos de los presidentes de la Asamblea Nacional (2014-2019)

<https://doi.org/10.61311/9789962693611.5>

Carlos A. Jaime V.\*

## I. Introducción

El quinquenio legislativo que abarca los años 2014 a 2019 lleva a la silla presidencial a Juan Carlos Varela Rodríguez, candidato del Partido Panameñista (PPa), quien obtiene 724, 762 votos, representando el 39.1% de los votos válidos emitidos, un total de 1,854,202. Varela había cedido en sus aspiraciones presidenciales en las elecciones de 2009 para integrar una alianza con los partidos Cambio Democrático (CD) y Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA), fórmula que resultó con la victoria de Ricardo Martinelli, quien arrasó en las urnas con más del 60.1% de los votos.

La alianza gobernante entre los partidos CD y PPa no llegó a concluir el quinquenio, ya que el mandatario cesó a Varela de su cargo de canciller en el año 2011. Sin embargo, no podía destituirlo del cargo por el cual fue electo: vicepresidente de la República. La

---

\* Cuenta con más de veinte años de experiencia en el sector público, es Director Nacional de Asesoría en Asuntos Plenarios de la Asamblea Nacional, trabajó como profesor en derecho por la ULACEX y la Universidad Latina. Egresado del programa de Asesores Parlamentarios del Congreso de Diputados-España; es licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá y cuenta con estudios de Maestría en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa, por la Universidad de Castilla-La Mancha; Derecho Procesal y Derecho Privado Patrimonial por la Universidad de Salamanca; Derecho Comercial, por la UIP y Comunicación y Marketing Político, por la Universidad de Alcalá.

rivalidad que provocó la salida del presidente del PPa desencadenó una guerra político-mediática, que resultó en el repunte de la popularidad de Juan Carlos Varela y su posterior victoria en 2014. La rivalidad que protagonizaron el presidente saliente y su vicepresidente mantuvo al candidato del PPa dentro de los tres primeros en la intención de voto hasta un mes antes de la contienda electoral, donde repunta y rebasa a sus contrincantes.

Los resultados de la elección de Juan Carlos Varela como presidente de la República no se tradujeron en escaños en la Asamblea. Esto no es sorprendente en política. Como afirma Brown Araúz, “la elección presidencial y las elecciones legislativas son elecciones distintas, aunque se realicen el mismo día” (2018, p. 117). Esto, sin dudas, se materializó en la correlación de fuerzas que arrojaron los resultados circuitales del 1 de julio de 2014. Al constituirse la Asamblea Nacional, solo había 57 curules ocupadas, debido a la proliferación de impugnaciones presentadas a los resultados de los comicios electorales; esto fue un factor al momento de elegir la junta directiva de la Asamblea Nacional.

La elección para el cargo de presidente de la Asamblea Nacional según Mitchell Dale, es parte del principio de autonomía que “descansa en el método que determina el ejercicio de la función de los diputados... así como en el sistema de fueros o prerrogativas institucionales” (2017, p. 221). Así es como durante el periodo de postulaciones, el Partido Revolucionario Democrático (PRD) anuncia un acuerdo parlamentario para garantizar la gobernabilidad. Se configura una alianza legislativa, no de gobierno, entre el PRD y el Panameñismo por un término definido y para temas específicos, que incluyen la ratificación de altos cargos del gobierno.

Resultaron electos Adolfo Valderrama, Benicio Robinson Grajales y Alfredo Pérez Díaz como presidente, primer vicepresidente y segundo vicepresidente, respectivamente. Resueltos los reclamos ante el Tribunal Electoral, la Asamblea Nacional se configuró de la

siguiente forma: 26 diputados para el PRD, seguido del partido CD con 25 legisladores, el PPa con 16 escaños, el MOLIRENA con dos curules y el Partido Popular (PP) con un diputado, al igual que una diputada por libre postulación.

El presidente electo, Juan Carlos Varela Rodríguez, durante su discurso de toma de posesión, reconoció que el daño que se le causó a las instituciones democráticas ha sido grave y que la corrupción no sería tolerada en el gobierno. Además, se comprometió a transformar la política del negocio y el clientelismo a la política de servicio y visión de Estado.

El gobierno de Ricardo Martinelli B. trabajó para cambiar la economía del país con obras y megaproyectos que atrajeran inversión extranjera y proporcionaran puestos de empleo. Sin embargo, en el camino se desataron múltiples escándalos y malos manejos. El presidente Varela apeló a una soberanía destituyente, según Brown y Nevache, “que consiste en la incitación radical e innegociable a desalojar a los gobiernos establecidos” (2023, p.51). Se trató de la pérdida de respeto a la investidura, vinculando todo lo ocurrido a fenómenos como corrupción o tráfico de influencias. Este fenómeno ha crecido, alcanzando los tres poderes del Estado y afectando a quienes lo promovían.

“Pegarle” o desacreditar a la “clase política” panameña ha llevado a que coloquialmente se afirme que todos están bajo sospecha de corrupción. La reacción natural del político criollo es prometer lo contrario, es decir, transparencia, fiscalización, combate a la corrupción, rendición de cuentas, etc.

## II. Objetivos

En particular, pretendemos realizar un análisis cualitativo de los discursos de instalación y cierre de los presidentes Adolfo Valderrama, Rubén De León y Yanibel Ábrego durante el quinquenio 2014-2019.

Se confronta lo expresado en el discurso con los actos realizados durante el periodo que estuvo a cargo de la Asamblea Nacional. Debido a que buscamos completar un juicio sobre la gestión de los presidentes basados en la veracidad del mensaje que llevó a la nación, se observará que exaltaremos las políticas públicas y la labor legislativa, dirigida a respaldar el contenido del discurso. Queremos advertir que el documento se aleja de la posible percepción que el público en general pueda tener sobre la gestión de la Asamblea Nacional durante el quinquenio.

### **III. Metodología**

Luego de la lectura y análisis de los discursos de instalación y cierre de periodo, los tres presidentes que generó el quinquenio 2014-2019 se han extraído de sus mensajes un cúmulo de ideas fuerza. Ponemos en contexto a modo de relato con la situación política que afrontaban estos presidentes y cómo, a través de la labor legislativa, trataron de ser fieles a sus palabras. El análisis del discurso será, por lo tanto, cualitativo, resaltando ciertas acciones que marcaron su gestión, la importancia que les otorgaron a ciertos temas como transparencia, fiscalización, combate a la corrupción, fortalecimiento del Órgano Judicial. Los discursos y sus actuaciones son observables a través de las actas del pleno de la Asamblea Nacional, las cuales suman 704 documentos en el quinquenio. Además, nos apoyamos en medios noticiosos y alguna bibliografía que nos permita explicar los hechos.

### **IV. Periodo 2014-2015 - Adolfo Valderrama**

El primero de julio de 2014, durante su discurso instalación, el presidente Valderrama expresa sus palabras de agradecimiento a sus

colegas por el voto unánime<sup>1</sup> recibido y a aprovecha la ocasión para declarar que viene con una nueva forma de hacer política, priorizando el consenso, la paz y el respeto a la separación de los poderes del Estado, para que trabajen en armónica colaboración. Realiza un mea culpa y reconoce la falta de estatura moral de los miembros de la Asamblea Nacional, proponiendo cambios profundos lo que ha propiciado la degradación de la imagen del parlamento.

Demos el paso al frente y aceptemos que con el poder conferido a nosotros por el pueblo y trabajando juntos podemos traer una nueva era de paz, de respeto, de decencia, de equidad y, sobre todo, de independencia de la Asamblea Nacional. (Valderrama, 2014, p. 180-181)

Durante su intervención, el presidente Valderrama anuncia que implementará un Código de Ética para los diputados. En lo personal, nos parece una imprecisión, ya que hay una Ley que regula la materia, presentada el 2 de septiembre de 2004 por el H.D. Elías Castillo, durante la presidencia de Jerry Wilson Navarro; sancionada como Ley 33 de 27 de octubre de 2005. Pensamos que para caracterizar la primicia, debió hablar de la modificación de esa norma. La Ley 33 de 2005 que adopta el Código de Ética y Honor Parlamentario cuenta ya con 19 años de vigencia sin modificaciones o adiciones; las sanciones contenidas en la ley son de índole moral, no afectan el patrimonio o la libertad para parlamentar. Para Sartori, “la política se diferencia de la moral y de la religión. Es esta una primera y

---

<sup>1</sup> Redacción. (2014, 1 de julio). Por voto unánime, Adolfo Valderrama nuevo presidente de la asamblea nacional de diputados. Ministerio de Relaciones Exteriores. [https://mire.gob.pa/por-voto-unanime-adolfo-valderrama-nuevo-presidente-de-la-asamblea-nacional-de-diputados/?vp\\_on\\_pageload=t](https://mire.gob.pa/por-voto-unanime-adolfo-valderrama-nuevo-presidente-de-la-asamblea-nacional-de-diputados/?vp_on_pageload=t)

nítida separación y diferenciación. La moralidad y la religión son, ciertamente, ingredientes fundamentales de la política, pero a título de instrumentos” (2002, p.209).

A continuación, abordaremos algunas acciones llevadas adelante durante la administración del presidente Valderrama, las cuales marcan su posición con respecto a los ejes temáticos de su discurso: los valores de justicia, equidad y transparencia.

### 1. Transparencia – Función Legislativa

A mediados de 2014, la Ley 39 de 2013, que reconoce ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos, y su modificación mediante Ley 127 de 2013, que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos, se percibían como un obstáculo para la visión política del mandatario electo Juan Carlos Varela Rodríguez. Estas leyes impedían el despido de los servidores públicos nombrados de forma permanente o eventual, transitorio, contingente o por servicios especiales, con dos años de servicios continuos o más. Este beneficio aplicaba a todo funcionario público que no estuviese acreditado en las carreras administrativas, judicial, docente, diplomática, ciencias de la salud, policial, agropecuaria o legislativa. Además, esta ley no permitía aplicar como causal de despido el libre nombramiento y remoción, por razón del cargo. Esta ventaja que proporcionaba la ley a los funcionarios de la administración saliente propició la extensión del plazo en el nombramiento de altos cargos, como son administrador o director general de instituciones como la Autoridad de los Servicios Públicos (ASEP), Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), Autoridad de Pasaportes de Panamá, Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., Autoridad Marítima de Panamá (AMP), Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., (Empresa Nacional de Autopistas



(ENA), Agencia Panamá-Pacífico, Banco Hipotecario Nacional (BHN), hasta un periodo de siete años.

Esta situación mantenía atado de brazos al presidente de la República, pues no podía designar colaboradores de confianza en puestos clave, entorpeciendo la labor del ejecutivo. Una vez que el presidente de la Asamblea Nacional, Valderrama, tomó posesión, se revisaron las normas que existían hasta ese momento sobre transparencia. La Ley 6 de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones, nacida del consenso alcanzado por el Acuerdo de Mejoramiento y Transformación de la Asamblea Legislativa (META), entre los legisladores del Partido Demócrata Cristiano (PDC) y del PRD, establece el derecho de acceso a la información, constitucionalmente reconocido como parte de los derechos ciudadanos.

El 14 de julio de 2014, ante el pleno de la Asamblea Nacional, se presenta el proyecto de ley No. 3 que desarrolla el numeral 11 del artículo 184 de la Constitución Política de la República, para regular el periodo de funcionarios de las instituciones públicas y empresas estatales, y dicta otras disposiciones. Este documento se convierte en Ley 24 de 2014, Ley 24 de 2014, que desarrolla el numeral 11 del artículo 184 de la Constitución Política de la República, para regular el período de funcionarios de las instituciones públicas y empresas estatales, y dicta otras disposiciones, cuyo principal efecto es retrotraer los nombramientos de director o administrador general de distintas instituciones públicas a un periodo de cinco años, concurrente con el periodo presidencial. Tal como lo expresó el presidente Valderrama en su discurso de toma de posesión, el objetivo es elevar, ante la faz del país, la estatura moral de las instituciones estatales. Y para ello, era necesaria una renovación en los puestos claves de las entidades públicas autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales, así como de los integrantes de las juntas

directivas. La ley establece que tendrán un periodo de fijo de cinco años, concurrente con el periodo presidencial. La importancia de estos mandatos no podía mitigarse. Era de suma importancia para el gobierno del presidente Varela asegurar la efectividad en la ejecución de las metas que impone el plan de gobierno, contar con hombres y mujeres probos comprometidos con la gestión pública, y esto no se trata de una cuestión política.

## 2. Función de control

Luego de la toma de posesión del presidente Valderrama y la instalación de las comisiones permanentes, se procedió a citar a la contralora general, Gioconda Torres de Bianchini, al pleno de la Asamblea Nacional para que rindiera cuentas de su gestión. La moción fue considerada durante las sesiones ordinarias del 24 de julio y 5 agosto de 2014. La propuesta presentada por los honorables diputados Luis Barría, José Antonio Domínguez, Ana Matilde Gómez, José Luis Castillo, Jorge Dutary e Iracema de Dale constaba de siete preguntas, las cuales giraban en torno a su gestión como autoridad fiscalizadora de las arcas del Estado y la aplicación del control previo para el manejo de fondos públicos, así como los costos en que el Estado ha incurrido en contrataciones directas y proyectos llave en mano.

Según Mitchell Dale, “la representación de la ciudadanía le confiere al parlamento el papel de controlar la gestión pública, para fiscalizar y asegurar el cumplimiento de las labores de las entidades estatales” (2017, p. 385).

La comparecencia al Pleno de la Asamblea Nacional se llevó a cabo durante la sesión ordinaria permanente del 19 y 20 de agosto de 2014. Se suscitaron disturbios y riñas en las gradas del hemiciclo que obligaron a que el servicio de seguridad tuviera que intervenir en las gradas y lanzar gas pimienta al público luego de que se diera

un altercado entre los presentes.<sup>2</sup> Las respuestas proporcionadas por la funcionaria fueron evasivas y escuetas, en ocasiones mostrando sorpresa por las acusaciones que la funcionaria escuchaba de los honorables diputados. La defensa utilizada por la contralora general fue invitar a los diputados que tuviesen conocimiento de un hecho delictivo a presentar las denuncias ante las autoridades competentes. Esto no caló bien en el auditorio; la mayoría de los diputados, al escuchar cómo se desarrollaba la citación, le reclamaron, señalando supuestos indicios de mal manejo de los fondos públicos y falta de transparencia en su gestión.

A solicitud del jefe de la bancada panameñista, se dio lectura a un borrador de resolución “que solicita la remoción de la Contralora General de la República”, una especie de voto de censura abreviado. Este se apoyaba en la idea de que la Asamblea Nacional era la autoridad nominadora de la Contraloría General de la República, según establece el numeral 5 del artículo 161 de la Constitución Política de la República de Panamá. La resolución agregaba que la funcionaria debía ser removida de conformidad con el artículo 279 de la Constitución Política y el artículo 4 de la Ley 32 de 1984, el cual enumera las conductas delictivas en las que debió incurrir el servidor público para ser removido por la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Estos delitos incluyen aquellos contra la administración pública, contra el patrimonio o la fe pública, abuso de autoridad, infracción de los deberes de los servidores públicos, incluso ineptitud e incapacidad manifiesta.

La parte resolutive pretendía que el Pleno de la Asamblea comunicaría a la CSJ las dudas y graves omisiones que surgieron

---

<sup>2</sup> Redacción (2014, 19 de agosto). Bianchini satisfecha con su gestión en la Contraloría. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/140819/gestion-bianchini-satisfecha-contraloria>

de las respuestas de la contralora general y solicitaría la remoción del cargo, sin perjuicio de las responsabilidades penales que se deslindasen. Aprovechando un vacío legal, se ordena la suspensión inmediata del cargo como medida provisional hasta que se decida el fondo, con fundamento en lo dispuesto en el literal b, numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial. La resolución levantó protestas entre los miembros de las Bancada del PRD y del CD, sin que al final pudiese ser sometida a votación. La diligencia finalizó luego de dos días de intensos cuestionamientos y abonaron el camino a la salida de la contralora general.

En concordancia al llamado que planteó el presidente Valderrama de ejercer el rol de fiscalización del primer órgano del Estado, se aprobaron las siguientes citaciones, durante su mandato:

Citaciones al Pleno 2014-2015					
#	Funcionario	Entidad	citado	asiste	preguntas
1	Dulcideo de la Guardia	MEF	16/7/2014	11/8/2014	3
2	Guillermo Saenz Llorens	CSS	2/7/2014	13/8/2014	11
3	Gioconda de Bianchini	Contralora	5/8/2014	19/8/2014	7
4	Rodolfo Aguilera Fransechi	MINSEG	27/8/2014	15/9/2014	14
5	Roberto Meana	ASEP	2/10/2014	27/10/2014	8
6	Víctor Carlos Urrutia Guardia	SNE	5/1/2015	14/1/2015	6
7	Roberto Meana	ASEP	5/1/2015	14/1/2015	6
8	Jorge Luis Quijano	ACP	6/1/2015	19/1/2015	7

9	Stevenson Girón	CSS	6/1/2015	9/1/2015	8
10	Marcela Paredes	MEDUCA	2/3/2015	18/3/2015	5
11	Roberto Meana	ASEP	9/3/2015	6/4/2015	6
12	Mirei Endara	AMBIENTE	9/3/2015	7/4/2015	10
13	Julía Guardia	IDAAN	17/3/2015	————	12
14	Melitón Arrocha	MICI	17/3/2015	————	5
15	Edwin Cárdenas	IMA	25/3/2015	————	6
16	José Gómez	Aduana	30/3/2015	————	7
17	Mario Etchelecu	Vivienda	24/4/2015	————	4
Resultado 12 comparecencias aprobadas y cumplidas / 5 comparecencias pendientes					
17 comparecencias en Total					
Fuente. Elaboración propia, con datos de la Asamblea Nacional.					

### 3. Función judicial

Alejandro Moncada Luna Carvajal, magistrado de la CSJ, fue denunciado por el Colegio Nacional de Abogados (CNA) y la Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ) por la posible comisión de delitos contra la administración y fe pública, específicamente enriquecimiento ilícito y corrupción. La acusación presentada ante la Secretaría General de la Asamblea Nacional fue dirigida a la Comisión de Credenciales siguiendo los artículos artículo 479 y concordantes del Código Procesal Penal y el numeral 8 del artículo 50 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional. La demanda sugería que el magistrado Moncada Luna ostentaba un patrimonio obtenido de forma sospechosa, el cual le permitía adquirir dos departamentos de lujo, valorados en más de \$1,6 millones de dólares; los cuales habían

sido puestos a nombre de las sociedades Corporación Celestial S.A. y Corporación Alpil, S.A. en las que su esposa figuraba como presidenta y representante legal.

Para el 7 de octubre de 2014, la Comisión de Credenciales admitió la denuncia presentada por el CNA y la ACPJ contra el magistrado Moncada Luna. Durante la sesión, se conformó una subcomisión para investigar el caso integrada por las diputadas Ana Matilde Gómez, Zulay Rodríguez y Kathleen Levy. Por su parte, el pleno de la Asamblea designó como fiscal del caso en la sesión ordinaria del 8 de octubre de 2014 al H.D. Pedro Miguel González.

El caso planteado por el fiscal abarcaba la posible comisión de cuatro delitos: falsedad ideológica, enriquecimiento ilícito, corrupción y lavado de activos. La fiscalía designada pudo aportar suficientes pruebas como para abrir causas por falsedad ideológica y lavado de activos. El 23 de febrero de 2015, las juezas de garantías, diputadas de la subcomisión de Garantías, aceptaron un acuerdo de pena, luego de escuchar en audiencia los argumentos del fiscal Pedro Miguel González y del abogado defensor Ramiro Jarvis. En el acuerdo, Alejandro Moncada Luna se declara culpable de los delitos de enriquecimiento ilícito y falsedad ideológica.<sup>3</sup> La condena se establece en 60 meses de prisión e inhabilitación de funciones públicas por el mismo periodo, además del decomiso de los bienes inmuebles. Con el fin de darle seguimiento al acuerdo, el Pleno de la Asamblea designó en calidad de jueces de cumplimiento para la ejecución de sentencia, a los diputados Jorge Iván Arrocha, Crescencia Prado y Rony Araúz.

---

<sup>3</sup> Moreno, Q. (2015, 23 de febrero). Moncada Luna acepta su culpabilidad en dos de los cargos. La estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/150223/dos-luna-acepta-moncada-culpabilidad>

#### 4. Cierre de periodo

El mandato del presidente Adolfo Valderrama concluyó el 1 de julio de 2015, con su discurso de cierre, donde hace formal entrega del cargo; hace hincapié en sentirse orgulloso de haber cumplido su objetivo: trabajar para adecentar la Asamblea Nacional.

Caminé con tres celosos guardianes a mi lado: decencia, transparencia e independencia... Nos concentramos en fortalecer la institucionalidad del país y nuestra democracia, en respetar y hacer respetar la separación de los poderes del Estado, en defender la libertad de expresión y en consolidar la democracia. (Valderrama, 2015, pp. 183-184)

Agrega que durante el año de mandato, la Asamblea Nacional dio muestra de su rol fiscalizador a través de las citaciones a funcionarios. Se pudo escoger un nuevo contralor general<sup>4</sup> y una nueva procuradora general.<sup>5</sup> El presidente saliente destaca que durante su mandato se hizo un juicio histórico a un magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Insta a sus colegas trabajar por la aprobación de leyes en beneficio del pueblo, con equidad y justicia, para construir un Panamá honesto y próspero.

---

<sup>4</sup> Morales, J. (2024, 27 de noviembre). Varela impone a Humbert como el nuevo contralor. Panamá América. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/150701/leon-ruben-nuevo-asamblea-presidente>

<sup>5</sup> Ruíz, R. (2014, 5 de diciembre). Asamblea ratifica a nueva procuradora. La estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/141205/nueva-asamblea-ratifica-procuradora>

## V. Primer periodo 2015-2016 - H.D. Rubén De León Sánchez

Rubén De León Sánchez, miembro del PRD, fue electo con 39 votos a favor durante la sesión de instalación de la primera legislatura del segundo periodo ordinario de sesiones (2015-2016). El parlamentario fue apoyado por los miembros de los partidos Panameñista y Popular, con quienes se había firmado un acuerdo de gobernabilidad por un periodo de tres años. Estaba acordado que le correspondería la presidencia de la Asamblea al PRD por dos años y uno al Panameñismo. Aquel 1 de julio, el H.D. Pedro Miguel González postulaba a Rubén De León Sánchez, pues consideraba que era la persona indicada para continuar con el pacto de gobernabilidad; en cambio, Ausencio Palacios toma la palabra de inmediato para postular a su copartidario H. D. Crispiano Adames Navarro, alegando que el pacto ya debía concluir, pues solo había servido para cimentar el clientelismo. Posteriormente, H.D. María del Carmen Delgado, sorprende a todo el hemiciclo postulando a su copartidario a H.D. Jaime Pedrol, quien no tardó en levantarse para declinar la postulación. El resultado oficial fue H.D. Rubén De León, 39 votos,<sup>6</sup> una abstención, 31 votos para el H.D. Crispiano Adames Navarro. Este fue el inicio de múltiples procesos a lo interno del PRD, los cuales fueron diluyéndose a medida que se acercaron las elecciones para delegados, directores y Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del colectivo político.

---

<sup>6</sup> León, G. (2015, 1 de julio). Rubén De León, nuevo presidente de la Asamblea. La estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/150701/leon-ruben-nuevo-asamblea-presidente>



## 1. El discurso

El H.D. Rubén De León Sánchez, en su discurso de agradecimiento, reconoció que el pueblo panameño había confiado la dirección del gobierno al PPa y a su aliado electoral, el PP. Sin embargo, la sabiduría popular también había conformado una asamblea con una correlación de fuerzas, la cual obligaba a sus miembros a la búsqueda permanente de consensos para construir la gobernabilidad. Dicha gobernabilidad le había permitido llegar al cargo de presidente.

El presidente De León promete, durante su intervención, la búsqueda de consensos, el combate a la corrupción, el fortalecimiento institucional y la transparencia en la gestión pública. Confía en que sus actuaciones cambiarán la percepción negativa que está afectando la imagen de la Asamblea Nacional: "fortaleceremos el rol fiscalizador que la Constitución da a la Asamblea Nacional, promoveré una armónica colaboración con los poderes Ejecutivo y Judicial en la aprobación de leyes que materialicen respuestas a los problemas sociales" (De León, 2015, p. 192).

El parlamentario apela en su discurso a la gobernabilidad, al diálogo y el trabajo en equipo, para corregir los errores que se hayan cometido y avanzar hacia el perfeccionamiento de la democracia panameña.

## 2. Labor legislativa

Durante la sesión ordinaria del Pleno de la Asamblea Nacional, correspondiente al día 21 de septiembre de 2015, el magistrado presidente de la Corte Suprema de Justicia, José Ayú Prado, acudió junto a sus colegas, los magistrados Luis Ramón Fábrega Sánchez, Harley James Mitchell, Oydén Ortega Durán, Harry Alberto Díaz, Nelys Cedeño y Abel Augusto Zamorano, para presentar ocho iniciativas legislativas:

- Que modifica artículos del Código Judicial, Código Penal y Código Procesal Penal, que tiene que ver, esencialmente, sobre tres materias, extradición, hacinamientos en centros carcelarios, casación penal.
- Que reforma el Código Judicial para la simplificación del procedimiento civil.
- Que adopta medidas para la tramitación de expedientes en la Corte Suprema de Justicia y dicta otras disposiciones.
- Que modifica la Ley 59 de 1999 y la Ley 53 de 2015, con respecto a la declaración jurada de estado patrimonial de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.<sup>7</sup>
- Que adopta medidas para la informatización de los procesos judiciales.
- Que dispone sobre la rendición de informe anual de la gestión del Órgano Judicial.
- Que regula la transmisión de las audiencias del Órgano Judicial.

De los ocho proyectos, destacamos la Ley 76 de 2015, que reforma artículos del Código Judicial sobre medidas de transparencia y celeridad en la Administración Judicial. El artículo 198, de la Constitución Política, cuyo propósito es solidificar la función fiscalizadora de la Asamblea, ordena a los ministros de Estado a entregar personalmente a la Asamblea Nacional un informe o memoria anual sobre el estado de los negocios de su ministerio. Sin embargo, el Órgano Judicial se erigía como la única entidad del Estado panameño que no le rendía informes a nadie. A partir de la promulgación de esta ley, se ordena

---

<sup>7</sup> Secretaría de Comunicación (2015, 15 de octubre). Asamblea Nacional aprueba en tercer debate Proyecto de Ley 243 de transparencia y celeridad judicial. Órgano Judicial. <https://www.organojudicial.gob.pa/noticias/asamblea-nacional-aprueba-en-tercer-debate-proyecto-de-ley-243-de-transparencia-y-celeridad-judicial>

a la CSJ presentar a la ciudadanía, durante el mes de marzo de cada año, un informe o memoria sobre el estado de la gestión del Órgano Judicial del año anterior. El informe, contendrá una relación detallada, de las demandas presentadas, el estado en qué se encuentran y las sentencias dictadas.

Además, se autoriza a la CSJ a abordar la mora judicial, que es uno de los males que persiste en el sistema de administración de justicia, se promueve la organización de despachos y actividades de descongestión y descarga judicial, con fundamento en una estrategia que permita ubicar a todos los despachos judiciales involucrados en situaciones estadísticamente similares o equitativas en lo atinente a la sobrecarga de trabajo pendiente, habilitando a los suplentes en horas o días habilitados previamente aprobados por la Sala Cuarta, de Negocios Generales, de la CSJ.

Por último, se adiciona un párrafo al artículo 1 de la Ley 59 de 1999, para que la declaración jurada del estado patrimonial de los magistrados de la CSJ deba ser actualizada todos los años del mandato, durante los primeros diez días del inicio de cada año.

### 3. Fortalecimiento institucional

El Proyecto de Ley 44 que regula la Carrera Judicial, objetado parcialmente por inconveniente e inexecutable por el Órgano Ejecutivo, volvió a segundo debate durante la sesión del 5 de agosto de 2015. Según Acevedo, “estas objeciones son muchas veces subjetivas y hasta difíciles de identificar” (2012, p. 176). Durante el debate, al Proyecto de Ley 44 se menciona que para el año 2003. La ACPJ había realizado la primera auditoría en materia de administración de justicia, la cual indicaba que la institución contaba con un deficiente sistema de ingreso al Órgano Judicial, que se alejaba de la meritocracia.

Para el año 2005<sup>8</sup>, la Alianza Ciudadana Pro Justicia recomienda crear una Ley de Carrera Judicial cimentada en un sistema de méritos para el ingreso de jueces. En el año 2007, la magistrada Graciela Dixon, en su calidad de presidenta de la Corte, presentó el primer proyecto de Carrera Judicial a la Asamblea. Posteriormente, bajo la dirección del magistrado Dr. Harley James Mitchell Dale, se prepara un documento de consenso que logra unir voluntades en torno a lo que debería ser una carrera judicial. Sin embargo, como se explicó en el párrafo anterior, fue vetado por el Órgano Ejecutivo. La Asamblea se planteó la posibilidad de aprobar el proyecto de ley por insistencia; 47 votos a favor, debido a que el artículo 171 de la Constitución abría la posibilidad de votar por mayoría reforzada y pasarle a la CSJ la responsabilidad de analizar sobre la constitucionalidad de un proyecto presentado por ellos mismos. En fin, en virtud del principio de armónica colaboración entre los poderes del Estado, se decidió adoptar las sugerencias, modificaciones y eliminaciones sugeridas por el Órgano Ejecutivo. Surtidos los trámites de la objeción, se promulga la Ley 53 de 2015 que ordena la creación de tres carreras distintas en el Órgano Judicial: la Carrera Judicial, la Carrera Administrativa Judicial y la Carrera de la Defensa Pública.

Con esta legislación se definen requisitos para entrar a la carrera judicial, entre ellos están: ser de nacional panameño, reunir los requisitos de edad, idoneidad, educación, experiencia y competencias claves que se exigen para desempeñar el puesto en la ley, reglamentos y manuales respectivos, no tener incompatibilidad para el ejercicio del cargo, haber aprobado satisfactoriamente los exámenes, pruebas orales, escritas y prácticas, cursos de formación

---

<sup>8</sup> León, G. (2015, 10 de febrero). Diputados aprueban proyecto de ley de la Carrera Judicial. La estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/150210/ley-carrera-proyecto-aprueban-diputados>

y demás requisitos de ingreso exigidos y superar satisfactoriamente el periodo de prueba.

#### 4. Descentralización

El artículo 233 constitucional ordena al Órgano Ejecutivo ser garante del proceso de descentralización de la función pública del Estado. Cimentado en principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades. La descentralización es un movimiento que viene de la mano de la globalización, y la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, permite el traslado de competencias y la transferencia de recursos promoviendo un proceso de descentralización gradual de la gestión pública. El proyecto de ley 234, debatido ampliamente, tenía como objetivo resolver la falta de recursos dirigidos al proceso de descentralización. Los municipios en general sufragan sus gastos con la recolección de impuestos, en específico el impuesto de bien inmueble. Hasta allí vamos bien si solo tomamos en cuenta que el distrito capital puede llegar a recaudar 200 millones de dólares anuales, mientras que en otros solo se colectan 15 mil dólares anuales. Esta disparidad impide un desarrollo equitativo para el 80% del país: “la Ley de Descentralización, la más consultada por la Asamblea Nacional en los últimos años, en su aprobación logró la participación de más de 1,500 personas” (De León, 2016, p. 198-199).

Durante el segundo debate en el pleno de la Asamblea Nacional, los días 13, 14 y 15 de octubre de 2015, se destacó que la descentralización debía ser vista como un espacio para que florezcan nuevas formas de democracia directa o participativa, la promoción de movimientos sociales, la participación ciudadana y la definitiva articulación entre Estado y sociedad civil.

El documento es una herramienta eficaz para acercar al ciudadano a sus autoridades. Además, permite la elaboración de un presupuesto participativo, crea las Juntas de Desarrollo Local y transfiere a los municipios la prestación de servicios que estaban bajo el control del Gobierno Central. Propugna por la transparencia y rendición de cuentas y crea la Carrera Administrativa Municipal. Luego de un extenso debate en el pleno de la Asamblea Nacional se cumple con el tercer debate del proyecto 234 el 20 de octubre de 2015 y es promulgada como Ley 66 de 2015<sup>9</sup>, que reforma la Ley 37 de 2009: "considero importante que la Asamblea acompañe al pueblo panameño en sus reivindicaciones sociales" (De León, 2015, p. 192).

En concordancia con el proceso de descentralización, se promulga como respaldo legal la Ley 65 de 2015, que desarrolla normas para la creación y organización territorial del Estado panameño y se dictan otras disposiciones. Pese a que el documento surtió un trámite legislativo accidentado, el debate se centró en dos posiciones: quienes afirmaban que no debía ponerse limitaciones para la creación de nuevos corregimientos y quienes afirmaban que era necesario sentar bases, procedimientos y requisitos para la creación de nuevas provincias, distritos y corregimientos, los cuales debían cumplir con la formalidad de Ley. Finalmente, el proyecto de ley se pudo aprobar durante la sesión del 31 de agosto de 2015, para fijar como requisito extra de forma para todas las iniciativas que pretendan crear nuevas divisiones territoriales, la inclusión de los límites, la cabecera, el estudio socioeconómico financiero del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el estudio técnico favorable realizado por la comisión nacional de límites.

---

<sup>9</sup> Redacción (2015, 21 de octubre). Proyecto de descentralización es aprobado en tercer debate. El Panamá América. <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/proyecto-de-descentralizacion-es-aprobado-en-tercer-debate-997239>

## 5. Orgánica del Tribunal Electoral

La discusión en segundo debate del Proyecto de Ley 268 se desarrolló durante la sesión ordinaria de 13 de enero de 2016. Se trata de un documento que complementa la Ley Especial de Registro Civil y la Ley de Cedulación e Identificación Ciudadana. Es una actualización sustantiva en materia de organización electoral, y se realiza el debate haciendo la salvedad de que el proyecto de reforma electoral es un documento aparte. Como novedad, al proyecto de ley se introduce como una de las funciones del Tribunal Electoral (TE) el reglamentar y convocar a la asamblea constituyente paralela, según lo previsto en la Constitución Política: "el éxito de mi carrera política está basado en la consulta ciudadana" (De León, 2015, p. 192).

Una constituyente busca modificar la Constitución paralelamente al funcionamiento de los poderes constituidos, y no altera los términos por los cuales los funcionarios han sido electos o designados. Se trata de una fórmula que le permite a la administración mantener su poder político, descrito por Sartori "como el poder de mandar sobre la colectividad en su conjunto" (2002, p. 329) y cumplir con un proceso de revisión profunda de las instituciones democráticas.

La ley fortalece la autonomía e independencia del TE, redefine algunas de sus funciones tales como la actualización del registro de los hechos vitales, la identificación ciudadana, la administración y organización electoral, el control de la vida de los partidos políticos, la naturalización de los extranjeros, el ejercicio de la jurisdicción electoral y penal electoral, entre otras.

## 6. Función de control

El presidente, Rubén De León Sánchez, durante su mandato y en concordancia con el Pleno legislativo, promueve la citación de

11 funcionarios, entendiendo que la fiscalización e independencia política son vitales para lograr un cambio en la percepción de la ciudadanía.

Citaciones Al Pleno 2015-2016					
#	Funcionario	Entidad	Citado	Asiste	Preguntas
1.	Rodolfo Aguilera Fransechi	MINSEG	08/07/2015	17/08/2015	10
2.	Stevenson Girón	CSS	09/07/2015	17/08/2016	9
3.	Marcela Paredes / Gustavo García Paredes	MEDUCA UP	16/07/2015	12/08/2015	9
4.	Julia Guardia	IDAAN	23/07/2015	16/07/2015	9
5.	Melitón Arrocha	MICI	30/07/2015	03/09/2015	8
6.	Mario Etchelecu	MIVI	11/01/2016	21/01/2016	9
7.	Javier Terrientes	MINSA	02/02/2016	05/04/2016	10
8.	Gustavo Him Casanova	ATP	15/02/2016	—————	9
9.	Marcela Paredes	MEDUCA	17/02/2016	—————	16
10.	Rodolfo Aguilera Fransechi	MINSEG	15/03/2016	—————	14
11.	Milton Henríquez	MINGO	25/04/2016	—————	9

**Resultado 7** compareencias aprobadas y cumplidas / **4** compareencias pendientes

11 compareencias en Total  
Fuente. Elaboración propia, con datos de la Asamblea Nacional.



## **VI. Segundo periodo 2016-2017 - H.D. Rubén De León Sánchez**

El 1 de julio de 2016 se abre la sesión de instalación para la elección de un nuevo presidente de la Asamblea Nacional. El H.D. Aristides de Icaza del partido CD hace uso de la palabra para postular al H.D. Fernando Carrillo Silvestri. El H.D. Quibián Panay candidatiza a Rubén de León Sánchez para que vuelva a ocupar la presidencia. Panay en su intervención afirma que la gestión de su colega ha permitido sumar muchos sectores sociales al debate legislativo, la consulta participativa de los sectores productivos y comerciales del país e incluso ha podido consolidar el apoyo de un grupo importante de diputados de todas las bancadas legislativas, incluyendo a compañeros de la bancada PRD, quienes no lo respaldaron el periodo anterior. La H.D. Zulay Rodríguez postula al H.D. Jaime Pedrol del PRD y la H.D. Ana Matilde Gómez se autopostula. Cerrada esta etapa, se surte la votación arrojando el siguiente resultado: H.D. Rubén De León 49 votos, el H.D. Fernando Carrillo 9 votos, la H.D. Ana Matilde Gómez obtuvo 1 voto y el H.D. Jaime Pedrol 12 votos.

### **1. El discurso**

El 1 de julio de 2016, el H.D. Rubén De León Sánchez pronuncia su discurso de reelección ante el podio de la Asamblea Nacional, agradeciendo a sus colegas, asume con decisión la responsabilidad de dirigir el Órgano y construir mayorías en el parlamento alejado de los intereses partidistas. Advierte a los presentes que este es el momento de actuar con responsabilidad ciudadana, continuar con el pacto de gobernabilidad, acercarnos a las metas legislativas pactadas, recuperar y fortalecer las instituciones públicas. Además, garantizar la transparencia, el uso probo de los recursos públicos, combatir la corrupción,

erradicar la impunidad y fortalecer la institucionalidad. Por último, hace un llamado a sus colegas a rechazar las campañas de desprestigio en contra del trabajo que desarrolla la Asamblea Nacional: “el tiempo y la historia demostrarán que su voto valiente definió el derrotero correcto hacia el rescate de nuestras instituciones democráticas, tan debilitadas”, (De León, 2016, p. 196).

Se llevaron a cabo diversas acciones encaminadas a cumplir con las metas trazadas por el presidente De León Sánchez. Por ejemplo, podemos mencionar:

## 2. Carrera administrativa

El Proyecto de Ley 230, el cual reforma la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, tuvo un trámite legislativo accidentado y prolongado. La discusión en segundo debate empieza durante la sesión ordinaria del 4 de octubre de 2016, para luego perderse en el extenso orden del día. El documento fue vuelto a considerar para su aprobación seis meses después, el 10 de abril de 2017. La razón es simple. La propuesta legislativa propone la creación de un Tribunal Administrativo de la Función Pública (TAFP), que tendría competencia para conocer de las apelaciones contra las acciones de recursos humanos, dirigidas contra servidores públicos permanentes, pertenezcan o no a una de las carreras públicas reconocidas en la Constitución o la ley.

El TAFP estaría compuesto por tres magistrados: dos nombrados por el Ejecutivo y uno por el Órgano Legislativo, por un periodo de 5 años y con la misma remuneración, prerrogativas e incompatibilidades de los magistrados de los tribunales superiores de justicia. Los primeros magistrados del TAFP serían nombrados para cumplir periodos especiales de forma escalonada. Un magistrado nombrado por concurso, por siete años, un magistrado postulado por una terna propuesta

por las organizaciones sindicales Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) y Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI) por tres años, y un magistrado nombrado por la Asamblea Nacional por un periodo de cinco años.

El proyecto contempla que todos los servidores nombrados como eventuales desde agosto de 2012 pasan a ocupar puestos permanentes en la administración pública. Además, se ordena la presentación de un proyecto de ley general de sueldos, el cual debía ser presentado a la Asamblea a más tardar en la segunda legislatura del periodo ordinario de sesiones 2017-2018.

Cumpliendo con los plazos establecidos en la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, el Pleno de la Asamblea Nacional escogió a Nelly Edith González Hernández como magistrada principal del TAFP, y a Martín Wilson Chen como suplente, durante la sesión del 30 de abril de 2018. Quedó en manos del Órgano Ejecutivo designar a los otros dos magistrados para que iniciaran labores el 1 de julio de 2018 por un periodo de 5 años. Lo cierto es que la designación no llegó y el periodo constitucional 2014-2019 culminó sin los nombramientos. El 31 de agosto de 2023 se presenta una nueva modificación a la Ley de Carrera Administrativa, la cual incluye la designación de nuevos magistrados de la función pública.<sup>10</sup>

### 3. Medidas de retorsión

El Proyecto de Ley 370, que subroga la ley 58 de 2002, que establece medidas de retorsión en caso de restricciones discriminatorias extran-

---

<sup>10</sup> Redacción (2023, 31 de agosto). Ministro de la Presidencia presenta ante la Asamblea proyecto que regula la Ley de Carrera Administrativa. Ministerio de la Presidencia. <https://sertv.gob.pa/nacional/fm/ministro-de-la-presidencia-presenta-ante-la-asamblea-proyecto-que-regula-la-ley-de-carrera-administrativa/>

teras contra la República de Panamá, se erige como una herramienta de carácter político, frente a los países que con sus medidas económicas están afectando el comercio, la industria y la soberanía de nuestro país. Son instrumentos jurídicos que sobrepasan a la diplomacia y la cordial relación de reciprocidad que debería existir entre los Estados. Con esto en contexto, los empresarios de la Zona Libre de Colón (ZLC) solicitaron al Gobierno nacional interceder ante el gobierno de la hermana República de Colombia, para que apliquen el fallo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en contra de un arancel mixto del 10 % a los calzados y textiles provenientes de la zona franca panameña y un cargo de 5 dólares por cada contenedor para evitar el contrabando y el lavado de dinero.<sup>11</sup> Esta medida de Colombia penaliza todo producto proveniente de la ZLC. En estos casos se imponía una medida de autotutela, acciones perjudiciales, pero lícitas desde el punto de vista del derecho internacional, en respuesta a la comisión de un hecho ilícito previo, cometido por otro Estado, con el objetivo de que detenga su agresión y repare los daños o pérdidas causadas.

Otra razón por la cual era oportuna la medida legislativa, fue el conflicto diplomático entre Panamá y la República Bolivariana de Venezuela, la cual tuvo su máxima tensión con el retiro del embajador panameño en Caracas, Miguel Mejía, y la decisión del gobierno venezolano de suspender por 90 días prorrogables las relaciones comerciales y económicas con altos funcionarios, incluidos el presidente Juan Carlos Varela, su canciller, Isabel De Saint Malo, y empresas como Copa Airlines.<sup>12</sup> Esta acción es una respuesta a la lista publicada por el gobierno

---

<sup>11</sup> Agencia EFE (2017, 9 de noviembre). Colombia prorroga por dos años aranceles a ropa y calzado importado de Panamá. La estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/economia/171109/dos-anos-colombia-prorroga-aranceles>

<sup>12</sup> Agencia EFE (2018, 6 de abril). Venezuela suspende relaciones económicas con Panamá. Deutsche welle. <https://www.dw.com/es/venezuela-suspende-relaciones-econ%C3%B3micas-con-panam%C3%A1/a-43275402>

de la República de Panamá en que figuran 55 personas naturales y 16 personas jurídicas, las cuales se les considera políticamente expuestos y que deben ser sujeto de supervisión financiera reforzada, en el marco de las medidas aplicadas por el país en la lucha contra el blanqueo y la financiación del terrorismo. Todo esto sin contar el entramado de los “*Panamá Papers*” que procede de otras latitudes y ha manchado el nombre de nuestro país a nivel internacional, dejando una imagen negativa de nuestros activos y sociedad.

#### 4. Viceministerios en el MEDUCA

El Proyecto de Ley 420, que modifica y adiciona artículos a la Ley 43 de 2008, que establece los Viceministerios Académico, Administrativo y de Infraestructura en el Ministerio de Educación (MEDUCA), presentado ante la Asamblea Nacional por el H.D. Luis Eduardo Quirós, fue discutido en segundo debate en la sesión ordinaria del día 6 de abril de 2017. El texto del proyecto es simple: crear el viceministerio de infraestructura educativa y dividir ahora en tres los viceministerios del MEDUCA.

La pregunta que surge ante esta propuesta de ley es si la Asamblea Nacional tiene iniciativa legislativa para crear un viceministerio en el MEDUCA. Se trata de entender si el diputado transgredió el numeral 12 del artículo 159 de la Constitución Política, el cual desarrolla la función legislativa de la Asamblea:

Artículo 159. La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado, declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...

12. Determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.

Para Mitchell D., "la función legislativa representa hoy la función básica del Parlamento. En el desarrollo de esta función, la corporación crea, regula, modifica y deroga disposiciones de todo tipo" (2017, p. 246). Pero esta función no puede sobrepasar los límites que impone la separación de poderes. Dicho de otro modo, la Asamblea puede modificar una ley, pero le es vedado el cambiar una sentencia judicial. La interrogante se aclara con el fallo de 24 de abril de 1996, de Pleno de la CSJ, en el cual se demandaban por inconstitucionales los artículos 19, 21, 77, 90, 109, 122, 124 y 134 de la Ley 15 de 1994, sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos. Del fallo puede extraerse que la estructura de la administración pública se crea mediante ley a propuesta del Órgano Ejecutivo:

No obstante, estima el Pleno que tal monopolio de la iniciativa legislativa de este tipo de leyes, alcanza solamente al acto inicial de creación, y, por lo tanto, no impide que una entidad pública, ya creada, pueda ser modificada a iniciativa del Órgano Legislativo. Precisamente para que este reordenamiento de las funciones asegure la eficacia de la administración pública, cuyo establecimiento

le corresponde al Órgano Legislativo, por cuanto la restricción en la limitación constitucional a la iniciativa legislativa se refiere al acto fundacional de una entidad pública, sin que, una vez creada, se la considere oportuno realizarle cambios y también, la de distribuir (o redistribuir) entre ellos las funciones y negocios de la administración. (CSJ, 1996, p. 9)

De lo anterior, podemos afirmar que la limitante constitucional del numeral 12 del artículo 159 es para el acto de creación; no impediría que la Asamblea modifique mediante iniciativa una entidad pública ya existente; a esto, en el lenguaje legislativo panameño, se le conoce como modificar creando.

## 5. Función de control

Durante su segundo periodo al mando del Órgano Legislativo, el presidente Rubén De León Sánchez, cumplió con su rol de fiscalizador de la gestión pública, mediante la aprobación de comparecencias al Pleno de la Asamblea Nacional.

Citaciones al Pleno 2016-2017					
#	Funcionario	Entidad	Citado	Asiste	Preguntas
1.	Eladio Guardia	AAUD	05/07/2016	28/07/2016	8
2.	Julia Guardia	IDAAN	03/08/2016	—————	13
3.	Eladio Guardia	AAUD	03/08/2016	—————	5
4.	Julio González	ATTT	03/08/2016	—————	4
5.	Alfredo Castellero	Defensor del pueblo	08/09/2016	—————	7

Citaciones al Pleno 2016-2017					
6.	Oscar García Cardoze	ACODECO	27/09/2016	————	10
7.	Miguel Mayo Stevenson Girón	MINSA CSS	17/10/2016	18/01/2017	6
8.	Roberto Meana Iban Barría Víctor Urrutia	ASEP SNE ETESA	22/03/2017	————	11
9.	Ricardo Fernández	SUPER BANCOS	10/04/2017	03/10/2017	5
10.	Marcela Paredes	MEDUCA	10/04/2017	————	10

Resultado 3 compareencias aprobadas y cumplidas / 7 compareencias pendientes

10 compareencias en Total

Fuente. Elaboración propia, con datos de la Asamblea Nacional.

## 6. Cierre de periodo

Durante la sesión de clausura el presidente De León Sánchez hace hincapié en los resultados obtenidos durante su administración, la cual califica como muy productiva. Destaca el diálogo, la consulta, el debate y el análisis de los temas nacionales como herramientas para resolver los problemas del país: “de los proyectos aprobados a la fecha, el 86% han sido sancionados por el Órgano Ejecutivo. Toda esta labor se realizó en 257 sesiones y se realizaron, además, actos de fiscalización como la citación de 21 funcionarios” (De León, 2017, p. 204).

Afirma que institucionalmente, las puertas de la Asamblea Nacional nunca cerraron para nadie que quisiera aportar; sin embargo, existen personas interesadas en destruir a la Asamblea, enemigos de la democracia, intereses dispuestos a ignorar que esta es la verdadera



casa del pueblo. Advierte a la población: "a política no puede dividir al pueblo panameño, hay cosas que están por encima de los partidos políticos", (De León, 2017, p. 208).

Reconoce que los diputados son conscientes de que las críticas a la Asamblea Nacional nunca cesarán. Sin embargo, es su deber escuchar y evaluar las críticas constructivas, corregir si es procedente de la mano del diálogo y el conceso. Y con el propósito de mantener el consenso y continuar con una Asamblea de puertas abiertas, tomó la decisión de respaldar a Yanibel Ábrego.

### **VII. Primer periodo 2017-2018 - H.D. Yanibel Ábrego**

Para el cuarto periodo de sesiones ordinarias (2017-2018) había expirado el acuerdo de gobernabilidad legislativa y la Asamblea Nacional se disponía a escoger un nuevo presidente. Durante el periodo de postulaciones el H.D. Manuel Cohen Salerno postula a la H.D. Yanibel Ábrego del CD. Inmediatamente, el H.D. Rubén Darío Frías postula a la H.D. Mariela Vega Donoso, también parte del colectivo CD. El H.D. Samir Gozaine postula a su copartidario Carlos Alberto Motta para presidente de la Asamblea Nacional por el PRD. Por último, H.D. Ana Matilde Gómez Ruiloba se autopostula para el cargo. Cerrado el periodo de postulaciones, se procede a la votación arrojando el siguiente resultado: la H.D. Yanibel Ábrego 38 votos, el H.D. Carlos Motta 21 votos, la H.D. Mariela Vega 8 votos, la H.D. Ana Matilde Gómez 1 voto y se registraron 3 abstenciones. Hubo un cambio en la correlación de fuerzas, incluso dentro del partido CD había un sector que se resistía a la nueva alianza legislativa por el control de la Asamblea; en esta oportunidad por factores políticos. Esa fragmentación puede explicarse en el componente político del partido. En Panamá, luego de un bipartidismo imperfecto, hemos evolucionado hacia un tripartidismo disperso. Brown Araúz afirma

que: “la oferta legislativa de Cambio Democrático podría verse como la reunión de varios liderazgos locales, extraídos algunos de otros partidos pequeños y medianos, amalgamados por un liderazgo personalista”, (2018, p. 117).

### 1. Contenido del discurso

Durante el discurso de instalación como presidente de la Asamblea Nacional, la H.D. Yanibel Ábrego hace énfasis en mantener con el Ejecutivo y el Judicial una armónica colaboración, dentro de la separación de los poderes como lo mandata la Constitución. Afirma que confía en sus colegas, sabe que trabajarán en paz y armonía en la aprobación de leyes, facilitando la gobernabilidad, defendiendo la institucionalidad democrática y construyendo progreso. Envía mensajes sobre algunos proyectos del orden del día: “quiero ser categórica como diputada de oposición, que el país duerma tranquilo, no habrá una ley que contemple re-avalúos<sup>13</sup> en este país” (Ábrego, 2017, p. 216).

Define como nueva mayoría a los colegas que la han apoyado para el cargo de presidente y comparte su visión de una Asamblea Nacional de puertas abiertas, participativa y transparente. Les pide a sus colegas incrementar la productividad laboral y la asistencia a las sesiones del pleno.

Durante el primer periodo 2017-2018, la presidenta Yanibel Ábrego llevó adelante distintas acciones en pos de los objetivos esbozados: diálogo, consenso, gobernabilidad, armonía, independencia, institucionalidad y progreso.

---

<sup>13</sup> Morales, J. (2017, 25 de julio). Proyecto de Ley 43 no beneficia a la mayoría de los panameños. Panamá América. <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/proyecto-de-ley-43-no-beneficia-la-mayoria-de-los-panamenos-1077986>

## 2. Bolsas reutilizables

Durante la gestión de la H.D. Yanibel Ábrego se retoma la discusión del Proyecto de Ley 492 que había sido objetado por inconveniente por el Órgano Ejecutivo, al considerar en su nota de objeción que prohibir el uso de bolsas de polietileno implicaría la prohibición del uso de bolsas reutilizables, ya que estas están hechas de polipropileno no tejido. Considera el Ejecutivo que el plazo para aprobar una norma o reglamento técnico para determinar las especificaciones técnicas que deben cumplir las bolsas plásticas de forma de ajustarlas a los parámetros requeridos para ser reutilizadas toma aproximadamente de 7 a 18 meses, por lo que sería imposible cumplir con el plazo de 15 días calendario otorgado en la Ley.

Durante el segundo debate realizado el 26 de octubre de 2017, se cuestionó la justificación técnica del Ejecutivo, la cual comparaba el polietileno con el polipropileno, pese a que ambos son plásticos y tienen características diferentes. El Pleno decide aceptar las modificaciones propuestas por el Ejecutivo. Surtido el tercer debate en la sesión del 27 de octubre, se promulga como Ley 1 de 19 de enero de 2018.

## 3. Separación entre los órganos Legislativo y Ejecutivo

El respeto a la separación de poderes y la independencia de la Asamblea fue parte de mensajes que nos transmitió la H.D. Yanibel Ábrego durante su discurso de instalación. Debido a que la alianza de gobernabilidad se había roto y solo faltaba un año para las elecciones generales; la pugna entre los poderes del Estado escaló a los medios de difusión a nivel nacional: “mantendremos con el Ejecutivo y el Órgano Judicial una política de armónica colaboración dentro de la separación de los poderes como la mandata la Constitución” (Ábrego, 2017, p. 214).

El enfrentamiento entre ambos poderes del Estado complicaba la labor legislativa, puesto que el Ejecutivo dejó de atender las invitaciones del legislativo en los debates del pleno y comisiones. Por consecuencia, aumentaron el número de vetos a los proyectos aprobados en tercer debate.

Durante la sesión ordinaria del día 30 de enero de 2018, se presentaba como punto 4 del orden del día la consideración de nombramientos realizados por el Órgano Ejecutivo:

- Magíster Ana Lucrecia Tovar de Zarak, como magistrada de la Sala Primera, de lo Civil, de la CSJ.
- Magíster Zuleyka Johanna Moore Gouldbourne, como magistrada de la Sala Segunda, de lo Penal, de la CSJ.
- Magíster Judith Esther Cossú Admadé de Herrera, como magistrada suplente de la Sala Primera, de lo Civil, de la CSJ.
- Doctor Luis Antonio Camargo Vergara, como magistrado suplente de la Sala Primera, de lo Civil, de la CSJ.
- Licenciada Katia del Carmen Di Bello Becerra, como magistrado suplente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo de la CSJ.

Frente a un público que abarrotó las gradas del palacio Justo Arosemena, empezaron las intervenciones de los Honorables Diputados de ambos bandos: los que apoyaban la ratificación de los cargos y los que estaban en contra. Durante el debate se cuestionó la manera en que las dos magistradas habían sido designadas por el presidente de la República. Como ninguna de las magistradas principales había salido de la lista que la Comisión Especial de Evaluación, conformada por el CNA, la ACPJ, el Órgano Judicial y el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), el CONATO y la Asociación de Magistrados y Jueces. Esta Comisión Especial de Evaluación, luego de una evaluación

que incluye entrevistas, realiza una selección y presenta al presidente de la República una lista corta de profesionales, para que el mandatario tome una mejor decisión sobre los cargos por designar. Habría que reflexionar por qué aquellos que poseían los títulos y los méritos eran relegados a las suplencias, evidenciando el carácter eminentemente político de la designación.

Luego de una sesión repleta de intervenciones se pasó a la votación arrojando el siguiente resultado: 18 a favor y 52 en contra. No hubo abstenciones. En un acto sin precedentes, la Asamblea Nacional rechazó las designaciones del Órgano Ejecutivo para ocupar dos magistraturas en la Sala Primera, de lo Civil y en la Sala Segunda, de lo Penal, de la CSJ. Los demás cargos fueron discutidos en otra sesión a petición motivada y aprobada por la mayoría. En estos momentos de crisis institucional, prevaleció la independencia del Órgano Legislativo.<sup>14</sup> Por consiguiente, las relaciones cordiales entre ambos órganos del Estado quedaron tocadas durante el resto del periodo constitucional.

#### 4. Función de control

Durante su primer mandato, la presidenta Yanibel Ábrego, en compañía de sus colegas diputados, jugó su rol fiscalizador en la gestión pública, mediante la aprobación de citaciones al Pleno de la Asamblea Nacional.

---

<sup>14</sup> León, G. (2018, 30 de enero). Diputados rechazan ratificación de Zuleyka Moore y Ana Lucrecia Tovar. La estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/180130/moore-zuleyka-rechazan-diputados-ratificacion>

Citaciones al Pleno 2017-2018					
#	Funcionario	Entidad	Citado	Asiste	Preguntas
1.	Efraín Mendoza	LNB	19/07/2017	06/09/2017	5
2.	Augusto Arosemena	MICI	07/08/2017	30/08/2017	6
3.	Eduardo Carles	MIDA	08/08/2017	———	6
4.	Érica González	AND	16/08/2017	———	4
5.	Alfredo Castillero	Defensor del Pueblo	05/09/2017	02/10/2017	6
6.	Alexis Betancourt Omar Pinzón	MINSEG POLICIA NAL	17/10/2017	30/10/2017	8
7.	Marcela Paredes	MEDUCA	29/01/2018	05/03/2018	4
8.	Alfredo Martiz	CSS	21/02/2018	13/03/2018	10
9.	Juan Felipe de la Iglesia	IDAAN	21/02/2018	20/03/2018	8
10.	Ramón Arosemena	MOP	03/04/2018	11/04/2018	12
11.	Roberto Meana	ASEP	17/04/2018	27/04/2018	11
12.	Alfredo Martiz	CSS	19/04/2018	30/07/2018	6

---

Resultado 10 comparecencias aprobadas y cumplidas / 2 comparecencias pendientes

12 comparecencias en total

Fuente. Elaboración propia, con datos de la Asamblea Nacional.

---

### VIII. Segundo periodo 2018-2019 - H.D. Yanibel Ábrego

El 1 de julio de 2018, el H.D. Nelson Jackson Palma postula a la presidenta del primer órgano del Estado para que se relija en el cargo. El H.D. Pedro Miguel González toma la palabra para sustentar el apoyo

de la bancada del PRD a la candidatura de la presidente Ábrego. Afirma que la Asamblea ha resistido el más feroz y prolongado acoso en la historia de la República, por parte del Órgano Ejecutivo y sus resortes. La nueva mayoría conformada por el PRD y el CD dirigirá sus esfuerzos en controlar tanto la directiva de la Asamblea y las comisiones permanentes. Sartori afirma que: “El poder político es un poder relacional, que pertenece a quien lo ejerce” (2002, p. 329).

Continuando con el periodo de postulaciones, se levanta el H.D. José Luis Varela para proponer al H.D. Juan Carlos Arango Reese del PP como presidente de la Asamblea. Habiendo dos candidatos, se cierra el periodo de postulación y se pasa a la votación, la cual arroja los siguientes resultados: H.D. Yanibel Ábrego 50 votos, H. D. Juan Carlos Arango Reese 17 votos y 3 abstenciones.

### 1. Contenido del discurso

La H.D. Ábrego abre su discurso reflexionando sobre la percepción negativa que los ciudadanos tienen de las instituciones públicas en general, sin sacar de la discusión a la Asamblea Nacional, la cual debe, a su juicio, caracterizarse y afrontar con responsabilidad sus decisiones y cambiar las prácticas que han provocado esta crisis. Se reitera en el compromiso de promover el diálogo y fortalecer la institucionalidad. Corona al parlamento como principal órgano político de la democracia, responsable de producir leyes económicas y sociales; justamente por esa razón lo desean controlar quienes dirigen la economía del país.

La presidenta aclara que no se llevan a cabo medidas para evitar ser auditados o investigados, y exige de la Contraloría<sup>15</sup> el respeto al

---

<sup>15</sup> Arcia, A. (2019, 13 de junio). Diputados impiden a la Contraloría auditar fondos de la planilla 172. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/190613/fondos-impiden-auditar-diputados-contraloria>

debido proceso y las garantías fundamentales. Por otro lado, pide a sus colegas acercamientos, diálogo y consenso con miras a una reforma constitucional, que garantice la independencia entre los órganos del Estado, autonomía financiera y presupuestaria.

## 2. Código Tributario

Durante la sesión ordinaria del día 28 de enero de 2019, se debate el Proyecto de Ley 692 que aprueba el Código de Procedimiento Tributario de la República de Panamá.<sup>16</sup> Se trata de un código de 392 artículos, el cual fue debatido durante varias semanas en el pleno legislativo, una herramienta que reclamaban los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y que el país debía armonizar con la legislación nacional. El texto contiene novedades como la cláusula anti elusiva, que no es más que un mecanismo propio de la Administración Tributaria que busca identificar casos en los que un contribuyente, sin haber incurrido en defraudación fiscal, abuse de la interpretación de las normas para no pagar impuestos. Se establece una prescripción de oficio a los doce años a los impuestos indirectos, y de cinco años a los impuestos directos. Se establece la devolución de pagos indebidos (de más) o saldos a favor de los contribuyentes a los cinco años y a los dieciocho meses el derecho a solicitar y presentar la rectificación de las autoliquidaciones mediante declaraciones juradas de impuestos.

Por último, se precisa que la evasión fiscal se configura cuando el obligado tributario o contribuyente realiza cualquier acción u omisión dolosa, con el fin de reducir, eliminar por completo o, incluso, demorar

---

<sup>16</sup> Redacción (2019, 28 de enero). Pleno AN aprueba en tercer debate Código de Procedimiento Tributario. El Siglo. <https://elsiglo.com.pa/panama/nacionales/pleno-aprueba-tercer-debate-codigo-procedimiento-tributario-HIES24104481>



el cumplimiento y pago de cualquier tipo de obligación tributaria, que sea competencia de la Administración Tributaria por un monto inferior a los trescientos mil balboas (B/. 300,000.00). Si la acción anteriormente descrita es de un monto igual o superior (B/. 300,000.00), pasa a competencia del Ministerio Público, constituyéndose en delito de defraudación fiscal penal.

### 3. Función de control

Durante su segundo periodo, la presidenta H.D. Yanibel Ábrego jugó su rol fiscalizador, mediante la aprobación de citaciones al Pleno de la Asamblea Nacional.

Citaciones al Pleno 2018-2019					
#	Funcionario	Entidad	Citado	Asiste	Preguntas
1.	Roberto meana Víctor Urrutia Víctor González Gilberto Ferrari	ASEP SNE CND ETESA	09/07/2018	16/07/2018	8
2.	Ramón Arosemena	MOP	25/07/2018	—	9
3.	Eduardo Carles Roque Maldonado	MIDA MERCA	25/07/2018	06/08/2018	6
4.	Salvador Sánchez Luis Carles Jorge Barakat	Presidencia MITRADEL AMP	01/08/2018	—	7
5.	Miguel Mayo	MINSA	22/08/2018	03/09/2018	4
6.	Eyda Varela de Chinchilla Roberto Meana	MEF ASEP	29/08/2018	19/09/2018	8
7.	Emilio Sempris	MI AMBIENTE	30/08/2018	10/09/2018	7
8.	Angélica Maytin	ANTAI	04/09/2018	—	9

Citaciones al Pleno 2018-2019					
9.	Roberto Meana Gilberto Ferrari	ASEP ETESA	21/01/2019	———	14
10.	Carlos Rubio Jonatan del Rosario	MINGO MINSEG	18/02/2019	———	7
11.	Sulphy Santamaría	MITRADEL	03/04/2019	———	8
Resultado 5 comparecencias aprobadas y cumplidas / 6 comparecencias pendientes					
11 comparecencias en total					
Fuente. Elaboración propia, con datos de la Asamblea Nacional.					

## IX. A manera de conclusión

En el quinquenio 2014-2019, fue electo presidente de la República Juan Carlos Varela Rodríguez con un 39.1 % de los votos válidos emitidos, lo cual representó una disminución de la aceptación popular con respecto al 60.1% de los votos válidos obtenidos por Ricardo Martinelli Berrocal en el año 2009.<sup>17</sup> Este resultado se tradujo en una baja representación parlamentaria de 16 curules. Esta situación desventajosa obligó al oficialismo a pactar un acuerdo legislativo con el partido opositor PRD, el cual acordó ceder el control presidencial de las comisiones más importantes y trabajar en colaboración con el Órgano Ejecutivo para legislar y facilitar la gestión de gobierno.

Los discursos pronunciados durante el quinquenio 2014-2019 coinciden en los siguientes mensajes: separación de poderes, armónica colaboración, gobernabilidad, autonomía presupuestaria, rendición de cuentas, transparencia, combate a la corrupción, fiscalización de la gestión pública, fortalecimiento institucional, labor legislativa, consenso, mayorías y diálogo.

<sup>17</sup> Vega, M. (2009, 5 de mayo). Martinelli obtiene el 60.1% de los votos. La prensa. [https://www.prensa.com/politica/Martinelli-obtiene-votos\\_0\\_2558744582.html](https://www.prensa.com/politica/Martinelli-obtiene-votos_0_2558744582.html)

A lo largo de los cinco años se dieron acontecimientos que cambiaron el curso de la labor legislativa, como el pacto legislativo de gobernabilidad de 2014, los cuestionamientos a la contralora Bianchini en 2014, el caso Moncada-Luna de 2014, la mayoría mixta que fraccionó la bancada del PRD en 2015, confrontación entre el Órgano Ejecutivo y Legislativo de 2018 y el rechazo a la ratificación de las magistradas Tovar y Moore en 2018.

Pese a los esfuerzos realizados por los diputados en cambiar la imagen de la institución, los resultados han sido desalentadores. Sus gestiones son tildadas de intereses al cargo, y se les apodó #Ratainmunda. Se fundan movimientos como el denominado #Noalareelección, que tuvo un impacto devastador en las elecciones de 2019, entre otras.

## Referencias

### Discursos

- Valderrama, A. (2014). Discurso 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional 2014-2015. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 179-182). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- (2015). Discurso 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional 2015. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 183-186). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- De León, R. (2015). Discurso 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional 2015-2016. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de

la Asamblea Nacional (pp. 189-192). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.

(2016). Discurso 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional 2016-2017. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 195-202). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.

(2017). Discurso 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional 2017. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 203-210). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.

Ábrego, Y. (2017). Discurso 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional 2017-2018. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 213-216). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.

Ábrego, Y. (2018). Discurso 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional 2018-2019. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 219-224). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.

## Libros

Acevedo, J. (2012). Derecho y Procedimiento Parlamentario Panameño. (1ª ed.). Editorial Asamblea Nacional.

Brown H. y Nevache, C. (2023). Durmiendo con el enemigo: la larga impronta del populismo en Panamá. En Brown, H. y Casullo, M. (coords.), El populismo en América Central (1ª ed., pp. 39-66). Editorial Siglo XXI.

- Brown, H. (2018). El vencedor no aparece en la papeleta. (1ª ed.). Editorial Descarriada.
- Mitchell Dale, H. (2017). Derecho Parlamentario. El poder parlamentario. (1ª ed.). Editorial Barrios y Barrios.
- Sartori, G. (2002). La política. Lógica y método en las ciencias sociales. (3ª ed.). Editorial Fondo de Cultura Económica.

#### Publicaciones digitales

- Agencia EFE. (2017, 9 de noviembre). Colombia prorroga por dos años aranceles a ropa y calzado importado de Panamá. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/economia/dos-anos-colombia-prorroga-aranceles-AQLE52345>
- (2018, 6 de abril). Venezuela suspende relaciones económicas con Panamá. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/es/venezuela-suspende-relaciones-econ%C3%B3micas-con-panam%C3%A1/a-43275402>
- Arcia, J. (2019, 13 de junio) Diputados impiden a la Contraloría auditar fondos de la planilla 172. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/panama/politica/fondos-impiden-auditar-diputados-contraloria-YOLE14177>
- León, G. (2015, 10 de febrero). Diputados aprueban proyecto de ley de la Carrera Judicial. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/ley-carrera-proyecto-aprueban-diputados-CMLE141175>
- (2015, 1 de julio). Rubén De León, nuevo presidente de la Asamblea. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/panama/politica/leon-ruben-nuevo-asamblea-presidente-PLLE139372>
- (2018, 30 de enero). Diputados rechazan ratificación de Zuleyka Moore y Ana Lucrecia Tovar. La Estrella de Panamá. <https://>

- [www.laestrella.com.pa/panama/politica/moore-zuleyka-rechazan-diputados-ratificacion-FRLE35214](http://www.laestrella.com.pa/panama/politica/moore-zuleyka-rechazan-diputados-ratificacion-FRLE35214)
- Morales, J. (2014, 27 de noviembre). Varela impone a Humbert como el nuevo contralor. Panamá América. <https://www.panamaamerica.com.pa/tema-del-dia/varela-impone-humbert-como-el-nuevo-contralor-954305>
- (2017, 25 de julio). Proyecto de Ley 43 no beneficia a la mayoría de los panameños. Panamá América. <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/proyecto-de-ley-43-no-beneficia-la-mayoria-de-los-panamenos-1077986>
- Moreno, Q. (2015, 23 de febrero). Moncada Luna acepta su culpabilidad en dos de los cargos. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/panama/politica/dos-luna-accepta-moncada-culpabilidad-FLLE130511>
- Redacción (2009, 5 de mayo) Martinelli obtiene el 60.1% de los votos. La Prensa. [https://www.prensa.com/politica/Martinelli-obtiene-votos\\_0\\_2558744581.html](https://www.prensa.com/politica/Martinelli-obtiene-votos_0_2558744581.html)
- Redacción (2014, 1 de julio). Por voto unánime, Adolfo Valderrama nuevo presidente de la Asamblea Nacional de Diputados. Ministerio de relaciones exteriores. <https://mire.gob.pa/por-voto-unanime-adolfo-valderrama-nuevo-presidente-de-la-asamblea-nacional-de-diputados/>
- Redacción (2014, 19 de agosto). Bianchini satisfecha con su gestión en la Contraloría. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/panama/politica/gestion-bianchini-satisfecha-contraloria-ONLE264785>
- Redacción (2015, 21 de octubre). Proyecto de descentralización es aprobado en tercer debate. El Panamá América. <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/proyecto-de-descentralizacion-es-aprobado-en-tercer-debate-997239>
- Redacción (2019, 28 de enero). Pleno AN aprueba en tercer debate Código de Procedimiento Tributario. El Siglo. <https://elsiglo.com.pa/>

com.pa/panama/nacionales/pleno-aprueba-tercer-debate-codigo-procedimiento-tributario-HIES24104481

Redacción (2023, 31 de agosto). Ministro de la Presidencia presenta ante la Asamblea proyecto que regula la Ley de Carrera Administrativa. Ministerio de la Presidencia. <https://sertv.gob.pa/nacionalfm/ministro-de-la-presidencia-presenta-ante-la-asamblea-proyecto-que-regula-la-ley-de-carrera-administrativa/>

Ruíz, F. (2014, 5 de diciembre). Asamblea ratifica a nueva procuradora. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/panama/politica/nueva-asamblea-ratifica-procuradora-APLE245317>

Secretaría de Comunicación (2015, 15 de octubre). Asamblea Nacional aprueba en tercer debate Proyecto de Ley 243 de transparencia y celeridad judicial. Órgano Judicial. <https://www.organojudicial.gob.pa/noticias/asamblea-nacional-aprueba-en-tercer-debate-proyecto-de-ley-243-de-transparencia-y-celeridad-judicial>

## Sentencias

Corte Suprema de Justicia (1996). Fallo del Pleno, de 24 de abril de 1996, en contra de los artículos 19, 21, 77, 90, 109, 122, 124 y 134 de la ley 15 de 8 de agosto de 1994. [http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/23075\\_1996.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/23075_1996.pdf)





# Análisis sobre los desafíos actuales de la democracia, la participación y representación política de las mujeres en Panamá (2019-2024)

<https://doi.org/10.61311/9789962693611.6>

Tamara Martínez Paredes\*

<https://orcid.org/0000-0002-7313-2122>

## I. Introducción

El presente trabajo forma parte de un proyecto conjunto entre el Tribunal Electoral (TE) y la Asamblea Nacional, con el que se busca contribuir a la comprensión de los distintos períodos políticos de nuestra historia reciente, mediante el análisis de los discursos de los presidentes de la Asamblea Nacional (Asamblea Legislativa antes del 2004), pronunciados en las sesiones de instalación y cierre de cada período legislativo.

Específicamente en esta sección nos centraremos en la revisión de la producción discursiva de los presidentes de la Asamblea Nacional, para el presente período de sesiones 2019-2024, con el objetivo de precisar expresiones sustantivas sobre el conjunto de temas relevantes en este período, relacionadas con su función fiscalizadora, asignadas por la Constitución Política de la República de Panamá.

Esto es posible, través de la lectura y análisis de lo que hay detrás de las ideologías, formas de pensamiento y posicionamiento político

---

\* Es panameña con estudios de Licenciatura en Sociología, Post grado en Docencia Superior y Maestría y Especialización en Ciencias Sociales con énfasis en Teoría y Métodos de investigación por el Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá. Se desempeña como investigadora académica del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral, desde el 2019, desarrollando la línea de investigación "Participación política de las mujeres". Ejerce como docente especial del Departamento de Sociología, Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá.

que, coyunturalmente dan cuenta del rol de la Asamblea en la sociedad y su composición a partir de distintas fuerzas políticas en relación a una agenda establecida para la gobernanza.

Lo segundo que tratamos en este capítulo, es el discurso legislativo bajo el prisma de cuatro categorías establecidas en el proyecto. Entre ellas, la democracia como un todo que nos lleva también a reflexionar acerca de los derechos político-electorales, la representación política y la relación entre órganos del Estado.

Una tercera cuestión a ser examinada nos ubica en perspectiva con las áreas y líneas de investigación del Instituto de Estudios Democráticos del TE, como documento base que fortalece el trabajo realizado, llevándonos a plantear la investigación con un marco teórico y metodológico sobre la participación política de las mujeres en Panamá. A su vez, verificando en el discurso del legislativo si la agenda de las mujeres se halla implícita en las iniciativas y producción legislativa, con resultados en la realidad del avance de las mujeres en sus derechos sociales, políticos, económicos y culturales.

Por último y a manera de justificación, esta investigación como aporte se constituye en una herramienta teórica para analizar desde el discurso la realidad política de un período determinado, a través de la función legislativa y su incidencia en la escenario político y social de Panamá.

## **II. Metodología**

El análisis de discursos como método, se constituye en una herramienta sobre la cual se ha producido una vasta literatura desde las ciencias sociales, aportando perspectivas para plantear problemas que se presentan en la realidad concreta.

Como apunta Benjamín, respecto de los trabajos de análisis de discurso o construcciones discursivas:

En este tipo de trabajos, el discurso es tomado como un hecho social, y el discurso político como un hecho político, realizado en el marco de procesos del sistema político, dentro del cual se estructuran relaciones entre clases, grupos humanos, u organizaciones e instituciones integradas por individuos cuyas interacciones discursivas son observables como forma de participación en la producción de la realidad material. (Benjamín, 2020, p. 43)

En tal sentido la metodología empleada para el análisis de los discursos de los presidentes de la Asamblea Nacional para el período 2019-2024, se basa en ubicarlo en cuatro dimensiones desde las que se encontrarán elementos relacionadas con cada una de éstas, sus respectivas áreas de conflicto, consensos y propuestas.

En cada discurso se destacan ideas principales relacionados con la confiabilidad del sistema político-electoral, los acuerdos políticos entre partidos, diputados, diputadas y otros actores políticos.

El análisis también implica la construcción del pasado, el presente y el futuro de los temas que conforman estas cuatro dimensiones: democracia, derechos político-electorales, representación política, relaciones entre órganos del Estado. Su importancia en el período actual y su propia construcción discursiva, con respeto a los problemas socio políticos que marcan la época, teniendo como principal problemática, la escasa participación política de las mujeres y la necesidad de incluir la agenda de las mujeres en el discurso legislativo.

Las dimensiones de los discursos de los presidentes de la Asamblea (períodos 2019-2024), se observan de la siguiente forma, según lo que cada categoría aporta para el análisis.

**Cuadro 1***Construcción discursiva de la Asamblea Nacional, período 2019-2024*

	Dimensión	Caracterización
La construcción del pasado, presente y futuro	1. Democracia	Como categoría permite observar en el contexto actual como se entiende en el discurso (presente), trayendo algunos elementos del pasado y los retos (futuro).
	2. Derechos político-electorales	El proceso electoral de 2019, sus avances y retrocesos en la participación política de las mujeres en Panamá y su cuota de representación política en la actual composición de la Asamblea (22.5% de mujeres electas como diputadas).
	3. Representación política	La representación femenina en la Asamblea y el ejercicio de su cargo en condiciones de igualdad. Hacia la sociedad el discurso que emana de este órgano del Estado, en qué medida fomenta espacios de participación igualitaria dentro y fuera de la Asamblea, considerando la agenda de las mujeres en toda la estructura de transformación a través de leyes y programas sociales.
	4. Relaciones entre poderes del Estado	La discusión en torno a los temas generados por la pandemia. Las decisiones se canalizaron desde el órgano ejecutivo, sin embargo, el discurso del Legislativo deja entrever una priorización en la agilización de la asignación de recursos presupuestarios y una disminuida función fiscalizadora e integradora de los temas importantes para atender la crisis y la mirada hacia grupos específicos como las mujeres.

Fuente: Elaboración propia con base en documento de Proyecto de discursos del Legislativo, INED 2023

La utilidad de estas categorías radica en la noción que brindan, para ubicar en la construcción discursiva, las distintas posturas que, respecto de estos temas, presentan los principales dirigentes del Parlamento. Así se da cuenta de los principales temas que forman parte de la agenda de debate en la Asamblea Nacional.

Para comprender la aplicabilidad y uso de este tipo de metodología de análisis de discurso fue necesario remitirnos a lecturas referentes a análisis de contenido y de los discursos como método en sí mismo para aproximarnos a la realidad en el contexto actual.

Así, la lectura de Teun A. van Dijk (2000) “El discurso como interacción social” (van Dijk, 2020) muestra como éste se convierte en un dispositivo de poder, que marca otras interacciones sociales en la vida cotidiana.

Otra herramienta que resultó útil para examinar la semántica de los discursos, fue el programa Voyant Tools, que ayudó a extraer las palabras claves, las temáticas importantes en cada uno de ellos y otras generalidades a fin de establecer algunas características de estos discursos.

Cabe resaltar la importancia que ha sido una herramienta para el análisis de los discursos de las personas que han presidido la Asamblea, en la época actual, el libro “Compendio de discursos pronunciados por los Presidentes de la Asamblea Nacional 2000-2022”, permitiendo el acceso al texto de los discursos, en forma digital, rápida y directa, facilitando el trabajo de investigación que permite aportar a este campo poco explorado en Panamá. En el prólogo de este trabajo de compendio de discursos, Jaime Ford apunta lo siguiente:

En medio de los grandes cambios experimentados a nivel nacional e internacional, en lo económico, lo social, lo político y en el entorno ambiental, podemos conocer la evolución histórica del pensamiento legislativo a través del análisis discursivo, especialmente cuando nuevos actores luchan por abrirse camino como representantes de la población en los órganos de gobierno y presionar para que se les tome en cuenta. (Beitía y Chavarría, 2022, p. 10)

Esto nos muestra que existe un interés en conocer aún más, este espacio de pensamiento que se desarrolla a lo interno de la Asamblea y que debe reflejar los intereses y el pensamiento de la ciudadanía, acerca de temas que son prioritarios para el avance de la sociedad en todos sus ámbitos y dimensiones, y representando los diferentes sectores y grupos.

### **III. La función de la Asamblea Nacional, descripción y contexto actual, período (2019-2024)**

La Constitución Política de la República de Panamá instituye la Asamblea como poder del Estado creado como corporación unicameral que ejerce mandato legislativo. Se establece en el Capítulo I del Título V que este órgano se compone de 71 personas denominados diputados y diputadas que has sido electas por el voto popular para cumplir un período de cinco años.

Este período de tiempo para ejercer la función dentro de la Asamblea a su vez se divide en dos períodos: el primero, inicia el 1 de julio y culmina el 31 de octubre (primera legislatura) y el segundo, se extiende del 2 de enero al 30 de abril (segunda legislatura). La función principal de la Asamblea Nacional es expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado.

A su vez esta función principal cumple con criterios que la clasifican en tres tipos de funciones más específicas:

- **Función legislativa**

Conferida a partir del artículo 159 de la Constitución Política que establece el ejercicio de la a función legislativa, la cual consiste en expedir las leyes del Estado panameño. Estas a su vez son de dos tipos:

- Orgánicas: que funcionan como marco regulatorio de la actividad del Estado. Son de carácter administrativo.
- Ordinarias: aquellas leyes creadas para atender temáticas específicas como: relacionados con el funcionamiento interno de la Asamblea, amnistía política, entre otros.

- **Función Judicial**

Establecida en el artículo 160 de la Constitución Política de la República de Panamá, consiste en conocer las acusaciones o denuncias que se presenten contra el presidente de la República y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), y juzgarlos, si cometieran actos en contra de la Constitución y las leyes en el ejercicio de sus funciones públicas.

- **Función Administrativa**

El artículo 161 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece la función administrativa de la Asamblea y consiste en la aprobación o desaprobación de nombramientos, el examen de credenciales y la aprobación del presupuesto del Estado, entre otros.

Teniendo este panorama como marco de referencia, entendemos que la función de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional se constituye en la instancia máxima de toma de decisiones y que sus miembros se eligen para acatar las normas internas y desarrollar acciones conjuntas para llevar adelante proyectos nacionales cuyo objetivo sea atender con prioridad los asuntos del Estado que redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía en el sentido político, institucional, comunitario, de la ciudadanía, con transparencia y rendición de cuentas.

En tal sentido, el análisis de la producción discursiva del período 2019-2024 de la Asamblea Nacional. Las elecciones de 2019 fueron las sextas celebradas en el país desde 1989, es decir, en la era democrática, en donde se eligen todos los cargos públicos por el voto popular. Además, se analiza el primer discurso de la presidenta de la Asamblea para el período actual, 2024-2029.

La alianza Uniendo Fuerzas conformada por el Partido Revolucionario Democrático (PRD) y el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA), resulta vencedora con apenas 33.18% de los votos, con una participación electoral que a pesar de haber disminuido en algunos puntos porcentuales se mantiene por encima del 70% que continúa siendo alta con respecto a otros países de la región.

Según el informe sobre las elecciones de Panamá, desarrollado por el Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG), las elecciones de 2019 trajeron cambios en la configuración de la Asamblea con respecto a los comicios de 2014, donde ocuparon 26 curules, en el presente período ocupan 33 curules, 7 más que en el período anterior, a la cual se suma el puesto obtenido por el MOLIRENA en alianza, para un total de 34 bancas en la Asamblea. En tanto que los partidos de oposición Cambio Democrático (CD) y Panameñista (PPa) pierden en esta elección 5 y 6 curules respectivamente en relación a la elección del 2014. Por otro lado, dentro de esta nueva configuración la bancada independiente gana 6 puestos, cinco más que en 2014, cuando solo contaban con una diputada (González, 2019).

Con respecto a la composición según género, lejos de ser paritaria, muestra que solo el 22.5% de las curules actualmente son ocupadas por mujeres, a pesar de registrarse un aumento en algunos puntos porcentuales con respecto al 2014, aún dista de constituirse en un órgano legislativo paritario en la representación y en la toma de decisiones.



El informe diagnóstico Atenea 2021 “Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política” muestra que la participación de mujeres en elecciones legislativas ha sido muy baja, desde 1984 al 2019 solo 70 han logrado una curul en la Asamblea y de estas para el mismo período, solo 20 mujeres han conformado la Junta Directiva de este órgano del Estado (Tribunal Electoral, PNUD, ONU Mujeres, IDEA Internacional, 2021, pp. 76-77).

Luego de este breve recorrido por lo que representa la Asamblea Nacional en términos constitucionales y legales, sus funciones, la caracterización del proceso electoral mediante el cual se conforma su actual membrecía con perspectiva de género, es necesario volver a las categorías que utilizamos para analizar los discursos de los presidentes de la Asamblea, para el período estudiado.

Estas categorías son: democracia, derechos político-electorales, representación política y relaciones entre poderes del Estado, de las cuales se ofrece a continuación una descripción conceptual más detallada:

### 1. Democracia

El Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humano (2017) desarrolla ampliamente este concepto, señalándola como la forma de organización social más importante concebida por los seres humanos a lo largo de la historia, que conlleva un carácter universal a partir de la segunda mitad del siglo XX y la primera mitad del siglo XXI dejando constancia de su trascendencia en la mayoría de los países del mundo. Vale subrayar que la democracia contemporánea se vincula con los valores consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), es decir, con los derechos y garantías de las personas, así como con otros principios como la

soberanía popular, la ciudadanía, los límites del poder y el estado de derecho.

De igual manera la democracia tiene establecidos valores que la rigen como la libertad, igualdad, pluralismo, tolerancia, entre otros, que permiten visualizar las condiciones óptimas para que funcione como un régimen de gobernanza.

En cuanto a sus formas, podemos anotar que se puede desarrollar otorgando a la ciudadanía el poder de decisión, a través de distintos mecanismos de democracia directa; mientras que la democracia representativa, coloca el poder de decisión en manos de representantes elegidos por el voto popular, también la democracia en su forma participativa, permite la aplicación de mecanismos orientados a incluir a la ciudadanía en la discusión de asuntos públicos, principalmente en los ámbitos locales (IIDH, 2017, PP. 249-262).

## 2. Derechos político- electorales

La definición de este término nos lleva a descomponerlo en dos vertientes, la primera es la de los derechos políticos, vista como una categoría de los derechos humanos con atribuciones que le otorga la democracia en torno a la participación política como una manifestación de estos derechos. En lo referente a el derecho electoral, en el sentido amplio contiene las determinaciones jurídico-positivas que regulan la elección de las personas que nos representan en las asambleas legislativas y otros cargos públicos, el sufragio, el proceso electoral, el escrutinio, verificación y publicación de los resultados.

El derecho electoral se vincula de manera estrecha con el sistema político, en virtud de que para que tengamos un sistema político moderno es necesario que se cumplan los requisitos para el funcionamiento del sistema democrático, como el desarrollo

de elecciones, el sufragio universal y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

### 3. Representación política

Según el Diccionario Electoral (IIDH, 2017, pp. 958-969) este término tiene varios presupuestos, uno de ellos más sociológico que define la representación política como un estadio que supone que existen características comunes entre representante y representado, en virtud de que la persona elegida es representante de una comunidad, en tanto que comparte intereses comunes, visiones, tradiciones o proyectos.

La representación también alude a la relación numérica, aspecto más estudiado por la ciencia política, que dice que una comunidad o un partido está sobre o sub representado, de acuerdo a su cantidad o influencia. Atendiendo a este punto, la representación debe procurar que el peso de las ideas y opiniones de una comunidad se encuentre bien reflejada en las decisiones que elabora o en las posiciones que conforman un órgano de gobierno.

De esa manera, se logra consolidar una definición basada en la cantidad de votos que se traducen en una representación justa y equitativa de los escaños, que con perspectiva de género debe garantizar una mayor representatividad de mujeres en todos los órganos de gobierno.

### 4. Relaciones entre poderes del Estado

El artículo 2 de la Constitución Política de la República de Panamá, mandata que el poder público solo emana del pueblo y lo ejerce el Estado constitucionalmente establecido, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.

En la literatura encontramos varios elementos que explican la separación de los poderes del Estado, encontramos varios elementos que tratan el origen y evolución de la separación de los tres poderes que componen el Estado. Uno de los trabajos, “Desarrollo histórico de la separación de poderes” (Díaz Bravo, 2012), explica que para entender de manera clara la actual organización del Estado democrático de derecho, hay que remontarse a los procesos que produjeron esa separación de poderes como principio de organización del poder político.

De acuerdo con el autor:

Un gobierno con arreglo a derecho tiene tres elementos: el primero es el interés público general; el segundo, el gobierno se efectúa de acuerdo a regulaciones generales, no por decretos arbitrarios y el tercero, los gobernados obedecen voluntariamente, no por usos de la fuerza como ocurriría en un gobierno despótico. (Díaz Bravo, 2012, pág. 243)

Las funciones estatales se centran en ejecutar, cuestión encomendada a las magistraturas y otros cargos de poder en la toma de decisiones, y juzgar de igual forma a otro grupo, sin la mínima posibilidad de que una persona pueda ejercer ambas funciones.

Con base en estas definiciones conceptuales de las categorías que utilizaremos para analizar los discursos de los presidentes de la Asamblea Nacional durante el período 2019-2024, otro objetivo que subyace en la búsqueda dentro del discurso es conocer cómo ha sido tratada la temática de la participación política de las mujeres y la agenda política en temas de la mujer en términos de la producción legislativa desarrollada durante este período a fin de atender las principales problemáticas de este grupo específico de la sociedad panameña.

#### **IV. El discurso legislativo en la época actual, retos y desafíos para la participación política de las mujeres**

1. El discurso de entrada, presidente Marcos Castillero Barahona, sesión del 1 de julio de 2019

##### 1.1. Características generales

El discurso se presenta en el pleno de la Asamblea Nacional de Diputados en el inicio del período de sesiones el 1° de julio de 2019, cuando entra en funciones el nuevo Presidente de la República electo en mayo de 2019, Laurentino Cortizo Cohen.

El presidente de la Junta Directiva de la Asamblea, electo para ese primer período de sesiones, es el diputado del PRD, Marcos Castillero Barahona.

La herramienta Voyant Tools arrojó algunos datos generales sobre el discurso como la cantidad de palabras (1,392), palabras clave (17), entre las que destacan: parlamento, transparencia, sociedad, reconstruir, reformas, pueblo y tareas. Cabe resaltar que estas palabras son captadas por un filtro del programa que indica también que estas se repiten varias veces a lo largo del discurso.

Se debe señalar que no existe en el discurso en sí una construcción conceptual discursiva que contemple la igualdad de género o la participación de las mujeres en la política o en la agenda legislativa, ese es un primer elemento que surge de este análisis.

A pesar de que esta investigación se centra en explicar el contenido o la construcción discursiva del presidente de la Asamblea Nacional para el período 2019-2020, basada en cuatro categorías pre establecidas: democracia, derechos político-electorales, representación política y relaciones entre poderes del Estado, también se busca establecer en el discurso una línea que visibilice la necesidad

de reconocer la escasa representación política de las mujeres en la agenda legislativa y nacional.

## 1.2. De las tareas en el discurso a la acción en la realidad

Lo primero a señalar respecto del discurso del diputado Marcos Castillero Barahona, es que el mismo parte por colocar en contexto la función de la Asamblea haciendo referencia a tareas y compromisos urgentes que debe encarar en el futuro inmediato: “la Asamblea Nacional es la institución del Estado donde se ejerce la representación popular directa, esa que con toda confianza han depositado los electores en nosotros, para que debates y acuerdos se plasmen en las leyes” (Castillero Barahona, 2019, p. 227).

En adición y apoyo a lo anterior continúa diciendo: “la defensa de la institucionalidad, la transparencia y la modernización de esta corporación son prioridades de una agenda parlamentaria que debe abrir las puertas a la sociedad panameña” (Castillero Barahona, 2019, p. 227).

En el texto se desprende la influencia del momento y las tendencias que marcaron los resultados electorales de 2019, el inicio de un nuevo período legislativo, lo que debe hacer la Asamblea en cumplimiento de sus funciones.

Este primer abordaje de la situación a través del discurso coloca a la Asamblea en un papel crucial, en el que debe atender los problemas internos de funcionamiento, para luego enfocarse en la atención de las inquietudes y propuestas de la ciudadanía.

Surge la representación política en el planteamiento, asumiendo que en la institucionalidad de este órgano confluyen diferentes corrientes políticas e ideológicas, pero que deben funcionar como cuerpo orgánico, que se debe a sus representados.

Se refiere a las tareas pendientes, algunas de ellas implicaban realizar cambios al reglamento interno de la Asamblea Nacional, hacer

más transparente el sistema de votaciones y fortalecer la página web de institución. Además, se menciona que este órgano debe servir de mediador entre el Estado y la sociedad, por lo que otra tarea debe ser el fortalecimiento de la participación ciudadana. Sin embargo, no se mencionan los mecanismos ni las herramientas para lograrlo.

Más adelante y como un elemento importante a destacar, es que dentro de las tareas pendientes indica el diputado Castellero:

Es tarea insoslayable de este parlamento recuperar la función de mediación entre la sociedad y el Estado, para que los grupos vulnerables de la sociedad sepan que tienen en el parlamento un escenario donde, además de expresarse, serán escuchados... la agenda que iniciamos en esta fecha tiene el firme propósito de abrir sus puertas para fortalecer la participación ciudadana. En los próximos días, esta entidad debe prepararse para abordar el estratégico reclamo nacional de las reformas a la Constitución, que el gobierno que inicia en esta fecha ha decidido llevar adelante. (Castillero Barahona, 2019, p. 229)

Recordemos ese intento fallido de traer a la discusión un paquete de reformas a la Constitución en el año 2019, tal como lo anunciaba el presidente de la Asamblea en su discurso.

Respecto a este tema, encontramos en el análisis del doctor Arturo Hoyos (2021) algunas conclusiones que indicaban que este tema debe ser tratado, preparado, avalado y aprobado por las instancias correspondientes. Por otro lado, afirma que cualquier proceso de reforma debe orientarse a atenuar el hiper presidencialismo y a su vez fortalecer las instituciones que deben controlarlo, además, que este tipo de procesos debe incluir a los grupos populares, partidos

políticos y juristas experimentados. También su pensamiento se inclina a decir que la reforma a los tres órganos del Estado, no necesariamente pondría fin a los problemas de la desigualdad y la pobreza (Hoyos, 2021, p. 51).

Es interesante este planteamiento, que va de la mano con lo que planteaba el diputado presidente, acerca de la inclusión de los sectores diversos de la sociedad en la discusión de la propuesta de reformas constitucionales, dando como resultado un intento fallido con importantes lecciones para aprender.

En relación a las categorías que identificamos dentro del discurso, la representación política se mantiene como un enunciado muy presente al que hay que buscar su materialización en la práctica, a través de las leyes y modificaciones, planes y proyectos que se adelanten desde este órgano del Estado hacia la sociedad.

## 2. El discurso del presidente reelecto, sesión del 1 de julio de 2020

### 2.1. Características generales

El discurso se presenta en el pleno de la Asamblea Nacional de Diputados en el inicio del período de sesiones el 1° de julio de 2020, del presidente reelecto diputado del PRD, Marcos Castellero Barahona.

La herramienta Voyant Tools arrojó algunos datos generales sobre el discurso, como la cantidad de palabras (1,210), palabras clave (32), entre las que destacan: crisis, reactivación, leyes, política, justicia, liderazgo.

Se trata de un discurso un tanto más escueto respecto del primero y enfocado en la situación de la pandemia y la falta de recursos para hacer frente a las demandas sociales que se agudizan con el desempleo y sus consecuencias en la calidad de vida de la ciudadanía en general.



## 2.2. La crisis por la COVID-19, un escenario desconocido

El discurso del diputado Castellero inicia así: “atravesamos tiempos retadores, el mundo y el país han sido sacudidos de manera violenta. Hoy, miles de personas sufren los embates causados por el COVID-19 y muchas familias despiden a un ser querido” (Castillero, 2019, p. 233).

La pandemia por la COVID-19 se instalaba como uno de los principales problemas y retos a enfrentar por el gobierno en su conjunto y la Asamblea formaba parte de esa institucionalidad que debía hacer frente a la crisis sanitaria principalmente.

Continúa su discurso en su calidad de presidente de la Asamblea reelecto recordando las tareas y compromisos, mirando a sus colegas y dirigiéndose a las bancadas, instándoles a reconocer cuáles son los principios fundamentales de la gestión pública para influir en que su electorado les mantenga la confianza electoral.

En esta parte se puede deducir que se refiere a la representación política y a derechos político-electorales que ejercen los miembros del parlamento al haber obtenido sus cargos mediante el voto popular.

Más adelante reitera a sus colegas e incluye a la ciudadanía, que el escenario de crisis por la pandemia les enfrenta a nuevos retos, en donde se pone a prueba el liderazgo político y donde urge crear sinergias para trabajar por la seguridad social y la reactivación económica nacional. Nótese que no menciona a otras instituciones ni mecanismos para este tipo de sinergia o trabajo común hacia el logro de esos objetivos.

En adelante inicia el detalle de los programas y proyectos impulsados bajo su administración como presidente de la junta directiva de la Asamblea Nacional. Uno de estos programas se denominó "Brilla Juventud" que consistía en pasantías juveniles de estudiantes

universitarios, para perfeccionar sus habilidades profesionales en los diferentes departamentos de la Asamblea Nacional.

En cuanto a leyes presentadas, discutidas y aprobadas presentó la estadística de 86 en total, de las cuales 50 tienen un enfoque de carácter social según el diputado Castellero y 62 se convirtieron en leyes de la República.

Continúa detallando que, ante la crisis, la Asamblea participó activamente en la generación y aprobación de leyes como la Ley 295, que contempla medidas sociales especiales para la suspensión temporal en el pago de los servicios públicos; la Ley 296, que adopta una ley general sobre medidas de emergencia para afrontar la crisis sanitaria; la Ley 281, que establece medidas de interés social frente a la emergencia nacional; la Ley 287, que implementa acciones económicas y financieras para contrarrestar los efectos del COVID-19; y la Ley 312, que establece medidas para la protección de los servidores públicos en situación de riesgo por causa de la pandemia, entre otras.

Todas estas elaboradas con un enfoque social, convirtiéndose en paliativo ante la crisis que desencadenó una serie de problemas sanitarios, sociales, laborales y económicos sobre todo en sectores desfavorecidos, aunque también golpeó sectores productivos, el sector público y empresarial.

Por tratarse de un discurso que emana de la Asamblea, podría dar cuenta de una toma de decisiones conjunta en coordinación con los otros poderes del Estado, más no se dice en el discurso.

En ese orden continúa con el tema financiero y tributario invitando al sector financiero nacional a sumarse en la búsqueda de soluciones para alcanzar soluciones oportunas y sostenibles en el tiempo.

Una vez más, falta en el discurso alguna iniciativa concreta para lograr ese acercamiento a las respuestas para el largo, mediano o corto plazo. Tampoco se evidencia el enfoque de género dentro de los proyectos sociales que se ejecutan durante el período.

### 3. El discurso del presidente saliente, sesión del 1 de julio de 2021

#### 3.1. Características generales

Este discurso del diputado presidente de la Asamblea Nacional Marcos Castillero Barahona, se caracteriza en primera instancia por ser el de su salida de la presidencia de la junta directiva parlamentaria, luego de dos períodos consecutivos ocupando dicho cargo. El mismo lo presenta ante el Pleno de este órgano estatal y la ciudadanía el día 1° de julio de 2021.

A manera de rendición de cuentas de su gestión, dedica parte de este a los agradecimientos, por el apoyo recibido para llevar adelante los proyectos que se lograron concretar, durante todo el período de trabajo que lideró desde el 2019.

La herramienta Voyant Tools arrojó algunos datos generales sobre el discurso como la cantidad de palabras (1,549), palabras clave (23), entre las que destacan: gobierno, salud, voto, política, instituciones, empleos, programas.

En este discurso, como en el de inicio del periodo en el 2020, denota especial énfasis en la crisis sanitaria y las problemáticas generadas alrededor de esta, que en lo inmediato fueron atendidas a través de medidas, leyes temporales y otras acciones que en el corto plazo podrían solucionar algunos de estos problemas, más en el fondo y a largo plazo no cumplen la expectativa de cambios y transformaciones hacia políticas públicas sostenibles con justicia y equidad social.

#### 3.2. La crisis por la pandemia, demandas sociales y la participación política de las mujeres

El escenario crítico implantado por la propagación del COVID-19, siguió siendo nota fundamental dentro del discurso

del diputado saliente Marcos Castellero Barahona al rendir cuentas por las acciones llevadas adelante y las que quedaron pendientes de ejecución, luego de cumplidos dos períodos en la presidencia de la Asamblea.

Acotó lo siguiente:

Una de las primeras acciones emprendidas por esta Asamblea para dar soporte al nuevo Gobierno en la organización y ejecución de sus planes, fue la ratificación de ciento ochenta y ocho funcionarios y el nombramiento de tres de ellos a través de la Comisión de Credenciales y la aprobación del Pleno. (Castillero Barahona, 2021 p. 238)

Continuó comentando cómo la demanda para la atención prioritaria de la emergencia sanitaria conllevó, por parte de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea, esfuerzos para aprobar traslados de partidas como recurso necesario para atender la pandemia. En ese orden de ideas, la Asamblea también se vio en la necesidad de realizar sesiones virtuales y usar el voto electrónico, que no se había utilizado con anterioridad, a falta de consenso de la mayoría.

Nuevamente se nota una ausencia de las categorías utilizadas para analizar esta producción discursiva, al no mencionarse concretamente los mecanismos que se utilizan para llevar adelante las acciones conjuntas entre poderes del Estado, mediante los mecanismos internos establecidos como lo son las comisiones permanentes.

Indica el diputado Castellero en su discurso:

Aprobamos leyes para enfrentar esta difícil realidad de empleo, posibles deudas y otros... la que adopta una ley general sobre medidas de emergencia para

afrontar la crisis sanitaria causada por la pandemia de la COVID-19; la que adopta medidas sociales especiales para la suspensión temporal del pago de servicios públicos y otras medidas, la que concede amnistía tributaria por la emergencia de COVID-19; la que dicta medidas temporales sobre el uso de la cuenta individual de los afiliados al Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servicios Públicos; la ley que establece un régimen especial para los procesos de reorganización conciliada y la que modifica la Ley 6 de 1987 sobre beneficios para jubilados, pensionados y tercera edad. (Castillero Barahona, 2021 p. 239)

En el texto se describen las leyes y su propósito la mayoría de ellas dirigidas a resolver asuntos específicos en torno la emergencia social por la COVID-19. En el extremo del texto la situación se agrava con matices económicos, sociales y políticos.

Pero destaca en el informe de su gestión que más de 150,000 personas se beneficiaron de las acciones desarrolladas por la Asamblea, y que sus colegas asistieron a los debates en el Pleno, colocándolo al parecer como un logro y no como su deber al formar parte del servicio público.

A fin de cumplir con su informe de rendición de cuentas, el diputado presidente Castillero, se refiere a la importancia de contar con resultados medibles a través de estadísticas de leyes aprobadas, cortesías en reuniones, y el impacto de las leyes en la población. También resalta que los proyectos de ley en la Asamblea se elaboran dentro de los estándares de ISO 9001 convirtiendo a este órgano estatal en uno de los pocos certificados por el uso de dicha herramienta.

Se atribuye, que en dos años fueron aprobados en tercer debate un total de 216 proyectos de ley, entre los que se detallan leyes refe-

rentes a temas tributarios, asociaciones público-privadas, fomento de empresas turísticas, agricultura familiar, fomento al capital para la micro empresa y para personas con discapacidad, atracción de inversiones, entre otras, consideradas de impulso económico.

Por otro lado, en palabras del diputado Castellero, se aprobaron leyes de carácter social dirigidas a fortalecer sectores y organizaciones de la sociedad. Entre esas leyes menciona la ley que sanciona la violencia política y otros actos de discriminación en contra de la mujer, misma que se logra con la participación activa de organizaciones de mujeres políticas, inscritas y no afiliadas a partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y el apoyo de diputadas de diferentes bancadas de la Asamblea.

Es un hito que se implanta en el discurso, pero que no reconoce los procesos que le antecedieron en esa lucha de las mujeres que participan en política. En este punto específico se logra identificar la categoría de representación política y derechos político-electorales.

Otras leyes aprobadas en este período y consideradas de carácter social como la ley de medicamentos, la alfabetización digital y el programa estudiar sin hambre entre otras, se logran en el contexto que impuso la pandemia de la COVID-19, carentes de perspectiva de género e inclusión de los grupos más vulnerados de la población en las discusiones y propuestas, por lo que se consideran medidas sin plataforma programática y seguimiento de resultados.

#### 4. El discurso del presidente entrante Crispiano Adames Navarro, sesión del 1 de julio de 2021

##### 4.1. Características generales

Luego de dos períodos consecutivos en que la presidencia de la Asamblea Nacional estuvo ocupada por Marcos Castellero, el relevo

vino de la mano de su copartidario Crispiano Adames Navarro, quien es reelecto como Diputado por el PRD, en el circuito 8-7, cuya elección para presidir la junta directiva de la Asamblea contó con el beneplácito de sus copartidarios y colegas de otros partidos y bancadas de ese órgano del Estado.

Su construcción discursiva se caracterizó por recalcar el tema de la crisis de salud que atravesaba para ese momento el país, ya que a pesar de que se habían tomado algunas medidas para enfrentarla, persistían los desafíos para alcanzar la llamada reactivación de muchos sectores económicos, políticos y sociales.

El discurso contiene 3,241 palabras entre las que destacan como palabras frecuentes: salud, ley, sector. Otros términos o palabras clave son: debate, población, gobierno, sistema electoral, pandemia, reactivación, crisis y programa.

En el análisis del contenido del texto con el uso de las categorías establecidas, encontraremos algunas otras claves dentro del discurso que nos den cuenta de los proyectos propuestos y su finalidad dentro de la actual estructura política panameña.

#### 4.2. Las acciones concretas y las reformas político-institucionales

Su discurso inicia haciendo alusión a la figura de Omar Torrijos Herrera. Hoy con un Gobierno liderado por el PRD, evidentemente resaltando la categoría de representación política.

Apunta lo siguiente:

Hoy, con un Gobierno liderado por su partido, el PRD y por quien una mayoría de nuestro pueblo depositó su confianza para presidir los destinos de la Nación, el excelentísimo señor Presidente de

la República, aquí presente, Laurentino Cortizo Cohen, hace el mejor esfuerzo para salir adelante frente a la mayor crisis sanitaria, económica y social que hayamos vivido a lo largo de nuestra historia. (Adames Navarro, 2021, p. 246)

El nuevo presidente de la Asamblea utiliza recursos como elementos político-partidistas en su discurso, resaltando la labor del Presidente y su partido, aunque reconoce que se requieren ingentes esfuerzos para afrontar la crisis.

En tal sentido realiza un llamado a los distintos sectores de la vida nacional a trabajar de manera conjunta, sentando bases y consensos sobre los principales temas que requieren atención ante la necesidad de fortalecer la institucionalidad y dinamizar los sectores económicos para alcanzar el nivel de bienestar de la sociedad.

Existe presencia de un saber político que busca fortalecer áreas muy debilitadas y llegar a los sectores más vulnerables, a quienes la pandemia ha tratado más duramente. Con estas palabras, aunque no lo menciona, el diputado presidente Adames, llama a la unificación de los otros poderes del Estado para afrontar la problemática, así como a los diferentes sectores sociales, en virtud de que no se resuelven problemas estructurales que se agravaron con la pandemia.

Luego pasa a referirse a temáticas puntuales que deben ser discutidas puesto que forman parte de esas debilidades institucionales y estructurales que deben ser tratadas con prioridad. Una de ellas es:

El debate exhaustivo que requiere el Proyecto de Ley 329, que regula el conflicto de intereses en el sector público”. El país espera mucho más de nosotros, en otras latitudes donde no se atendió este clamor de su pueblo, la crisis institucional colapsó el



sistema, la ola antisistema que recorre el continente nos alcanzará, si le somos indiferentes. (Adames Navarro, 2021 p. 246)

Esta normativa, propuesta por el diputado electo por libre postulación Gabriel Silva, entre otras cosas prohibía al funcionariado gubernamental aceptar regalos, invitaciones, donaciones que lo coloquen en condiciones desventajosas.

Corresponde a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) registrar en la materia y velar por el cumplimiento de la ley, como instrumento para investigar los casos que involucran a sujetos obligados en situaciones de conflicto de intereses. Esta ley establece una serie de sanciones a personas que ejercen altos cargos en los diferentes órganos del Estado e instituciones públicas. Asimismo, llama la atención sobre la reforma del Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea, propuesto en períodos anteriores sin lograrse un consenso entre las bancadas para su modificación.

Continúa en su discurso y vuelve sobre la crisis causada por la pandemia de la COVID-19, indicando que el gobierno nacional realizó grandes esfuerzos económicos, sociales y políticos, para la atención de la crisis sanitaria, a través de proyectos como el Plan Solidario y el Plan de Reactivación Económica, indicando que ambos planes son considerados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como uno de los mejores programas sociales en toda América Latina.

En el texto de su discurso menciona que se requiere de la participación de todos los sectores, para que exista democracia y que esta guíe el accionar de una función pública que represente y gobierne para la mayoría o no solo para un grupo.

Propone atender los sectores de salud y educación, muy golpeados por la pandemia, a través de las siguientes iniciativas:

- Modernización y adecuación de la red de establecimiento de salud, entre ellas la Ciudad Hospitalaria y los hospitales de Metetí en Darién, Amador Guerrero en Colón, Anita Moreno en Los Santos y Bugaba en Chiriquí.
- Revisión del Código Sanitario de 1947 y actualización de la Ley 1 de 2001 de medicamentos y otros productos para la salud humana.
- Revisión de la legislación que contempla el marco regulatorio para la gestión integral de los desechos urbanos y domiciliarios.

Se refiere a la inversión en la ciencia, en este punto del discurso, con lo siguiente:

Panamá tiene que invertir en ciencia, porque sin ello no hay innovación, competitividad, progreso, independencia y equidad. Durante mi gestión como Presidente de este Órgano del Estado, mantendremos abierto el diálogo para promover iniciativas legislativas que respalden la actitud científica en el sistema educativo. (Adames Navarro, 2021 p. 249)

De igual manera, manifiesta tener interés en promover la actividad científica en el sistema educativo. Menciona que en la Asamblea debería existir una hemeroteca que contenga las actas digitalizadas de las comisiones y del Pleno, un tipo de repositorio documental. También se refiere a que el actual acontecer económico y social llama a los gobiernos a destinar mayor presupuesto a la investigación, menciona a los centros e institutos de investigación en el país: Instituto Conmemorativo Gorgas, Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT), Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología (INDICASAT), Ciudad del Saber entre otros. Propone

innovación en el funcionamiento de la Asamblea y la importancia de la investigación para el desarrollo y el avance científico del país con inversión pública.

Otro de los puntos relevantes en su discurso lo dedica a la reactivación económica, promoviendo iniciativas como:

- El debate del proyecto de ley 101 que apoya el programa de ayuda a la micro, pequeña y mediana empresa, y el proyecto de ley 642 que autoriza a las entidades públicas a certificar deudas con los proveedores y ser respaldadas con la emisión de títulos o valores de deudas y dicta otras disposiciones ambas para ese momento se encontraban en segundo debate en la Asamblea Nacional.
- La discusión del proyecto de ley 229 de regulación tributaria y laboral, de incentivos a este tipo de empresas.

En el texto, la reactivación de la economía ocupa un lugar importante en las propuestas y los sectores que debe impactar. Sin embargo, requiere mayor consenso, participación y acciones puntuales dirigidas a sectores específicos de la economía y de la población.

Cuando el diputado presidente Crispiano Adames se refiere a que existe una brecha digital, no se refiere a las poblaciones y grupos, entre ellas las mujeres, que quedan en marginación por la falta de acceso a internet, si no a las empresas que operen utilizando plataformas digitales.

Luego aborda el tema de la inseguridad y violencia que afecta en gran medida a las mujeres, la reforma de la seguridad social a través del diálogo por la Caja del Seguro Social (CSS) y la ley de descentralización de los gobiernos locales, cada uno importante en su propia lógica y esencia, por ser temas que afectan directamente a grupos poblacionales específicos, como mujeres, adultos mayores, pacientes y los recursos para los municipios y comunidades:

- La aprobación de la ley de violencia política contra la mujer, además de proveer todas las herramientas necesarias que

les permitan tener el acceso a programas de educación y de oportunidades de empleo, con una igualitaria remuneración salarial, tanto en el sector privado como en el sector público.

- Es preciso encontrar mecanismos financieros para salvar nuestro programa de pensiones, sin afectar los parámetros con los que se calculan las mismas.
- Hay que revisar la legislación vigente sobre participación ciudadana y descentralización presupuestaria de los gobiernos locales.

En el texto se expone el reconocimiento de las injusticias por razón de género a las que se enfrenta la mitad de la población, y la necesidad de crear leyes y herramientas para la transformación de esta realidad, más no se mencionan las herramientas ni las instituciones que deben involucrarse en estos temas.

Sobre la seguridad social se pondera positivamente el diálogo promovido por el Órgano Ejecutivo y se menciona el apoyo que la Asamblea proporcionará participando del mismo.

Luego pasa a dos temas que implican la reforma de Códigos, el primero, el Código Minero; y el segundo, el Código Electoral. El diputado coloca estos temas de la siguiente forma:

- Es necesario dictar una política general que contemple la protección del ambiente y la salud de las personas y establecer un nuevo marco regulatorio, reformando el Código Minero que data de los años 60.
- La reforma del Código Electoral, esfuerzo en el que los partidos políticos y la sociedad civil organizada, a través de la Comisión Nacional de Reformas Electorales y liderado por el TE, proponen cambios necesarios a la legislación electoral.

¿Qué se aprobó en esta reforma que beneficiara la participación política de las mujeres? El proyecto de reformas 544 fue aprobado

en tercer debate en la Asamblea Nacional en octubre de 2021. En comunicado del TE publicado en la página web de la institución el 15 de octubre de 2021, se expresa que en el Pleno de la Asamblea, entre otros temas, se discutió y fue objeto de modificaciones, la norma en lo relativo a la paridad de género en las postulaciones, sin eliminar la llamada válvula de escape que permite que los partidos políticos llenen los espacios que corresponden a las mujeres con otros candidatos de género masculino.

El TE toma acciones presentando ante la CSJ una demanda de inconstitucionalidad, en virtud de que no se eliminó el artículo, lo que se constituye en una barrera para el avance de las mujeres en la política.

Al cierre de su discurso el diputado Adames expresa un planteamiento importante en el que se refiere a que, si aspiramos a avanzar hacia una sociedad desarrollada, con justicia social y equidad, es preciso hacer énfasis en la salud y la educación de la población, con inversión producto de un consenso nacional y no solo proveniente de la decisión de un gobierno.

Finaliza señalando:

Para ello debemos generar la mayor y mejor comunicación entre los órganos del Estado... reafirmamos nuestro compromiso de mantener permanentemente coordinación sin menoscabo de la función fiscalizadora de la gestión pública que nos otorga la Constitución Nacional de la República de Panamá, más en esta hora difícil que vive la Patria (Adames Navarro, 2021, p. 253)

Según estas palabras se puede observar que se comprende o se tiene la intención por parte del Legislativo de cumplir con su función fiscalizadora, pero fomentando esa relación armónica de

colaboración con otros poderes públicos, para llevar adelante los proyectos y programas.

#### 4.3. El discurso del presidente reelecto, sesión del 1 de julio de 2022

##### 4.3.1. Características generales

Este período de la legislatura se caracteriza por la reelección del diputado Crispiano Adames como presidente del Órgano Legislativo. Su discurso fue extenso y detallado, a modo de rendición de cuentas de un primer período bajo su dirección. Se refirió a las leyes que se aprobaron con la participación de las diferentes bancadas y el impulso de algunas leyes por iniciativa ciudadana. Nuevamente vuelve sobre la crisis sanitaria y su priorización sobre otros temas.

El discurso contiene 4,674 palabras entre las que destacan como palabras frecuentes en el texto son: ley y social. Otras palabras claves encontradas en el texto fueron las siguientes: medicamentos, desigualdad, salud, participación, reactivación, política y distribución.

##### 4.3.2. Persiste la crisis, se anticipan nuevos retos ante el crecimiento de la desigualdad social

Inicia su discurso refiriéndose a la agotadora labor dedicada a lo largo de tres años al enfrentar fundamentalmente el principal tema de salud pública que ha vivido el mundo.

Presenta un informe que caracteriza el trabajo de gestión legislativa por tipo de leyes y la instancia que la presenta a la Asamblea, en la que el 85% del total fueron presentadas por la gestión de diputados y diputadas, y 15% por iniciativa ciudadana. El Ejecutivo presentó 24 proyectos de leyes y el Órgano Judicial presentó un proyecto de ley.

El diputado se refiere a los proyectos de ley indicando que el 85% ya son ley de la República, de los cuales el 55% son de carácter social, 23% de carácter administrativo y 22% de carácter económico.

Entre esas leyes se mencionan:

- La Ley 244, que crea el Sistema Nacional del Registro Oficial de Ofensores Sexuales.
- La Ley 238, que amplía el alcance del fuero de maternidad hasta el padre y concede vacaciones en caso de fallecimiento de la madre, una ley de protección laboral.
- La Ley 260, que crea el Programa de Atención Médica Domiciliaria para personas con discapacidad severa, todas las bancadas.
- Ley 294, que establece los lineamientos generales a las políticas públicas educativas, dirigida a la transformación digital de la educación, una ley educativa.
- La Ley 302, que establece el Programa de Formación en Materia de Educación en Sexualidad y Afectividad.
- Ley 297, del Plan COLMENA, de carácter social y económico, que es un apoyo indiscutible a la reducción de la desigualdad social.
- Ley 288, que crea la Universidad Autónoma de los Pueblos Indígenas, Ricardo Santo, de carácter educativo y social.

Entre las leyes de carácter social incluye temas de educación, políticas públicas de protección de la infancia y la educación sexual como parte de un programa que se imparta en las escuelas.

A juzgar por el escenario sociopolítico del país al momento en el que se debatían, podía dar cuenta de que las mismas no cumplían con las expectativas de la población.

Recordemos, que en julio de 2022 se inicia una serie de protestas en diferentes puntos del país, consiguiendo el apoyo de la población que se fue sumando de manera paulatina a las mismas.

El diputado Adames, menciona lo siguiente en su discurso: “la mayoría de esas protestas visibilizan el fenómeno de la privación relativa, que es el producto de la desigualdad social abismal y del hartazgo social” (2022, p. 259).

La politóloga Claire Nevache investigadora asociada del Centro de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS), publicó un artículo denominado “Las cinco crisis de Panamá” donde explica que en el país se presentaron varias crisis que estallaron como síntoma del descontento ciudadano que venía acumulándose desde el 2019, con temas como la situación de la CSS, el desempleo y la impopular reforma electoral (Nevache, 2022).

De las cinco crisis que desarrolla la politóloga en su texto, me referiré a dos específicamente: la primera es la de la desigualdad, que percibe la población como una injusticia social en la distribución de los recursos económicos, situación que se agrava durante la pandemia. La otra crisis es la de representatividad y confianza, que se refiere a la desconfianza en las instituciones, el gobierno, el poder judicial y los partidos políticos; esto aunado a una desconfianza general de la ciudadanía, cuando el 74.2% de la población panameña no confía en las demás personas.

Este escenario agrava cualquier discusión en la Asamblea y plantea la necesidad de realizar acuerdos, acercarse a la población y a los grupos para buscar alternativa a la gran crisis en el país.

Más adelante en su discurso el diputado presidente se pregunta: ¿Cómo a juicio de esta Asamblea y de sus distinguidos miembros podemos corregir esto? (Adames Navarro, 2022, p. 259). Siguiendo su planteamiento el diputado apunta a la alta tasa de informalidad, que representaba el 48.2% a abril de 2022, mediante la asistencia en materia de seguridad social, generando una política pública que emane del rector de la salud pública, a fin de mantener la estabilidad y la paz social. Este puede ser uno de los problemas, pero no contempla todos los demás temas de representatividad política y desconfianza en las instituciones públicas del país.



Menciona el acercamiento con la sociedad civil a través de la Fundación Espacio Cívico para la implementar la iniciativa “Parlamento Abierto”. Este es un paso importante para lograr transparencia en la gestión pública y que la Asamblea pueda ejercer su rol fiscalizador y realice rendición de cuentas a la ciudadanía, involucrándola en la toma de decisiones.

Sobre el rol fiscalizador de la Asamblea Nacional, recientemente se presentaron los resultados de una investigación desarrollada por Transparencia Internacional capítulo de Panamá con financiamiento de la Unión Europea, dentro del proyecto internacional SANCUS, por sus siglas en inglés (“Strengthening Accountability Networks among Civil Society”), que en el caso de Panamá, se propuso evaluar las facultades y la actuación de la Asamblea Nacional en su rol de fiscalización y en relación a la participación efectiva de la sociedad civil. Los principales hallazgos arrojan que existe un marco legal de fiscalización con múltiples instancias, entre ellas, mecanismos formales de citaciones a funcionarios, ratificación y nombramiento de funcionarios en instituciones claves, como el Contralor General de la República, al igual que la aprobación del presupuesto y la fiscalización financiera nacional, sin embargo, existen áreas de mejora de las leyes, a fin de reducir la brecha entre los estándares de mejores prácticas y lo que ocurre en la realidad panameña (Fundación Libertad Ciudadana, 2023).

#### 4.4. El discurso del presidente Crispiano Adames, sesión del 1 de enero de 2023

##### 4.4.1. Características generales

Con este discurso el presidente de la Asamblea, Crispiano Adames, da inicio a un nuevo año ocupando dicho cargo y próximo

a la culminación de su segundo período al frente de la junta directiva de ese órgano el Estado.

El texto del discurso utilizando la herramienta Voyant Tools nos da cuenta de una extensión de 4,101 palabras, de las cuales las más frecuentes son ley y nacional. Otros términos que destacan a lo largo del mismo son: democracia, mujeres, grupos, desigualdad y participación.

En el análisis del contenido del texto con el uso de las categorías establecidas, encontraremos algunas otras claves dentro del discurso que nos den cuenta de los proyectos dentro de la actual estructura política, en específico sobre las leyes relativas a las mujeres, su participación política y en todos los ámbitos de la sociedad panameña.

#### 4.4.2. Los desafíos del año preelectoral y la participación política de las mujeres en Panamá

Este discurso inicia haciendo recuento de los 18 meses en el que le tocó administrar el Pleno de la Asamblea. A pesar de no ser su discurso de salida, indica que no fue un camino fácil, poder concretar proyectos con el apoyo de todas las bancadas. Sin embargo, declara que no cree en los liderazgos únicos refiriéndose a la relación Ejecutivo-Legislativo, por lo que su respuesta ha sido la de promover el trabajo conjunto y a la vez integrar a la sociedad al debate de los principales problemas nacionales.

También menciona la reforma del reglamento orgánico de la Asamblea entre las tareas pendientes, a fin de adecuar la actividad legislativa a la política representativa para el pueblo, teniendo en cuenta que el clima es de debilidad democrática.

En cuanto a la aprobación de leyes, durante los primeros seis meses de este último período se refirió a normas de carácter social (61%), económicas (19%) y administrativo- judiciales (20%).

En particular para este análisis nos basaremos en leyes que se aprobaron para el avance de las mujeres, las cuales, aunque no se puedan caracterizar como parte de una agenda legislativa con enfoque de género, atienden problemáticas específicas que afectan a las mujeres en muchos ámbitos. Entre ellas la Ley 346, que establece la gratuidad en los servicios de atención integral de salud para mujeres durante el embarazo, parto y puerperio, norma establecida para ofrecer cobertura universal, y que se constituye en un avance en materia de salud sexual y reproductiva sobre todo para mujeres pobres, jóvenes y adolescentes.

Asimismo, con la aprobación de la Ley 321, pasa a formar parte de nuestra legislación nacional el Convenio sobre la Eliminación de la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo, ley que viene a culminar con una reclamación histórica de grupos sindicales conformados por la clase trabajadora de hombres y mujeres, garantizándoles tratos dignos, sin discriminación y en condiciones de igualdad en el acceso al trabajo.

Otras leyes de avance social que brindan herramientas para mejorar la calidad de vida y el sistema de cuidados de las personas dentro de los diferentes grupos familiares, son la Ley 329 de 2022, que establece la obligatoriedad de la realización de tamizaje neonatales y dicta otras disposiciones, permitiendo con el avance tecnológico a las mujeres y los hombres conocer las condiciones en las que se desarrolla la vida humana; y la Ley 364 de 2023, que desarrolla el derecho humano a la salud mental, y garantiza su cobertura nacional, también se constituye en un avance en materia de equidad social y de salud.

El Proyecto de Ley 811, que crea el Ministerio de la Mujer y dicta otras disposiciones, era una aspiración de un sector importante y determinante de la vida nacional, las mujeres organizadas en diferentes agrupaciones y gremios, que han luchado por el derecho a la participación en la vida pública en igualdad de condiciones.

En un año pre electoral, persistieron los retos en materia de la participación de las mujeres en la política, porque a pesar de que se

han creado, mejorado y avanzado en las herramientas legales que establecen dicha participación como un derecho humano (art. 373 del Código Electoral), las barreras estructurales y culturales enquistadas en la sociedad y las instituciones, frenan dicho avance.

Así nos lo revelan los datos del TE, que muestran que las mujeres constituyeron la mayoría del padrón electoral preliminar para las elecciones de 2024 (50.2%), además de conformar el 49% de la militancia en partidos políticos y ser quienes más votan en las elecciones (52.6% de mujeres frente a 47.4% de hombres en las elecciones de 2019), pero solo son el 22.5% de la Asamblea Nacional. En la historia de su conformación, desde 1994 a la actualidad solo 61 mujeres han sido electas legisladoras o diputadas de la República.

En las primarias de los partidos políticos se observó poca o nula participación en algunas candidaturas, es el caso de las presidenciales: de las ocho candidaturas a la Presidencia de la República, solo competieron dos mujeres que utilizaron la vía de la libre postulación. Los partidos políticos postularon y eligieron solo hombres.

Es por ello que, se requiere que la estrategia política sea integral y que no deje margen para que no se cumpla, de lo contrario continuaremos obteniendo exactamente los mismos resultados.

#### 4.5. El discurso del presidente Jaime Vargas Centella, el 2 de enero de 2024. Instalación de la segunda legislatura del quinto período de sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional

##### 4.5.1. Características generales

A través de este discurso el presidente de la Asamblea Nacional Jaime Vargas Centella, da inicio al primer período de sesiones ordinarias de este órgano del Estado para el año 2024, cierre del mandato

del gobierno que lideraba el Presidente de la República, Laurentino Cortizo Cohen.

El texto del discurso utilizando la herramienta Voyant Tools, nos indica que el total de palabras utilizadas fue 1,855, de las cuales las más frecuentes son Asamblea y Panamá. Otros términos que se destacan a lo largo del mismo son: necesidades, desarrollo, justicia y bienestar.

En el contenido del texto es difícil diferenciar líneas relativas a las categorías pre establecidas para el análisis. Se trata de un discurso muy general que da cuenta en términos cuantitativos, los porcentajes alcanzados por las distintas comisiones permanentes y subcomisiones de trabajo, en temas puntuales como aprobación de presupuestos, traslados de partidas, entre otros trámites que recaen dentro de la función legislativa.

En tal sentido en el siguiente apartado nos referiremos a algunas temáticas puntuales que el presidente Vargas Centella, menciona en su discurso como temas prioritarios en la gestión de la Asamblea Nacional, en aquel período de sesiones.

#### 4.5.2. Proyectos para el desarrollo sostenible y la herencia para la nueva Asamblea

Desde el inicio, el discurso de Vargas Centella, sobre quien recae la responsabilidad de dar inicio a la segunda legislatura del quinto período de sesiones de la Asamblea Nacional, se caracteriza por brindar calificativos tendientes a indicar que los diputados y diputadas han trabajado en unidad, enfrentando los desafíos, con un objetivo común que representa el bienestar de la población panameña.

A modo de informe de rendición de cuentas, indica que se registró el 86% de asistencia de las diputadas y diputados, a las sesiones del Pleno, comisiones de trabajo, sub comisiones, reuniones informativas,

giras de trabajo, ratificaciones y traslados de partidas de distintas instituciones públicas.

Menciona en esta primera parte del discurso la palabra democracia, que es una de las claves que utilizamos para leer y analizar estos discursos, pero la utiliza para referirse a que los avances en las labores que realiza la Asamblea, constituyen un gran escalafón para la democracia, resaltando que el objetivo común es el mejoramiento de la vida de cada panameño.

Esta forma de utilizar la palabra democracia no es todo lo abarcadora que podría ser para referirse a temas importantes en el sentido de las reformas políticas pendientes, que podrían mejorar la calidad de esa democracia que debemos defender.

Entre los temas a los que se refirió de manera muy general, está el tema de la salud, en el cual se recomienda un aumento sustancial del presupuesto para la construcción del Hospital Oncológico.

Asimismo, en el tema energético solo menciona que se deben buscar soluciones sostenibles que ayuden a hacer frente a los retos del siglo XXI. En ambas recomendaciones no se hace una puntualización sobre los pasos a seguir o las acciones concretas a realizarse y en qué tiempo.

De igual forma, se refiere a la necesidad de construir puentes sobre los ríos Tuira y Chucunaque como medida para lograr una conectividad, integración y oportunidades de desarrollo y crecimiento para la provincia de Darién. Esto es muy positivo, pero nuevamente en forma de ideas muy generales y sin sustento del cómo y a través de que instituciones y recursos se realizarían dichas obras de infraestructura.

Es preciso comentar que, el último trimestre del año 2023 fue convulso en nuestro país por el tema minero, sin embargo, el diputado Vargas, en ningún momento lo menciona, ni el polémico proyecto de ley 406, aprobado en la Asamblea Nacional en tercer debate el 20 de octubre de 2023, sobre el contrato de concesión minera, celebrado entre el Estado y la sociedad Minera Panamá S.A.

Esto en virtud de la relevancia que tuvo para todo el país y los cambios y transformaciones políticas, económicas y sociales que se generan en relación al cierre de la mina, un posible arbitraje internacional y los miles de trabajadores y trabajadoras, que pierden sus empleos al cancelarse las operaciones de la empresa, a partir de la sentencia de la CSJ del 28 de noviembre de 2023.

Por lo delicado de los temas que se desprenden de la crisis minera, considero que el momento era propicio para hacer mención en su discurso de alguna estrategia para hacerle frente este problema y ante el inminente cambio en la Asamblea a escasos meses de las elecciones.

En relación al tema electoral comenta que las elecciones se constituyen en pilar fundamental de la democracia y que en ello el TE debe continuar cumpliendo con su rol.

En esta parte no profundiza en su idea sobre el rol de los candidatos, de la Asamblea en la aprobación de leyes que fortalecen el rol del TE, ni las reglas de los procesos electorales.

Finaliza su discurso refiriéndose al problema del agua, como un tema vital para el desarrollo sostenible, mencionando que, para abordarlo, se recomienda la instalación de comisiones especiales para analizar en primer lugar la situación actual, identificar las áreas críticas que requieren atención inmediata, así como la elaboración de las estrategias efectivas para una gestión sostenible de este recurso.

Como comentario final en su discurso el diputado Jaime Vargas a diferencia de los presidentes que le precedieron no adelantó mayores detalles acerca de proyectos de ley en concreto y lo que queda pendiente, solo convocó a sus colegas a continuar trabajando en unidad a lo interno de ese órgano del Estado, como garantía de un futuro mejor para nuestro país.

En la revisión de su discurso no fue posible identificar en el fondo, la referencia a las otras categorías planteadas en esta investigación:

relación con otros poderes del Estado, derechos políticos-electorales y representación política.

Y en el caso específico de la participación política de las mujeres, no realiza referencia alguna a este tema, ya sea en propuesta de algún proyecto de ley o situación específica a ser revisada durante este período.

#### 4.6. El quinquenio 2024-2029 inicia bajo la dirección de una mujer

##### 4.6.1. Características generales

El discurso de la diputada Dana Castañeda se caracteriza por utilizar un lenguaje bastante sencillo. Consta de un total 1,738 palabras, de las cuales se destacan como las más utilizadas: Asamblea, política, democracia y población.

Se dirige a sus colegas diputados y diputadas para indicarles que se necesita trabajar en los consensos, utilizando el debate y el diálogo para mejorar la comunicación entre todos, trabajar para sacar adelante al país y cambiar la mala percepción que mantiene a la ciudadanía frente a la labor del primer Órgano del Estado.

A través de este discurso la presidenta Dana Castañeda insta a un nuevo período de la Asamblea, caracterizado en primer lugar por el hecho de que a pesar de no ocupar en número la mitad de las curules del hemiciclo legislativo, hay una oportunidad para colocar en la agenda los principales temas de interés para las mujeres y la sociedad en su conjunto.

##### 4.6.2. La representatividad femenina en la Asamblea Nacional

Como se menciona con anterioridad, las diputadas electas solo representan el 21% de las curules de la Asamblea. De este grupo de



15 diputadas, 6 fueron electas por libre postulación y 9 por partidos políticos. En cuanto a los circuitos electorales donde fueron electas, se destaca la presencia de mujeres en provincias en las que no se elegía mujeres recientemente, es el caso de la provincia de Coclé, donde resulta electa la diputada presidenta de la Asamblea. Mientras que, a pesar de la debacle electoral sufrida por el partido más grande del país con bases territoriales muy arraigadas, por segundo período consecutivo en la Comarca Guna Yala, resulta electa una mujer, la diputada Flor Brenes por el partido PRD.

En relación a la distribución de las diputadas de partidos y libre postulación, se destaca que son mayoría en el distrito de San Miguelito y en la provincia de Panamá Oeste, donde las mujeres se presentan como una opción política viable. Se eligen para este período, 4 diputadas en Panamá Oeste (circuitos 13-1 y 13-4) por distintos partidos políticos; mientras que en el Distrito de San Miguelito (circuito 8-2), se eligen 2, pero por la libre postulación. En las demás provincias, se logra al menos una curul, es el caso de las provincias de Colón, Veraguas y Chiriquí. En Panamá, se logran 3 curules, de las cuales 2 son por la libre postulación y una curul por partidos.

#### 4.6.3. Las propuestas en el discurso y los retos actuales de la mujer en la política

La presidenta Castañeda, es la tercera mujer en la historia en ocupar el cargo de presidenta de la junta directiva de la Asamblea Nacional. En su discurso se refirió a que hace 79 años se eligieron en nuestro país a las primeras diputadas panameñas: Esther Neira, oriunda de la provincia de Coclé, y Gumersinda Páez, por lo que se comprometía a propiciar la discusión de leyes con la finalidad de que se adopten políticas públicas y económicas que mejoren las condiciones de vida de las mujeres en el aspecto familiar, laboral y profesional.

También destacó en su discurso que existe desconfianza de la población en las instituciones públicas. Por lo que se requiere trabajar buscando los consensos necesarios en los temas prioritarios para el país:

- Reformas al presupuesto de la Asamblea, lo que depende de la revisión de los renglones de gasto en planilla, viáticos, alimentación, entre otros. En relación a esta propuesta, agrega que los fondos de este presupuesto sean destinados al Hospital Oncológico.
- Reformas al régimen orgánico de la Asamblea.
- Invita a los presidentes de los otros dos Órganos del Estados a trabajar en conjunto, respetando las competencias de cada uno y manteniendo el equilibrio constitucional.
- También propone potenciar la interacción con la ciudadanía, a través de la mejora de los mecanismos de participación, utilizando las herramientas de la tecnología de información y comunicación, así como las redes sociales.

Por último, indica que es necesario trabajar en la reactivación económica del país, a través de las leyes que permitan atraer la inversión nacional e internacional.

Se desprende del análisis de este discurso que, siendo el primero para este período, muy poco da cuenta de metas y logros que se espera poder alcanzar, sin embargo, retoma algunos temas que quedaron pendientes del quinquenio anterior como es la reforma al reglamento interno de la Asamblea. También menciona la importancia de las políticas públicas que se requiere para el real avance de las mujeres en algunos ámbitos, a pesar de que no menciona en específico una política o un tema que impulsaría en su calidad de presidenta de este primer Órgano del Estado.

## V. Conclusiones

El análisis discursivo es una herramienta que ofrece varias posibilidades para conocer las formas de pensamiento, las intenciones y objetivos por los que el discurso es emitido, y cuál es el efecto que desea causar en su audiencia. Luego, el contraste de esa información con la realidad se constituye en una forma de verla a través del contenido del discurso, encontrando algunas similitudes, pero también discordancias entre lo que se dice y se logra concretar, sobre todo en escenarios donde afloran diferentes voces, posiciones políticas y los problemas sociales muchas veces no permiten diálogos abiertos y participativos entre los diferentes actores y sectores de la comunidad política, económica y social.

Las características de cada discurso nos permiten identificar temas relevantes y conocer la prioridad con la que estos se tratan en cada coyuntura social y política, o cuánto consenso hubo ante la posibilidad de proponer un proyecto que redundara en una política pública con las herramientas para abordar con efectividad una problemática, lo que pasa por la construcción de una institucionalidad pública pero también política.

Este proyecto es una herramienta útil de investigación que, bien canalizada podría servir de base para estudios de casos a lo interno de la Asamblea y extenderse a otros actores políticos y sociales, a fin de generar debates públicos abiertos y participativos.

En el momento preelectoral, el discurso sobre la participación política de las mujeres fue insuficiente a pesar de que se aprobaron algunos marcos legales importantes para las mujeres. Persiste la deuda social, política y partidista con este grupo social, y a su vez, son muchos los temas que se generan en Panamá y en el mundo que deben formar parte de los discursos y los debates en la Asamblea, con

proyección y capacidad de respuesta a los problemas estructurales del país y en el escenario global.

Se destaca el inicio de un nuevo quinquenio en el que se elige a una mujer para presidir la junta directiva de la Asamblea Nacional, lo que ya permite medir algún avance en las condiciones, en las que las mujeres diputadas ejercen el cargo. La presidencia de la Asamblea ha sido un cargo que históricamente no han ocupado las mujeres, ha sido limitado su acceso por lo que representa otro hito, para la representación de las mujeres en una posición de relevancia para la toma de decisiones.

### Referencias

- Adames, C. (2021). Discurso 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). *Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional* (pp. 245-253). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- (2022). Discurso del 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). *Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional* (pp. 254-265). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- Benjamín, R. (2020). *La política en el Discurso: Construcciones discursivas de las élites políticas panameñas en la posinvasión*. Tribunal Electoral. <https://rinedtep.edu.pa/handle/001/148>
- Beytía, J., y Chavarría, D. (2022). *Compendio de Discursos pronunciados por los Presidentes de la Asamblea Nacional 2000-2022*. Panamá: Asamblea Nacional.
- Castañeda, D. (2024). Discurso de 1 de julio, Presidenta de la Asamblea Nacional 2024-2025. En Acta de instalación de la Asamblea Nacional y toma de posesión del Presidente de la República para

- el período constitucional 2024-2029, correspondiente al 1 de julio de 2024, pp. 34-37. Asamblea Nacional. <https://legispan.asamblea.gob.pa/records/a54ee0ef-2c1a-4a06-ac10-2ba80f51afa9>
- Castillero, M. (2019). Discurso 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional 2019-2020. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 227-231). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- (2020). Discurso del 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 233-237). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- (2021). Discurso del 1 de julio, Presidente saliente de la Asamblea Nacional. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 238-243). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- Democráticos, I. d. (2020). *Áreas, líneas y protocolo de investigación*. Panamá: Tribunal Electoral.
- Díaz Bravo, E. (2012). Desarrollo histórico del Principio de Separación de Poderes. *Revista de Derecho*, 38, pp. 240-270. <https://www.redalyc.org/pdf/851/85124997008.pdf>
- Dijk, T. A. (2000). *El Discurso como Interacción Social*. Barcelona: Gedisa. Electra, T. (s.f.).
- González, J. (6 de mayo de 2019). *Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica*. <https://www.celag.org/elecciones-en-panama-ajustado-triunfo-cortizo/>
- Hoyos, A. (2022). Las Reformas Constitucionales de 2019: Lecciones de un intento fallido y superación de una década de desencanto. *Revista Ratio Legis*, 1(1), pp. 41-52. <https://doi.org/10.61311/2953-2965.60>

- Humanos, I. I. (2018). *Diccionario Electoral tomo II*. San José: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Instituto de Estudios Democráticos (2020). Áreas, Líneas y Protocolo de Investigación del Instituto de Estudios Democráticos. Tribunal Electoral.
- <https://rinedtep.edu.pa/handle/001/116>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017). *Diccionario Electoral*
- Krippendorff, K. (1997). *Metodología y Análisis de Contenido*. Barcelona: Paidós.
- Nevache, C. (2022). Las cinco crisis de Panamá. <https://cieps.org.pa/las-cinco-crisis-de-panama/>
- Raigada, J. L. (2002). Epistemología, metodología y técnicas de análisis de contenido. *Estudios de Sociolingüística*, 1-42.
- Tribunal Electoral de Panamá, PNUD, ONU Mujeres, IDEA Internacional (2021). *Diagnóstico Atenea: Mujeres Panameñas en la Ruta hacia la Paridad Política*. <https://rinedtep.edu.pa/handle/001/462>
- Van Dijk, T. (2000). El discurso como interacción social. Editorial Gedisa.
- Vargas, J. (2023). Palabras por honorable diputado Jaime Vargas presidente de la Asamblea Nacional. En Acta de la sesión de instalación de la Asamblea Nacional en la primera legislatura del quinto período de sesiones ordinarias del período constitucional 2019-2024, correspondiente al 1 de julio de 2023, pp. 25-27. Asamblea Nacional. <https://legispan.asamblea.gob.pa/records/a05a9f8f-5189-479f-bbdc-4e87021ad302>





Presidentes de la  
Asamblea Nacional  
1990-2024

**Alonso Fernández Guardia.** Nacido en Colón. Miembro del Órgano Legislativo entre 1964-1968 y 1990-1994, fue presidente de la Asamblea Legislativa (1990-1991), como legislador por el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (Molirena), del cual fue miembro fundador. Condecorado con la medalla Justo Arosemena, también se desempeñó como viceministro de Hacienda y Tesoro, y director general del Instituto de Vivienda y Urbanismo, entre otros puestos. Falleció en el 2013.

**Marco Antonio Ameglio Samudio.** Nacido en la ciudad de Panamá (1961), fue legislador durante tres periodos consecutivos entre 1989 y 2004, y presidente de la Asamblea Legislativa (1991-1992), como legislador por el Partido Liberal Auténtico. En 1994 fue reelecto por el Movimiento Renovación Nacional (Morena) y en 1999 por el Partido Arnulfista, denominado Panameñista desde 2004. Tiene estudios secundarios en el Colegio San Agustín, Licenciatura en Administración de Empresas por la Universidad Santa María La Antigua (USMA), y estudios de Posgrado en Alta Gerencia en INCAE. También ha sido presidente del Partido Panameñista (2005-2006), miembro de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá (2010-2018) y candidato presidencial en las elecciones de 2019 por la vía de libre postulación.

**Lucas Ramón Zarak.** Presidente de la Asamblea Legislativa (1992-1993), como legislador por el Partido Liberal Auténtico. Fue diputado durante dos periodos (1990-1994 y 1994-1999), ya como legislador por el Partido Arnulfista en el segundo período, durante el cual operó como enlace entre el Ejecutivo y el Legislativo, manejando temas conflictivos a lo interno del Legislativo y destacando como conciliador. También se desempeñó como cónsul en New York durante el gobierno del presidente Arnulfo Arias Madrid. Falleció en el 2008.



**Arturo Ulises Vallarino Bartuano.** Nacido en la ciudad de Panamá (1943), fue legislador entre 1989 y 1999, y presidente de la Asamblea Legislativa (1993- 1994), como legislador por el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA). Graduado de Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá (1966), con Doctorado en Ciencias Jurídicas por la Universidad del Salvador, Argentina (1972). También se desempeñó como profesor de derecho en la Universidad de Panamá, primer vicepresidente durante el gobierno de la presidenta Mireya Moscoso (1999-2004) y embajador de Panamá ante la Organización de Estados Americanos desde el año 2013 hasta el 2014.

**Balbina del Carmen Herrera Araúz.** Nacida en la ciudad de Panamá (1954), ha sido alcaldesa del distrito de San Miguelito (1984-1989) y legisladora entre 1989 y 2004. Es la primera mujer en ocupar la presidencia del Órgano Legislativo (1994-1995), como legisladora por el Partido Revolucionario Democrático (PRD), del cual es fundadora. Realizó sus estudios secundarios en el Instituto Nacional de Panamá (1974) y obtuvo el título de ingeniera agrónoma por la Universidad de Panamá (1980). También ejerció como titular del Ministerio de Vivienda (2004-2008) y obtuvo la candidatura a la Presidencia de la República en el proceso electoral del 2009.

**Carlos Ramón Alvarado Acosta.** Presidente de la Asamblea Legislativa (1995-1996), como legislador por el Partido Revolucionario Democrático, del cual fue miembro fundador. Egresado del Colegio Félix Olivares, en David, provincia de Chiriquí, obtuvo el título de médico general por la Universidad de Veracruz, México (1970). También se desempeñó como vicepresidente de la Asamblea Nacional de Representantes (1979), miembro del Consejo Nacional de Legislación (1980-1984) y dirigente deportivo en la provincia de

Chiriquí. Falleció en el 2008. Desde el 2015, el auditorio del edificio nuevo del Órgano Legislativo lleva su nombre, como reconocimiento a su trabajo en esa institución.

**César Augusto Pardo Rivera.** Miembro del Órgano Legislativo en cuatro ocasiones entre 1984 y 2009, fue presidente de la Asamblea Legislativa (1996-1997), como legislador por el Partido Revolucionario Democrático, del cual es miembro fundador. Completó los estudios de nivel secundario, fue constituyente en 1972 y gobernador de Coclé (1981). Entre los proyectos de ley que presentó destacan la condonación de intereses a productores agropecuarios con préstamos por debajo de los 50 mil dólares y el reconocimiento del derecho de los artesanos como trabajadores con derecho a optar por el beneficio de la seguridad social.

**Gerardo González Vernaza.** Nacido en Santiago, Veraguas (1929), fue presidente de la Asamblea Legislativa durante dos períodos consecutivos (1997-1999), como legislador por el Partido Revolucionario Democrático, del cual fue miembro fundador y primer secretario. Graduado de la Licenciatura en Economía por la Universidad de Panamá, luego se especializa en Estadística para el Desarrollo y la Planificación por la Universidad de Chile, con estudios de posgrado en Economía y Administración Pública en Perú. Fue la primera persona en desempeñar el cargo de ministro de Desarrollo Agropecuario (1972), también ejerció como funcionario de la Contraloría General de la República entre 1957 y 1969, viceministro de Comercio e Industrias (1969), vicepresidente (1975), presidente encargado durante un breve período (1976), asesor en las negociaciones de los Tratados del Canal de Panamá y legislador entre 1989 y 1999. Elegido diputado al Parlamento Centroamericano (2004), cargo que ocupó hasta su muerte (2006). En el 2007 sus familiares recibieron en su nombre la

medalla Justo Arosemena, entregada por la Asamblea Nacional como reconocimiento a su trayectoria.

**Enrique Garrido Arosemena.** Miembro del Órgano Legislativo durante tres períodos consecutivos entre 1994 y 2009, fue presidente de la Asamblea Legislativa (1999-2000), como legislador por el Partido Demócrata Cristiano, luego denominado Partido Popular. Graduado de Bachiller en Letras por el Colegio José Antonio Remón Cantera, tiene Licenciatura en Filosofía, Ética y Religión (1993) y Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas (2006), ambas por la Universidad Santa María la Antigua, con Maestría en Docencia Superior por la Universidad Santander-Panamá. Actualmente ejerce como embajador de Panamá ante el Estado Plurinacional de Bolivia.

**Laurentino Cortizo Cohen.** Nacido en la provincia de Panamá (1953), fue parte del Órgano Legislativo entre 1994 y 2004, ocupando la presidencia de la Asamblea Legislativa (2000-2001), como legislador por el Partido Solidaridad. Graduado del Colegio La Salle en Nicaragua, estudió en la Academia Militar de Valley Forge, Pennsylvania, y obtuvo el título en Administración de Empresas por la Universidad de Norwich, Estados Unidos, con Maestría en Administración de Empresas y Doctorado en Comercio Internacional y Mercadotecnia por la Universidad de Texas. También ejerció como asesor técnico del secretario general de la Organización de Estados Americanos (1981) y embajador representante alterno de Panamá ante la OEA (1986). Inscrito en el Partido Revolucionario Democrático desde el 2004, fue titular del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (2004-2006), cargo al que renuncia en el contexto de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, y presidente de la República de Panamá (2019-2024).

**Rubén Arosemena Valdés.** Nacido en la ciudad de Panamá (1961), fue miembro del Órgano Legislativo durante tres períodos consecutivos entre 1994 y 2009, y presidente de la Asamblea Legislativa (2001-2002), como legislador por el Partido Popular, denominado Partido Demócrata Cristiano hasta el 2001. También ejerció como segundo vicepresidente de la República (2004-2009), ministro de la Presidencia y administrador de la Autoridad Marítima de Panamá durante el mismo período, embajador y cónsul general de Panamá en Corea del Sur (2014-2019).

**Jacobo Lorenzo Salas Díaz.** Nacido en Colón, fue electo al Órgano Legislativo en 4 ocasiones entre la década de 1960 hasta 2004, forzado al exilio luego del golpe de estado de 1968. Ocupó la presidencia de la Asamblea Nacional (2003-2004), como legislador por el Partido Arnulfista, ahora denominado Partido Panameñista, además de haber ocupado el puesto en 1968. También ejerció como ministro de Gobierno y Justicia. Radiodifusor en su provincia natal, fue condecorado con la orden Arnulfo Arias Madrid (2004), recibió la Insignia al Mérito por su servicio público de parte de la Asamblea Nacional (2005) y la medalla Justo Arosemena (2017). Falleció en el 2019.

**Jerry Wilson Navarro.** Nacido en Panamá (1943), fue miembro del Órgano Legislativo en varios períodos entre 1984 y 2009 y presidente de la Asamblea Nacional (2004-2005), como diputado por el Partido Revolucionario Democrático. Abogado, egresado de la Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas, también presidió el Legislativo en 1984, el primero luego del golpe de estado de 1968. Además, ha ejercido como representante del PRD en la Concertación Nacional para el Desarrollo, miembro del Consejo Directivo Nacional del PRD y asesor legal de la Asamblea Nacional de Diputados.

**Elías Ariel Castillo González.** Nacido en Las Tablas, provincia de Los Santos (1948). Presidente de la Asamblea Nacional durante dos períodos consecutivos (2005-2007), como diputado por el Partido Revolucionario Democrático, del cual es miembro fundador. Realizó estudios de Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Panamá. Fue miembro del Órgano Legislativo durante seis períodos consecutivos, entre 1989 y 2019. También ejerció en diversos cargos públicos, incluyendo los cargos de presidente de la Asamblea Nacional Constituyente de 1971, miembro de la Asamblea Nacional de Representantes (1972-1978), director de la Dirección Nacional de Migración y Naturalización (1979-1981), la secretaría general del Ministerio de Gobierno y Justicia (1981-1984) y tesorero municipal del Municipio de Panamá (1984-1989). Recibió la medalla Justo Arosemena (2006) y la Orden General Omar Torrijos Herrera (2009).

**Pedro Miguel González.** Nacido en Panamá (1965), presidente de la Asamblea Nacional (2007-2008), como diputado por el Partido Revolucionario Democrático. Regresó al Órgano Legislativo en las elecciones de 2014. Con formación en ingeniería civil y derecho, ha ejercido como secretario general del PRD (2018-2023).

**Raúl Rodríguez Araúz.** Nacido en San Félix, provincia de Chiriquí (1959), presidente de la Asamblea Nacional (2008-2009), como diputado por el Partido Revolucionario Democrático. Egresado de la Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá. También ejerció diversos cargos directivos en las direcciones de Registro Civil, Cedulación y Organización Electoral, además de asistente de los Magistrados, subsecretario general y director de Asesoría Legal en el Tribunal Electoral, entre 1982 y 1995. Además, ha ocupado distintos puestos directivos en el Colegio Nacional de Abogados y presidente del Movimiento de Abogados Gremialistas.

Recibió la medalla César Quintero, del CNA, por sus aportes a la administración de justicia.

**José Luis Varela Rodríguez.** Nacido en 1962, fue parte del Órgano Legislativo durante 5 períodos consecutivos entre 1994 y 2014, y presidente de la Asamblea Nacional (2009-2010), como diputado por el Partido Panameñista. También fue presidente del partido entre 2016 y 2019. Tiene estudios secundarios en el Colegio Javier, una Licenciatura en Industrial Management por Georgia Tech y Maestría en Administración de Empresas por la Universidad de Miami.

**José Muñoz Molina.** Nacido en Panamá (1952), fue miembro del Órgano Legislativo durante cuatro períodos consecutivos entre 1999 y 2019, y presidente de la Asamblea Nacional (2010-2011), como diputado por el Partido Cambio Democrático. Posee estudios técnicos en plomería y también fue electo como representante del corregimiento de Tocumen en varias ocasiones. Fundador y presidente del Partido Alianza (2018).

**Héctor Eduardo Aparicio Díaz.** Miembro del Órgano Legislativo durante cinco períodos consecutivos hasta 2019, primero como miembro del Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (Molirena), ocupó la presidencia de la Asamblea Nacional (2011-2012), ya como diputado por el Partido Cambio Democrático. Es cirujano dental de profesión, y actualmente es diputado ante el Parlamento Centroamericano.

**Sergio Rafael Gálvez Evers.** Ha sido diputado desde el 2004, reelecto en 2009, 2014 y 2019. Presidente de la Asamblea Nacional durante dos períodos consecutivos (2012-2014), como diputado por el Partido Cambio Democrático. Tiene bachillerato en Letras (2011), ha sido diputado durante cuatro períodos consecutivos, coordinador de

ferias libres del Instituto de Mercadeo Agrícola y representante de corregimiento de El Chorrillo entre 1990 y 2019. Miembro del partido Realizando Metas desde el año 2023.

**Adolfo Valderrama.** Miembro del Órgano Legislativo durante el período 2014-2019, fue Presidente de la Asamblea Nacional (2014-2015), como diputado por el Partido Panameñista. Graduado de Bachiller en Ciencias, Filosofía y Letras del Colegio Javier (1992), con Licenciatura en Publicidad y Mercadeo por la Universidad Latina de Panamá (2005).

**Rubén De León.** Nacido en Veraguas, miembro del Órgano Legislativo entre 1999 y 2019, fue presidente de la Asamblea Nacional durante dos períodos consecutivos (2015-2017), como diputado por el Partido Revolucionario Democrático. Egresado de la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena, de Santiago, tiene una Licenciatura en Economía. También ejerció como director regional del Ministerio de Vivienda (1994-1998), secretario general del PRD y actualmente es miembro del Parlamento Centroamericano.

**Yanibel Ábrego Smith.** Nacida en la ciudad de Panamá (1978), logra una curul en la Asamblea Nacional en las elecciones de 2009 por la vía de la libre postulación, reelecta en 2014 y 2019, ya como diputada por el partido Cambio Democrático. Es la segunda mujer en ocupar la presidencia del Órgano Legislativo, cargo que ejerció durante dos períodos consecutivos (2017-2019). Graduada de la Escuela Profesional Isabel Herrera de Obaldía, tiene estudios de Administración de Empresas y Licenciatura en Contabilidad por la Universidad de Panamá. Es contadora pública autorizada de profesión.

**Marcos Enrique Castellero Barahona.** Presidente de la Asamblea Nacional durante dos períodos consecutivos (2019-2021), como

diputado del circuito 6-3, de la provincia de Herrera (Ocú, Las Minas y Santa María) por el Partido Revolucionario Democrático. Graduado del Instituto Agropecuario Jesús Nazareno de Atalaya, tiene Licenciatura en Administración de Empresas y Maestría en Economía Agrícola, por la Universidad de Panamá, en su sede del Centro Regional Universitario de Veraguas. También trabajó en el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá.

**Crispiano Adames Navarro.** Nacido en la ciudad de Panamá (1961), ha sido diputado desde el 2009, reelecto en 2014 y 2019. Presidente de la Asamblea Nacional durante dos períodos consecutivos (2021-2023), como diputado por el Partido Revolucionario Democrático. Graduado del Instituto José Dolores Moscote, tiene un Doctorado en el Instituto de Medicina de Odesa, Ucrania (1988) y titulado del programa de Gerencia de Salud en INCAE Business School. Ha ejercido como médico general en el Hospital Regional de Darién en La Palma, médico de cuarto de urgencias en el Hospital San Miguel Arcángel, director médico en centros de salud de Santa Ana, Paraíso y Veracruz, y asesor del Despacho Superior del Ministerio de Salud (2004-2009).

**Jaime Edgardo Vargas Centella.** Hizo sus estudios primarios en El Real, Pinogana, provincia de Darién, donde nació. Migró hacia la ciudad de Panamá y completó sus estudios secundarios en el Instituto Nacional. Tiene una Licenciatura en Educación Física por la Universidad de Panamá. Miembro del Órgano Legislativo durante los periodos 2019-2024 y 2024-2029, como diputado electo en el circuito 5-2 y miembro del Partido Revolucionario Democrático. Fue presidente de la Asamblea Nacional de Diputados (2023-2024).

**Dana Daris Castañeda Guardia.** Hizo sus estudios secundarios en el Colegio Ángel María Herrera, en Penonomé, provincia de



Coclé. Abogada con experiencia en el sector privado, egresada de la Universidad de Panamá, con Maestría en Derecho Procesal de la Universidad de Salamanca, España, y Maestría en Docencia Superior de la Universidad Latina de Panamá. Ha sido diputada por el circuito 2-3 durante los periodos 2009-2014, 2014- 2019 y 2024-2029, como integrante del Partido Cambio Democrático, además de subsecretaria de la Asamblea Nacional de Diputados (2019-2024). Es la tercera mujer en ocupar la presidencia de la Asamblea Nacional de Diputados (2024-2025).



Discursos  
de los Presidentes  
de la  
Asamblea Nacional



#	Título
1	Discurso de despedida como Presidente de la Asamblea Legislativa: H.D. Carlos Arellano Lennox 01-sep-1990
2	Discurso de despedida como Presidente de la Asamblea Legislativa: H.D. Alonso Fernández Guardia 01-sep-1991
3	Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Legislativa: H.D. Marco Ameglio 01-sep-1991
4	Discurso de despedida como Presidente de la Asamblea Legislativa: H.D. Marco Ameglio 01-sep-1992
5	Discurso de instalación como presidente de la Asamblea Legislativa: H.D. Lucas Zarak Linares 01-sep-1992
6	Discurso de instalación como presidente de la Asamblea Legislativa: H.D. Arturo Vallarino 01-sep-1993
7	Discurso de despedida como presidenta de la Asamblea Legislativa: H.D. Balbina Herrera Araúz 01-sep-1995
8	Discurso de instalación como presidente de la Asamblea Legislativa: H.D. Carlos Alvarado Acosta 01-sep-1995
9	Discurso de despedida como presidente de la Asamblea Legislativa: H.D. Carlos Alvarado Acosta 01-sep-1996
10	Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Legislativa: H.D. César Pardo 01-sep-1996
11	Discurso de despedida como Presidente de la Asamblea Legislativa: H.D. César Pardo 01-sep-1997
12	Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Legislativa: H.D. Gerardo González Vernaza 01-sep-1997
13	Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Legislativa: H.D. Gerardo González Vernaza 01-sep-1998
14	Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Legislativa: H.D. Enrique Garrido Arosemena 01-sep-1999
15	Discurso de despedida como Presidente de la Asamblea Legislativa: H.D. Enrique Garrido Arosemena 01-sep-2000
16	Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Legislativa: H.D. Laurentino Cortizo Cohen 01-sep-2000
17	Discurso de despedida como Presidente de la Asamblea Legislativa: H.D. Laurentino Cortizo Cohen 01-sep-2001
18	Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Legislativa: H.D. Rubén Arosemena Valdés 01-sep-2001

- 19 Discurso de despedida como Presidente de la Asamblea Legislativa:  
H.D. Rubén Arosemena Valdés 01-sep-2002
- 20 Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Legislativa  
H.D. Carlos Alvarado Acosta 01-sep-2002
- 21 Discurso de despedida como Presidente de la Asamblea Legislativa:  
H.D. Carlos Alvarado Acosta 01-sep-2003
- 22 Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Legislativa:  
H.D. Jacobo Salas 01-sep-2003
- 23 Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Legislativa:  
H.D. Jerry Wilson 01-sep-2004
- 24 Discurso de despedida como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Jerry Wilson 01-sep-2005
- 25 Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Elías Castillo González 01-sep-2005
- 26 Discurso de instalación como Presidente reelecto de la Asamblea  
Nacional: H.D. Elías Castillo González 01-sep-2006
- 27 Discurso de despedida como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Elías Castillo González 01-sep-2007
- 28 Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Pedro Miguel González 01-sep-2007
- 29 Discurso de despedida como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Pedro Miguel González 01-sep-2008
- 30 Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Raúl Rodríguez Araúz 01-sep-2008
- 31 Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. José Luis Varela 01-jul-2009
- 32 Discurso de despedida como Presidente de la Asamblea Nacional  
H.D. José Luis Varela 01-jul-2010
- 33 Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Nacional;  
H.D. José Muñoz Molina 01-jul-2010
- 34 Discurso de despedida como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. José Muñoz Molina 01-jul-2011
- 35 Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Héctor Aparicio Díaz 01-jul-2011

- 36 Discurso de despedida como presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Héctor Aparicio Díaz 01-jul-2012
- 37 Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Sergio Gálvez Evers 01-jul-2012
- 38 Discurso de despedida como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Sergio Gálvez Evers 01-jul-2013
- 39 Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Adolfo Valderrama 01-jul-2014
- 40 Discurso de despedida como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Adolfo Valderrama 01-jul-2015
- 41 Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Rubén De León Sánchez 01-jul-2015
- 42 Discurso de instalación como Presidente reelecto de la Asamblea  
Nacional: H.D. Rubén De León Sánchez 01-jul-2016
- 43 Discurso de despedida como presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Rubén De León Sánchez 01-jul-2017
- 44 Discurso de instalación como Presidenta de la Asamblea Nacional:  
H.D. Yanibel Ábrego Smith 01-jul-2017
- 45 Discurso de instalación como Presidenta reelecta de la Asamblea  
Nacional: H.D. Yanibel Ábrego Smith 01-jul-2018
- 46 Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Marcos Enrique Castillero Barahona 01-jul-2019
- 47 Discurso de instalación como Presidente reelecto de la Asamblea  
Nacional: H.D. Marcos Enrique Castillero Barahona 01-jul-2020
- 48 Discurso de despedida como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Marcos Enrique Castillero Barahona 01-jul-2021
- 49 Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Crispiano Adames Navarro 01-jul-2021
- 50 Discurso de instalación como Presidente reelecto de la Asamblea  
Nacional: H.D. Crispiano Adames Navarro 01-jul-2022
- 51 Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Jaime Edgardo Vargas Centella 01-jul-2023
- 52 Discurso de instalación como Presidente de la Asamblea Nacional:  
H.D. Dana Daris Castañeda Guardia 01-jul-2024







**TE** TRIBUNAL  
ELECTORAL  
LA PATRIA LA HACEMOS CONTIGO



**INED** INSTITUTO DE  
ESTUDIOS  
DEMOCRÁTICOS

      @tepanama