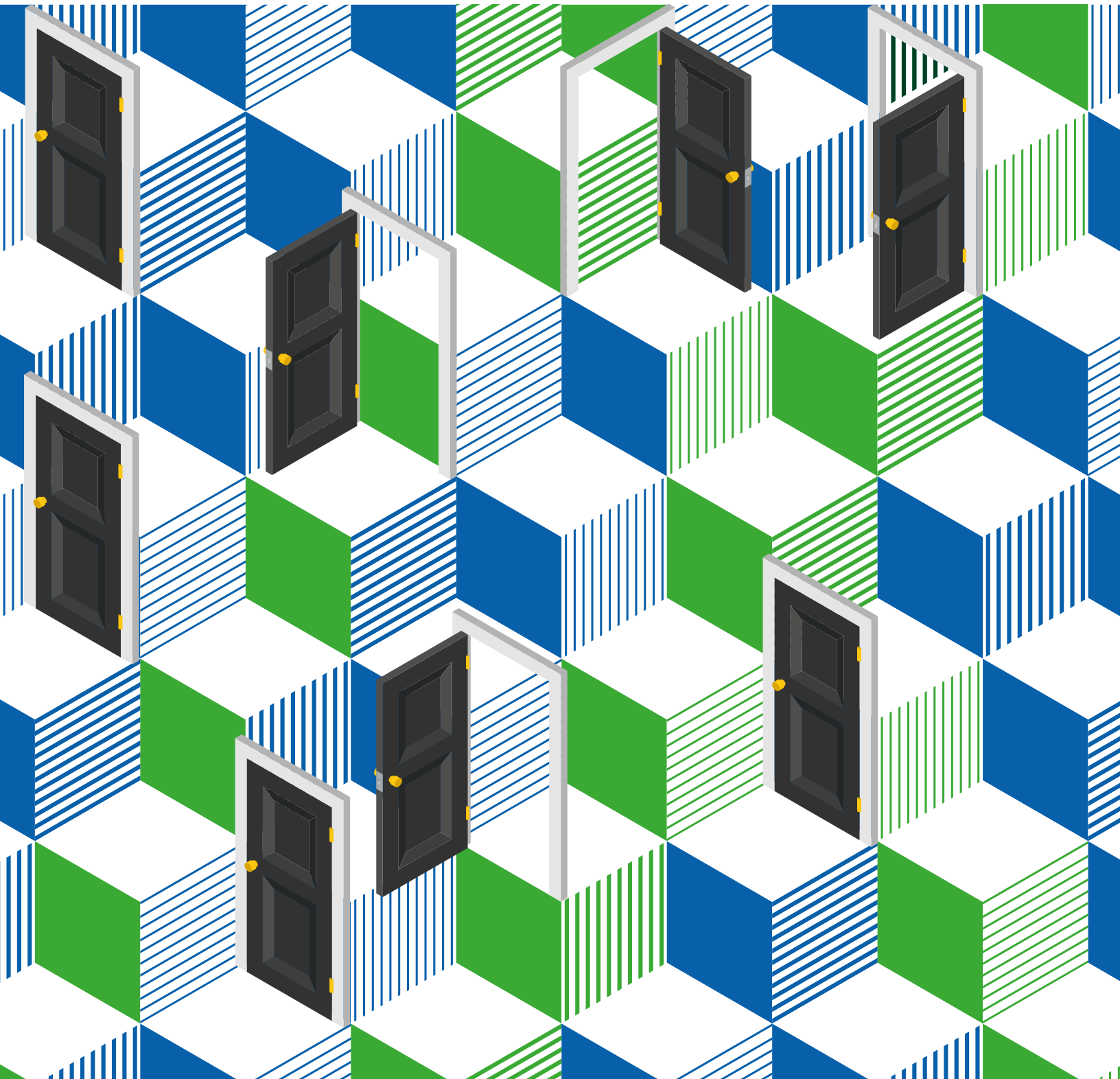
INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO PANAMÁ 2019

RENOVANDO LAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

PNUD

Al servicio de las personas y las naciones



INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO PANAMÁ 2019

RENOVANDO LAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

FOTO: ROBERTO MACHAZEK

Índice de contenido

A. Créditos 4
B. Prólogo 5
C. Resumen Ejecutivo 8

I. Introducción 28
A. Sobre el concepto de institución 33
B. Instituciones para la gobernanza 36
C. Integridad, liderazgo ético, transparencia y rendición de cuentas 39
D. El proceso para construir la confianza 41

II. Instituciones, desarrollo humano y sostenibilidad 44
A. Papel de las instituciones en el desarrollo 46
B. Las reformas de primera, segunda y tercera generación 48
C. Tendencias del debate actual 52
1. Instituciones deliberativas. 53
D. Desafíos 56
1. El desafío de consensuar intereses nacionales. 56
2. Desafíos desde la perspectiva del sistema normativo. 57
E. Políticas para la inclusión 60
1. Panamá, un balance ambivalente: Crecimiento y desigualdad. Un modelo de sociedad dual. 61
2. La inclusión social. 62
3. Políticas públicas para la inclusión, acercamiento multidimensional a la desigualdad. 65
F. Los roles de las nuevas instituciones: reconocimiento, redistribución y representación 68
G. Panamá en los indicadores globales 74
1. Índices de confianza. 78
2. Índices sobre corrupción. 87
3. Índice de Desempeño. 91

III. Marco Institucional: Avances y desafíos 92
A. Sistema político 94
1. El rendimiento de la democracia y la legitimidad de las instituciones políticas panameñas. 94
2. Las instituciones políticas “duras” en Panamá. 100
3. Las instituciones de ejecución en Panamá. 106
4. Las instituciones informales en Panamá. 107
B. La reforma de la Justicia 109
1. Antecedentes del Pacto de Estado por la Justicia. 109
2. La agenda de reformas. 111

3. Logros del Pacto de Estado por la Justicia. 112
4. Las dificultades en el proceso de implementación de las reformas a la justicia. 113
5. Presupuesto del sistema de justicia. 120
6. Redefinición de la agenda de la reforma judicial 2017-2019. 122

IV. Cultura política y prácticas cotidianas 127
A. Institucionalidad informal e institucionalidad simple: Su poder transformador de la realidad 128
1. Institucionalidad compleja e institucionalidad simple. 129
2. Incentivos como factor de cambio para fortalecer la capacidad institucional y promover compromiso. 132
3. Trasparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. 141
4. Cambiando la lógica de la desconfianza: Instituciones para generar corresponsabilidad. 146
5. Ruta crítica para avanzar en los cambios: ¿Cómo iniciar y mantener el proceso en marcha? 149
6. Confianza en las instituciones: Mecanismos de participación de la ciudadanía y acceso a la información. 150
7. Reducción de la brecha entre instituciones y ciudadanos. 158
8. Experiencias de evaluación de calidad y prestación local de servicios. 162

V. Herramientas para el cambio 164
A. Instituciones de nuevo tipo: Representación e inclusión 166
1. La institucionalidad social. 166
2. El recorrido hacia la institucionalidad de género. 176
3. Gobiernos indígenas e institucionalidad. Normas y ejercicio real de sus prácticas. 192
4. Población afropanameña. 202
B. Gestión Basada en Resultados (GBR) 208
1. Indicadores de GBR. 212
2. Conclusiones. 215
C. Servicio civil 216
1. ODS y el fortalecimiento de las instituciones. 217
2. Situación del Servicio Civil en Panamá: Un modelo en construcción. 219
3. Conclusiones. 226

VI. Recomendaciones 228
A. Nuevo marco regulatorio para la administración del Estado en Panamá 230
1. Generar el Programa de Excelencia para Altos Directivos de la Administración Pública. 230
B. Fortalecer la planificación y la Gestión pública Basada en Resultados 234
C. Recomendaciones para el avance de la Reforma del Pacto de Estado por la Justicia 236
1. Revisión de las prioridades y fortalecimiento de la Comisión de Estado por la Justicia. 236
2. Evaluación de la reforma judicial. 237
3. Fortalecer la participación de la sociedad civil. 237

VII. Bibliografía 238

VIII. Anexos 244

Créditos

Representante Residente del PNUD
Linda Maguire

Representante Residente Adjunta, a.i.
Aleida Ferreyra

Consejo Editorial del PNUD
Harold Robinson, Fernando Hiraldo, Benigno Rodríguez, Gabriel Boyke, Belinda Esquivel, María Fernández Trueba, Humberto Jaime, Massimo Lorenzato, Irina Madrid, Gloria Manzotti, Guillermina Martin, Patricia Pérez, Annie Ramos, Anarela Sánchez, Jessica Young.

Equipo Informe de Desarrollo Humano
Martín Fuentes, Graciela Castillero, Cynthia Rodríguez.

Contribuciones técnicas
Jesús Alemancia, Harry Brown, Rubiel Cajar, Leonor Calderón, Edith Castillo, Magaly Castillo, Paulina Franceschi, Álvaro García, Carlos Gasnell, George Gray Molina, Gerardo Maloney, Amelia Márquez de Pérez, Eduardo Ortiz, Thomas Otter, Verónica Pinilla, Ana Laura Rodríguez Gustá, Nalia Rochin, María de los Ángeles Sallé, Jon Subinas, Javier Stanziola, Guillermo Villalobos.

Equipo de lectores externos
Alma Montenegro de Fletcher, Lina Vega Abad y Richard Morales.

Consejo Consultivo
Esmeralda Arosemena de Troitiño, Olmedo Beluche, Urena Best, Carlos Blandón, Markova Concepción, Roberto Eisenmann, Mercedes Eleta, Mirei Endara, Yaritza Espinosa, Jorge Giannareas, Maribel Gordón, Maribel Jaén, Aracelly de León, Max López, Melva Lowe de Goodin, Ileana Molo, Jorge Panay, Amelia M. de Pérez, Annette Planells, Samuel Rivera, Alexis Rodríguez Mujica, Edwin Rodríguez, Vasco Torres, Carmen Rosa Villa, Jesús Alemancia (Coordinadora Ngäbe Buglé), Humberto Aguilar (Territorio Naso), Edilfonso Ají (Congreso General Emberá Wounaan), Pedro Bastidas (Congreso General de Takarkunyala), Yuri Bocarizo (Congreso General de Tierras Colectivas Emberá Wounaan), Silvia Carrera (Cacique General Ngäbe Buglé), Chenier Carpio (Congreso Nacional Pueblo Wounaan), Geovany Cunampio (Congreso General Emberá de Alto Bayano), Aguilardo García (Congreso Guna de Wargandí), Magdalena González (Consejo Bribri), Joaquín González (Consejo Bribri), Teobaldo González (Congreso General Guna), Carlos Henry (Congreso General de Takarkunyala), Nancy Hitucama (Junta del Congreso Regional), Flaviano Iglesias (Congreso General de Takarkunyala), Belisario López (Congreso General Guna), Otilio Matos (Congreso General Guna de Madugandí), Elivardo Membache (Congreso General de Tierras Colectivas), Alberto Montezuma (Coordinadora para la Defensa de los Recursos Naturales Ngäbe Buglé), Antonio Núñez (Congreso General Guna de Madugandí), Valerio Núñez (Congreso General Guna), Sara Omi (Congreso General Emberá de Alto Bayano), Ebeltino Pérez (Congreso Guna de Wargandí), Diogracio Puchicama (Congreso Nacional Pueblo Wounaan), Elías Rodríguez (Consejo General Ngäbe Buglé), Félix Sánchez (Territorio Naso), Yanel Venado (abogada).

Otros agradecimientos
PNUD: Julie Castillo, Desiree Duque, Olga Nydia García.
Instituciones: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
Apoyo externo: Aníbal Cárdenas.
Comunidades: Pigandí, Pinogana, Ipetí, Curtí y Piriatí.
Aplicación de la Encuesta: Unimer.
Diseño y Diagramación: Nelson Fernández.
Edición: Malema De Léon.
Impresión: Phoenix Design
ISBN: 978-9962-663-43-0

Prólogo

Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2019

Panamá es un país rico, por su abundante y exuberante naturaleza, por sus recursos ambientales, por su posición estratégica y su Canal, pero también por su gente. Si algo caracteriza al país del istmo es su gran diversidad, su riqueza humana. Frente al valor de la identidad y la pluralidad, el papel del Estado es asegurar que esa diversidad de trayectorias de vida sea posible e igualmente plena con la ampliación de las oportunidades.

El potencial del país ha permitido que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Panamá sea el más elevado de Centroamérica y uno de los más altos en Latinoamérica. Panamá ha presentado un crecimiento sostenido, el nivel de empleo se ha mantenido alto y la inversión pública se ha incrementado. Estos factores han contribuido sin duda a reducir la pobreza, medida por ingreso.

Pero la distribución de esta riqueza y este crecimiento sigue siendo deficiente. Actualmente estamos en una crisis de confianza en las instituciones a nivel global, regional y nacional, esto se debe a que si bien tenemos instituciones y procesos formales de democracia, que son fundamentales, no necesariamente han generado un crecimiento equitativo e inclusivo lo que nos hace plantearnos la pregunta del por qué.

Es importante reconocer los logros del país, pero también evaluar las tareas pendientes en la ruta hacia el desarrollo humano sostenible. La desigualdad, la desconfianza de la ciudadanía en sus instituciones y el debilitamiento del tejido social, medido con base en la baja confianza interpersonal y la inseguridad, son algunos de los principales retos pendientes que tiene el país.

El primer paso para avanzar en la senda del desarrollo humano sostenible es reconocer la existencia de la diversidad de grupos humanos, así como los factores que limitan su progreso en un esquema de desarrollo humano sostenible. Un progreso que no se logrará si se limita su autonomía, las oportunidades fundamentales a las que deben acceder las personas y las comunidades en el ejercicio pleno de sus derechos.

Frente a estas circunstancias, las instituciones son la clave para seguir mejorando la vida de las personas, porque son las que proveen los bienes y servicios públicos necesarios para aumentar las capacidades y alcanzar un mayor desarrollo humano.

Ante esta nueva etapa que está por vivir el país es importante establecer procesos de discusión de políticas para recomendar acciones que acerquen las intervenciones públicas a las necesidades de los grupos prioritarios. Políticas que tengan un mayor impacto de las inversiones públicas y privadas y levanten experiencias locales exitosas de servicios de desarrollo que puedan ser replicadas en otros grupos

poblacionales para mejorar su eficiencia y eficacia.

Ahora aparecen nuevos retos para seguir avanzando en el desarrollo con equidad y sostenibilidad, como es el compromiso con la Agenda 2030, la cual nos exige repensar el desarrollo hacia lograr el equilibrio entre logros sociales, económicos y la protección ambiental. Para cumplir con la Agenda de Desarrollo 2030, es esencial asignar los recursos de forma equitativa y transparente, y gestionar las políticas eficazmente. Panamá necesita modernizar sus instituciones para contribuir a la igualdad de oportunidades y alcanzar el reto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Seguir haciendo las cosas "de la misma manera" no nos permitirá alcanzar el desarrollo sostenible. Ha llegado el momento de poner en marcha los cambios que corrijan las deficiencias en la gestión de las políticas públicas.

Este nuevo Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH), denominado "Renovando las instituciones para el desarrollo humano sostenible", se centra en las instituciones, cuyas capacidades y estrategias son indispensables para guiar la transformación hacia un país más inclusivo y sostenible.

Las instituciones son un eslabón crítico para avanzar en el desarrollo humano, porque influencian normas, creencias y acciones. Su nuevo rol deberá hacer mayor énfasis en las personas, la innovación, las alianzas y el liderazgo en todos los niveles del gobierno, renovando la confianza no solo hacia éstas y el Estado, sino también en la propia ciudadanía.

Es habitual escuchar que Panamá cuenta con muchas leyes y normativas, pero que estas no siempre se cumplen o se cumplen parcialmente, ya sea por falta de recursos o de voluntad política. El país necesita recuperar la confianza de su ciudadanía, pues solo con ella se logrará avanzar en los cambios más estructurales. Ejecutar de manera adecuada las normativas, adoptar una cultura de 'Gestión Basada en Resultados' y crear incentivos para una cultura institucional más transparente, que rinda cuentas, acompañada de un servicio civil orientado al desarrollo del país son algunas de las soluciones que proponemos desde el PNUD en este informe de Desarrollo Humano, una herramienta destinada a contribuir al diálogo y al debate en asuntos que afectan el crecimiento nacional.

El INDH Panamá 2019 brinda una visión positiva para avanzar en algunos cambios institucionales y de la cultura cívica, necesarios en el camino hacia la transformación institucional. Sienta además las bases para que las instituciones panameñas sean más eficientes, inclusivas y estén preparadas para cumplir con la Agenda 2030.

Este trabajo se ha nutrido de la colaboración de expertos nacionales e internacionales en los temas discutidos, pero también del

pensar de la ciudadanía, recogido en grupos focales con mujeres y hombres indígenas, afrodescendientes, y en áreas rurales del país. El estudio se ha complementado con una encuesta aplicada en todo el territorio nacional, incluyendo las comarcas indígenas y áreas no censadas.

Con este documento, el PNUD busca aportar ideas y recomendaciones que fortalezcan la institucionalidad. Contar con instituciones más modernas, más fuertes, más justas e igualitarias permitirá alcanzar los nuevos retos que afronta el país. Expreso nuestra esperanza que este instrumento, producido de forma colaborativa con diversos sectores, contribuya al trabajo conjunto y las alianzas en el país en pro del logro de los ODS.

Linda Maguire
Representante Residente
del PNUD en Panamá

Resumen ejecutivo

INDH Panamá 2019: Renovando las instituciones para el desarrollo humano sostenible

Panamá enfrenta el desafío de la transición hacia un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible, enfocándose en las poblaciones menos favorecidas. Para superarlo, requiere de cambios a nivel de sus instituciones y políticas públicas.

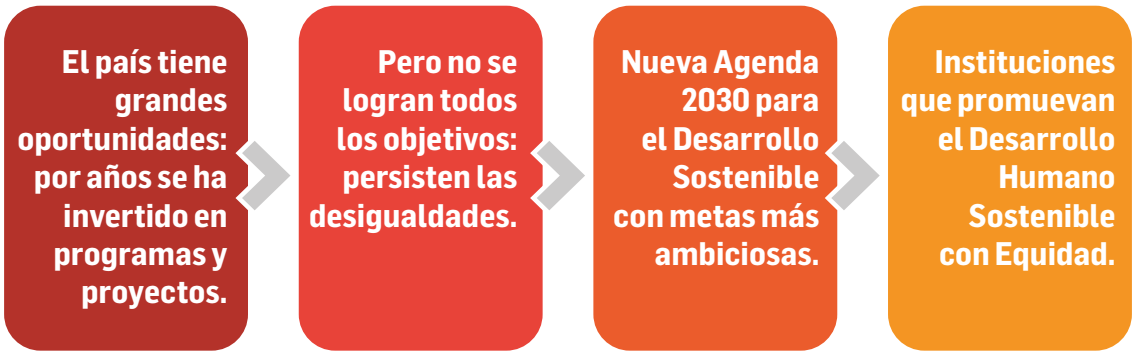
Desde hace varios años, el país ha crecido de manera acelerada; y aunque se ha invertido en políticas sociales, continúan algunos retos sin ser encarados y persisten las desigualdades.

Se necesitan nuevas formas de hacer las cosas: Instituciones que promuevan el Desarrollo Humano Sostenible con Equidad, identificando las necesidades de cada región y grupo humano, e impulsando soluciones con las propias comunidades.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible presenta objetivos más ambiciosos: el desafío de lograr sostenibilidad y el equilibrio entre lo económico, lo social y lo ambiental.

Para lograr la Agenda 2030, se requieren políticas de Estado con instituciones modernas que asuman el reto de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

HAY TEMAS PENDIENTES CON RESPECTO AL DESARROLLO INSTITUCIONAL, PERO TAMBIÉN NUEVOS DESAFÍOS ASOCIADOS A LA AGENDA 2030



Por ello, en el marco de la nueva agenda global asumida por Panamá en el PEN2030[1], se requieren instituciones eficaces en el logro de las metas de desarrollo nacional, eficientes en el uso de recursos, inclusivas para facilitar la incorporación de los distintos sectores a la dinámica de desarrollo, y que rindan cuentas a la ciudadanía con transparencia.

Deben ser capaces de desarrollar políticas públicas que logren:

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

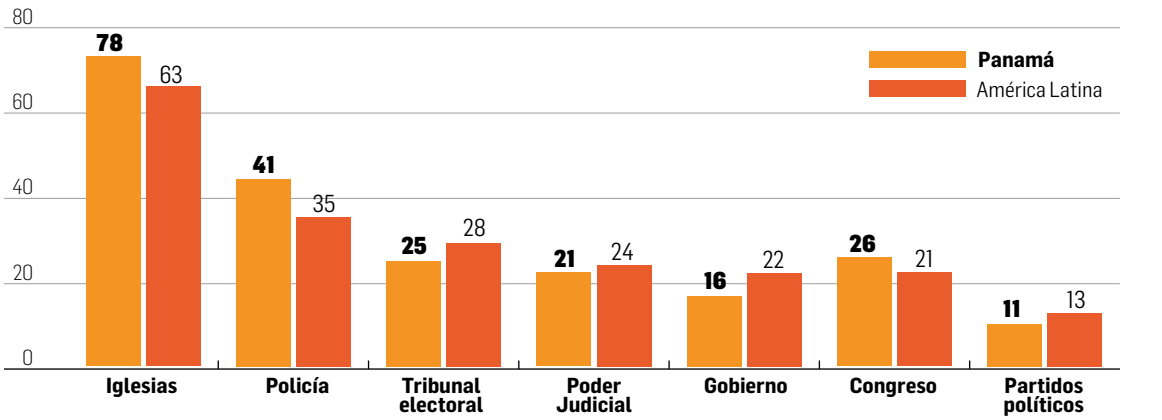
Este informe retoma la discusión sobre cuál es el papel del Estado y de las instituciones para que sean verdaderos facilitadores del desarrollo con participación ciudadana, así como cuáles serían las mejores estrategias para lograrlo.

Cuando las instituciones funcionan mal, el segmento de población en condiciones vulnerables es el que más suele sufrir. Del mismo modo que el desarrollo humano es mucho más que ingresos, la gobernabilidad en pro del desarrollo humano exige mucho más que la existencia de instituciones estatales eficientes. La buena gobernabilidad también requiere promover instituciones justas y responsables que amparen los derechos humanos y las libertades fundamentales (Informe sobre Desarrollo Humano 2002, pág. 4).

Las instituciones también importan porque,

GRÁFICO 01 | **CONFIANZA INSTITUCIONAL. PANAMÁ Y AMÉRICA LATINA. AÑO 2018**

Fuente: Latinobarómetro 2018.



1. Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado: Panamá 2030.

en los últimos años, en la región se han observado aumentos en los índices de desconfianza de la ciudadanía, lo que representa gran debilidad para la democracia y un riesgo para el deterioro de los consensos sociales y políticos. "En América Latina, las grandes desigualdades de ingresos y la pobreza van unidas directamente a una escasa confianza de la gente en las instituciones políticas, y a una mayor disposición a aceptar un régimen autoritario y violaciones de los derechos humanos" (PNUD 2002, pág. 7).

Pero tal desconfianza no sólo proviene de los ciudadanos; otros actores internacionales como inversionistas y organismos internacionales identifican debilidades que se reflejan en los indicadores de competitividad y corrupción, entre otros, que representan la visión externa del país.

Sumado a lo anterior, este documento busca, a partir del diálogo con sectores diversos de la sociedad panameña, recomendar y proponer acciones concretas que lleven a cambios fundamentales en las políticas públicas, incluyendo: instituciones locales fortalecidas y sintonizadas con la realidad; aspiraciones de bienestar de la sociedad; aumentar el capital social, relevando el rol de la sociedad civil y del sector privado en el desarrollo; así como fortalecer el papel del conocimiento y aplicación de la ciencia y la tecnología para el desarrollo humano sostenible.

Instituciones para incrementar el desarrollo humano

Las instituciones son grandes responsables del bienestar de todos. El país que tenemos ha sido moldeado por éstas y sus políticas. Frente al nuevo contexto, es necesario fortalecerlas para que asuman su rol de manera más integral y con estándares de calidad.

FOTO: CORTESÍA DEL MIDES

En general, se piensa que las instituciones son entes lejanos, por lo que no se logra una conexión entre el bienestar cotidiano de la ciudadanía y éstas. Hay que tener presente que la calidad de los servicios de salud, educación, transporte, agua, energía eléctrica, así como la existencia o no de lugares para el cuidado de adultos mayores o para el apoyo de las personas con discapacidad; y la exclusión que sufren mujeres, indígenas, afrodescendientes, tienen que ver con la calidad de las instituciones.

El desarrollo es impulsado por diversos factores tanto de mercado como por medio de la inversión pública, los que han ido construyendo una determinada estructura productiva caracterizada por: un mayor énfasis en las actividades de servicios y que está concentrada en torno al eje del canal en Panamá y Colón.

Esta estructura es la que genera tanto las oportunidades de inclusión de las personas como las barreras que mantienen la desigualdad geográfica y social.

Por ello las políticas públicas, tanto sociales como económicas son las encargadas de potenciar las ventajas comparativas del país, pero a su vez incrementar las oportunidades de las zonas rezagadas. Por esto las instituciones son claves para el desarrollo humano sostenible e inclusivo, y se requiere fortalecer sus capacidades para atender los desafíos nacionales, desarrollar políticas públicas de calidad e implementarlas de manera eficaz y eficiente.

Nuevas capacidades para nuevos desafíos

Por muchos años, en América Latina se ha privilegiado el crecimiento económico, con el fin de obtener recursos para atender las necesidades sociales y mitigar, a posteriori, los impactos ambientales negativos. No obstante, los desafíos globales como la desigualdad, el cambio climático y los desastres naturales obligan a mirar, de forma integrada, el desarrollo económico, social y ambiental.

Por otro lado, las nuevas instituciones también tendrán que implementar la Agenda 2030, respondiendo a su carácter multidisciplinario, lo que llama a los países a transformar la manera en que las instituciones y sus socios han trabajado; es decir, pasar del enfoque sectorial a uno transversal, donde deberán encontrar el modo de realizar tareas conjuntas, para encarar desafíos y planificar soluciones integrales.

Los objetivos y metas no tienen soluciones únicas, por lo que se requiere que todos los sectores (gobierno, academia, sociedad civil y sector privado) se comprometan a buscar soluciones colectivas a los problemas locales y globales que afectan a todos.

Institucionalidad política

En este apartado, el Informe discute las instituciones políticas que definen "las reglas del juego" y sus interacciones con otros sistemas, como el social o el económico, haciendo sugerencias que permitan lograr mayor representatividad, inclusión y transparencia en su funcionamiento.

Es así como se aborda el sistema electoral, que determina no solo la capacidad de participación ciudadana, sino que influye en la rendición de cuentas de las instituciones públicas.

El sistema democrático debe posibilitar que las minorías entren y participen en el sistema representativo, lo que significa mayores posibilidades de que las políticas públicas reflejen sus necesidades e intereses.

Pero, además del desafío para representar los intereses de las minorías, la Asamblea Nacional no está facultada para confeccionar el Presupuesto General del Estado; es el Órgano Ejecutivo el encargado. La Asamblea Nacional puede reducir o eliminar los egresos programados, mas no aumentarlos ni crear nuevos. Si rechaza el presupuesto, queda aprobado el del año anterior, de forma automática.

De esa forma, existe poco espacio para influir en la asignación de recursos y en la definición de programas, que son responsabilidad del Órgano Ejecutivo. Esto explica la reducida independencia de la Asamblea Nacional y, junto a las normas electorales con las que son electos los diputados, su persistencia en la búsqueda de mecanismos alternos para desarrollar proyectos en sus comunidades.

Otro de los hallazgos del Informe es la necesidad de un cambio en el financiamiento de las campañas políticas, porque esto

incide en el acceso a los puestos de decisión, favoreciendo a los actores que cuentan con más recursos, pudiendo afectar la toma de decisiones democráticas, si no se representan los intereses de todos los sectores, especialmente aquellos con menores recursos. Ya se ha avanzado en la regulación de los límites de presupuesto y tiempos de la campaña política. El impacto de estas reformas se podrá evaluar después de las elecciones generales de 2019.

También se debe retomar la discusión sobre la función de la asamblea de representación de los diferentes sectores a la hora de legislar y diseñar las políticas públicas, en contraste con el rol de implementación desde los ministerios junto a los gobiernos locales.

Reforma a la justicia

En los últimos 18 años, la sociedad panameña ha sido testigo de un amplio debate sobre los problemas de la administración de justicia, la definición de una agenda de reformas judiciales, y sus procesos de implementación.

En los últimos diez años se han aprobado las leyes más importantes para la modernización de la administración de justicia: Carrera Judicial, Tribunal de Integridad y Transparencia, Código Procesal Penal de Corte Acusatorio, y aquella que crea la Justicia Comunitaria de Paz. Pero, a pesar de los avances, algunos temas no se han abordado o las normas legales no han sido aplicadas por falta de presupuesto.

También, la percepción ciudadana sobre la justicia ha variado mínimamente, valorándose lenta, selectiva, deficiente, poco transparente y poco accesible.

A la administración de justicia se le asigna el 1.3% del Presupuesto General del Estado, cuando la recomendación internacional es de 2% a 6% para permitir la independencia del sistema. En Panamá, los presupuestos para la vigencia fiscal correspondientes a los años 2016, 2017 y 2018 no contemplaron partidas para piezas importantes de la reforma, como la implementación de la Carrera Judicial o el Tribunal de Integridad y Transparencia.

La Ley de Carrera Judicial, aprobada en 2015, que abre paso a un sistema de nombramientos por méritos en el Órgano Judicial, también sigue sin ser aplicada por falta de asignación presupuestaria.

A pesar de los avances en la agenda de reforma y modernización de la justicia, todas las propuestas en esa dirección serán superficiales, si no se aprueban los cambios constitucionales que permitan corregir las distorsiones que tiene el sistema de justicia, los cuales fueron detallados como resultado de los Acuerdos del Pacto de Estado por la Justicia.

Aquí es importante recordar que la reforma judicial no solo trata de modificar las leyes, sino de fortalecer instituciones para que puedan responder y exigir su cumplimiento. Además, incluye cambios culturales que pueden tomar mucho tiempo. Es el caso del Sistema Penal Acusatorio, que está vigente desde el 2016, pero requiere de ajustes de acuerdo con la lógica del nuevo sistema, la reorganización del personal, la profesionalización de recurso humano, la difusión y el cambio de cultura de los ciudadanos, incluyendo a los abogados.

El tema de la capacidad de inclusión del sistema

judicial es resaltado, también. La mayor parte de la población panameña no tiene posibilidades de sufragar los costos de una asistencia legal y, por ende, su acceso a la justicia se ve muy limitado. La situación empeora para aquellas poblaciones en condiciones más vulnerables.

El alto porcentaje de la población que requiere de una asistencia gratuita por parte del Estado, y el número reducido de defensores, evidencian las limitaciones existentes para el acceso a la defensa, lo que puede convertirse en una denegación de justicia y, por ende, una violación de derechos fundamentales.

La situación se agrava en lo que atañe a los derechos de las mujeres, las personas con discapacidad y los indígenas. Estos grupos más vulnerables a las violaciones de sus derechos humanos son, precisamente, aquellos que menos oportunidades tienen de sufragar gastos de servicios de abogado para su defensa.

En cuanto al Órgano Judicial, éste también puede tener un importante rol de inclusión social, abriendo espacios legales a grupos tradicionalmente excluidos, como los campesinos, las minorías étnicas o, en general, las personas más pobres de la sociedad; no obstante, requiere fortalecer su autonomía presupuestaria y fortalecer la aplicación del enfoque de derechos humanos.

Servidores públicos y liderazgos, especialmente locales, clave para superar los nuevos desafíos

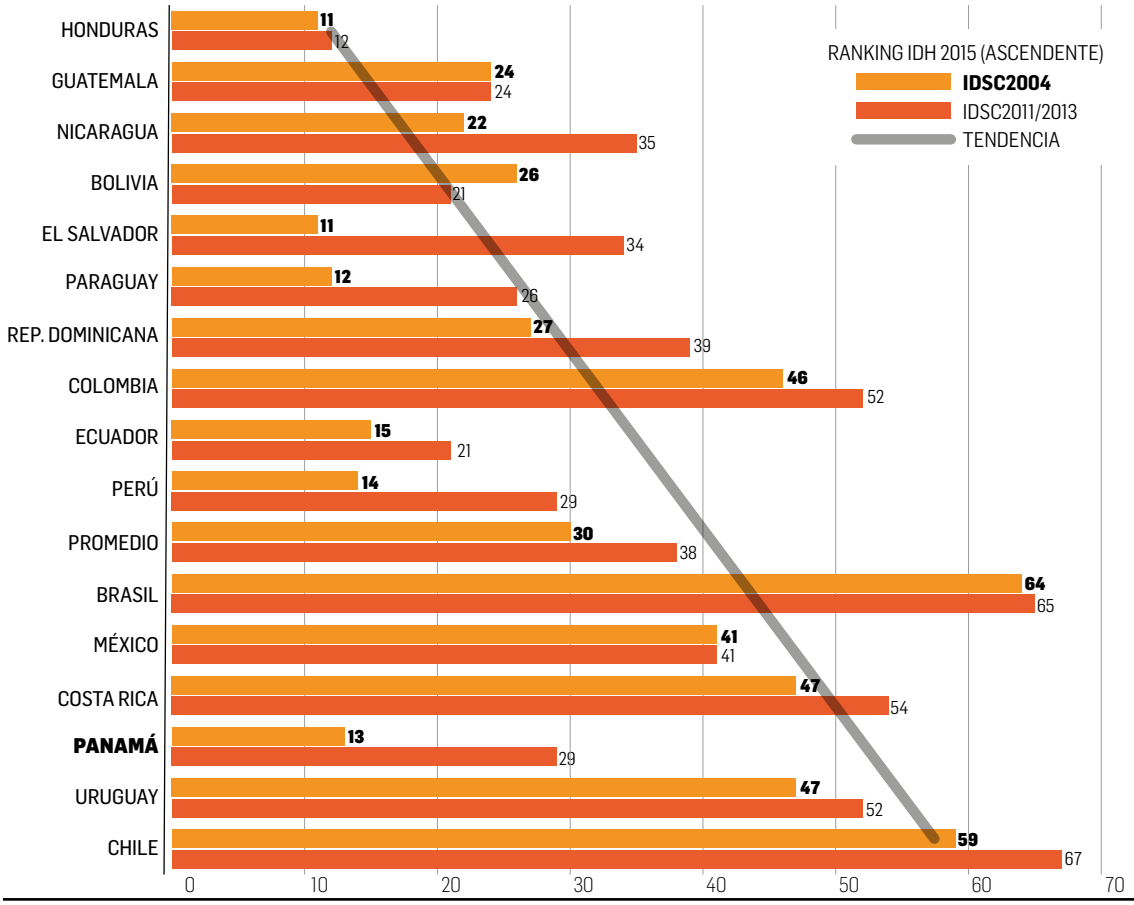
De forma inevitable surge la pregunta si el Estado panameño, sus recursos humanos y financieros, están preparados para asumir los nuevos desafíos. Este informe hace sugerencias a la administración del servicio civil como estrategia esencial para superarlos y hacer realidad la nueva agenda. Los funcionarios públicos, tanto hombres como mujeres, son vínculos entre el Estado y las personas, y como tales, son responsables de responder a las demandas públicas y portadores de la confianza en el gobierno.

RECUADRO 1 | **DESARROLLO HUMANO Y SERVICIO CIVIL**

Al ordenar los países de menor a mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH), también se observó que había una tendencia positiva al incremento del Índice de Desarrollo del Servicio Civil, con la excepción de Panamá, que se ubica muy por debajo de lo esperado para su nivel de desarrollo humano. Podría pensarse que "se puede crecer sin instituciones"; pero parece, más bien, una excepción y no la regla, puesto que en el mediano plazo pueden ver-se afectadas la calidad, la equidad y la sostenibilidad de ese proceso. De hecho, se muestra que las instituciones de mercado presentan mejor desempeño que las instituciones políticas (Índice de Calidad Institucional –ICI-), lo que podría explicar, en parte, el crecimiento económico con desigualdad social.

GRÁFICO 02 | **ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL 2004-2011/2013 (16 PAÍSES)**

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2014. Al Servicio del Ciudadano. Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington; e Informe de Desarrollo Humano Mundial 2016. PNUD, New York.



La nueva agenda de desarrollo exige un liderazgo que inspire confianza y servidores públicos que comprendan las necesidades, las aspiraciones y los deseos de las personas; que sean empáticos, con habilidades para interactuar, lograr involucrar y empoderar a las comunidades para que articulen sus problemas y contribuyan a diseñar respuestas, sumando a los métodos tradicionales relacionados a la ciudadanía, otros que involucran tecnología e innovación.

Los nuevos retos de desarrollo hacen un llamado a la importancia del liderazgo local, el más cercano a las personas. Las instituciones tendrán que esforzarse por alcanzar un liderazgo y una fuerza laboral pública más diversa, compuesta por hombres y mujeres, miembros de los grupos sociales representativos del país; diversidad que contribuiría a comprender mejor la realidad y las aspiraciones sociales.

El Estado debe modernizarse hacia la conquista de la independencia e imparcialidad, lo que

requiere del avance en reformas legislativas y en nuevos arreglos de gestión, así como de uso de recursos.

En ese sentido, las finanzas públicas y la eficacia con que opera el Estado se convierten en condiciones indispensables para lograr esos objetivos.

El fortalecimiento de las instituciones públicas está determinado por múltiples factores, entre estos, la capacidad de separar las funciones estatales y las del gobierno de turno; pero, en Panamá, la diferencia entre Estado y Gobierno difícilmente se percibe; los servidores públicos terminan siendo identificados con la administración gubernamental en ejercicio.

Eso implica, en cada cambio de administración, una alta rotación que incide en la estabilidad de las políticas de Estado y genera un alto costo e ineficiencia en la función pública. Por ello, la profesionalización del servicio civil es indispensable para avanzar hacia mayores grados de eficiencia y eficacia en la administración del Estado.

Para avanzar en la profesionalización y despolitización del servicio civil, se sugiere implementar un programa de "Excelencia para Altos Directivos Públicos", que contemple la selección de cargos por consideraciones técnicas y no políticas.

Es urgente, además, separar ciertas funciones. Aquellas tareas de formulación y diseño de políticas públicas deberían asignarse a un ámbito más político y con intensa relación al programa de gobierno. Mientras que las labores de ejecución de políticas deberían asignarse a funcionarios técnicos, asociados a rendimientos específicos, vinculados con una carrera funcionaria.

Gestión Basada en Resultados (GBR)

Este apartado explora la aplicación de la GBR y cómo pudiese ser utilizada de manera más efectiva como herramienta para facilitar procesos de desarrollo humano sostenible.

A pesar de que Panamá ha invertido en herramientas legales y procesales para facilitar la GBR en los últimos 20 años, su uso ha sido limitado y su impacto en procesos de desarrollo sostenible, casi nulo. Esto se debe, en gran medida, a un relativamente alto nivel de centralización en el proceso de creación de datos, aprendizaje y generación de conocimientos en el sector público. Por ejemplo, se ha invertido en mejores tecnologías para el manejo de datos y más herramientas poderosas de análisis que producen información que no es utilizada, necesariamente, para aprender y generar conocimientos, o nuevas formas de hacer las cosas.

Existe una cultura de administración pública que tiene como norte el fundamento legal de sus acciones y no, precisamente, su impacto en la ciudadanía.

La cultura institucional también ve a la GBR como un proceso simple y lineal, guiado por la razón y la búsqueda de eficiencias, tanto en su implementación como en sus resultados.

Algunas recomendaciones sugeridas están relacionadas con la sincronización entre el ciclo presupuestario y el ciclo de evaluación de los programas porque, en la actualidad, se privilegia la ejecución más que el impacto en los ciudadanos.

También se debe fortalecer la planificación y la

implementación de las acciones desde lo local, incorporando la participación de la ciudadanía y organizaciones sociales.

Por último, un efectivo ciclo de GBR tiene el potencial de crear condiciones para desterrar dinámicas discriminatorias, como los altos costos de acceso a servicios públicos y al mercado laboral para las mujeres, indígenas y familias con bajos ingresos, y sin capital físico.

El poder transformador de la cultura y la institucionalidad simple

Las instituciones están constituidas por personas, y su función última debe ser mejorar la vida de éstas a través de los servicios que ofrecen. Su doble dimensión humana ha sido olvidada a favor de asuntos tecnocráticos y burocráticos cada vez más complejos, y que poco contribuyen a mejorar la vida de los ciudadanos.

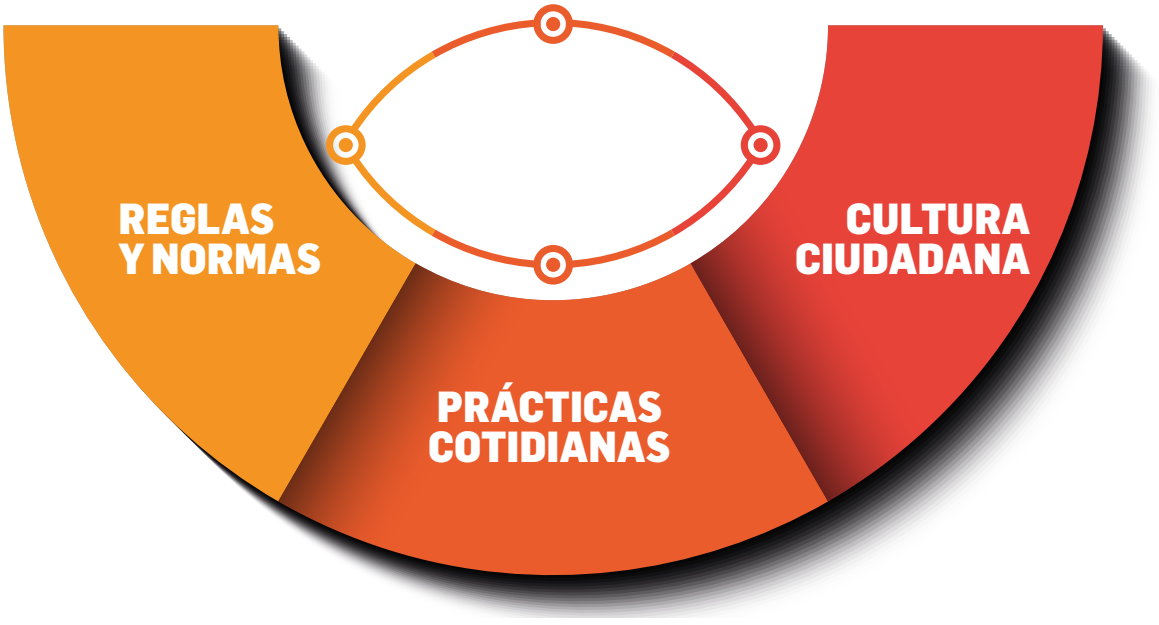
Cuando se hace referencia a cambios institucionales, lo primero que se piensa es en leyes y normas, y poco en valores, ideas y creencias de las personas que trabajan en estas instituciones, los cuales deben ser tomados en cuenta al momento de hacer cambios, pues los elementos culturales pueden contribuir a forjar el progreso, así como a retrasarlo.

Es decir, los cambios institucionales requieren integrarse a un proceso de cambio social y cultural, porque hay una conexión directa entre la conducta de los individuos y la de las instituciones. No pueden ser cambios aislados de lo social y lo cultural.

Por lo tanto, la permanencia o el cambio se basan en el comportamiento individual y en el comportamiento colectivo. Más que cambios formales, se requiere un proceso de construcción social para alinear las reglas existentes con las prácticas de la ciudadanía y el funcionamiento institucional real.

Panamá tiene, de igual forma, gran oportunidad de hacer cambios institucionales por medio de reglas sencillas o la institucionalidad simple, pues su administración pública cuenta con suficientes leyes, decretos, principios rectores, entre otras herramientas, para llevar a cabo transformaciones con vocación de permanencia que permitan a los ciudadanos recobrar la

DIAGRAMA: 01 | **LAS INSTITUCIONES SON NORMAS Y, A LA VEZ, PARTE DE LA CULTURA CIUDADANA Y DE LAS ACCIONES COTIDIANAS.**
Fuente: Elaboración propia 2019



confianza perdida en las instituciones, sin la necesidad de aprobar siempre nuevas reglas.

La Institucionalidad Simple contempla transformaciones que no requieren de cambios legislativos, sino de adaptar la legislación vigente, y de aplicar principios rectores, nuevas directrices o recomendaciones, incentivos correctos, involucrando a los diferentes actores en la búsqueda de soluciones, considerando los aspectos culturales.

En este informe se destaca el papel de las "prácticas cotidianas" para la transformación institucional. Las normas formales pueden cambiarse de manera más rápida si hay un consenso significativo entre los actores que toman decisiones, pero la cultura organizacional y las prácticas informales suelen mantenerse, a pesar de los cambios normativos.

Lograr coherencia entre instituciones formales y simples, es otro de los retos para lograr una gobernabilidad responsable, con capacidad de respuesta. Para alcanzar un determinado objetivo será necesario no solo aplicar las reglas formales, sino incluir en la respuesta, prácticas que puedan contribuir al logro de los objetivos.

En este sentido, los incentivos pueden constituirse en importantes aliados para acelerar transformaciones institucionales, promoviendo cambios culturales en el servicio público; sin embargo, estos deberían responder al cumplimiento de metas institucionales y lineamientos claros en el mejoramiento de la administración pública, relacionados con innovación, desburocratización, transparencia, rendición de cuentas, servicios eficientes, inclusión, políticas ambientales, equidad de género, y cumplimiento de los ODS, entre otros indicadores.

Una de las grandes ventajas de utilizar los incentivos para acelerar cambios institucionales, de tradición lenta, es que se trata de una estrategia de corto y mediano plazo, cuya implementación no depende de una norma o ley; además, pueden ser el punto de partida de un proceso de cambio ambicioso, el cual requerirá otras tácticas, aliados, y un liderazgo capaz de inspirar y negociar una nueva ruta de acción.

Generar confianza, capacidad imprescindible para la nueva institucionalidad

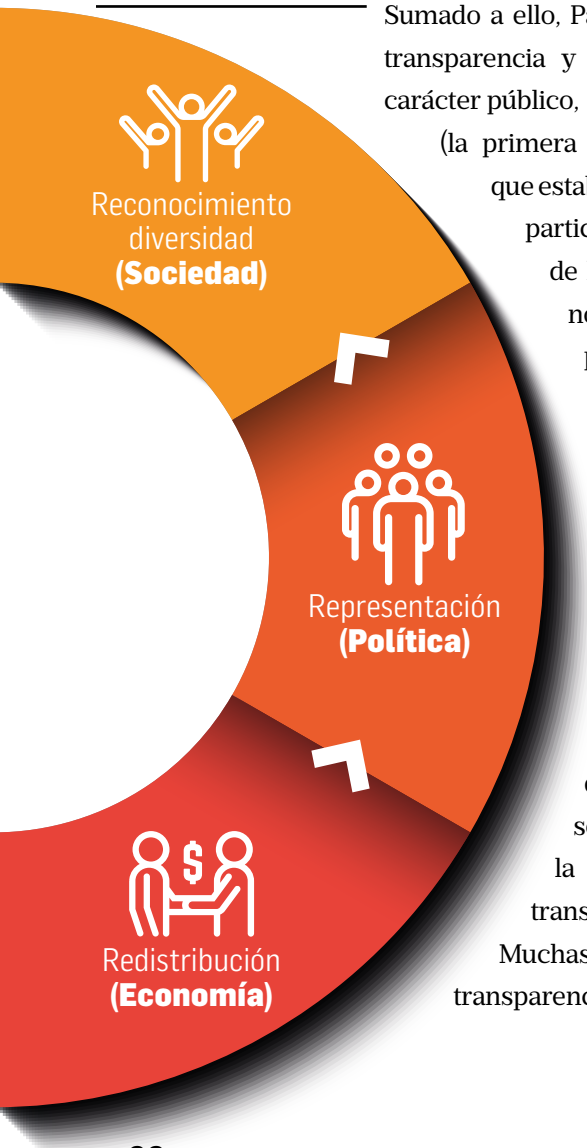
La confianza en las instituciones es importante, porque la formulación de políticas públicas legítimas y efectivas depende, en gran medida, de la capacidad de éstas para generar confianza.

La poca confianza en las instituciones que formulan e implementan las políticas públicas, como la Asamblea Nacional, los partidos políticos y la Presidencia de la República, debilita la credibilidad del Estado para generar la legitimidad suficiente al ejercer influencia sobre la sociedad, como también para negociar los parámetros de las políticas públicas entre las agencias estatales.

Son fundamentales el apoyo y la confianza ciudadana a las instituciones sociales y políticas, puesto que, sin ello, y sin valores democráticos fuertes, el sistema político puede degenerar en autoritarismo o un Estado fallido. En ambos casos, la gobernabilidad queda debilitada y se hace muy difícil la formulación de políticas públicas legítimas y efectivas.

La confianza ciudadana en la institucionalidad pasa por el desarrollo de una cultura de respeto a las reglas formales e informales, pero acompañado por un reconocido nivel de transparencia y de participación ciudadana, dimensiones que son discutidas en este documento.

INSTITUCIONES PARA LA INCLUSIÓN



En julio del año 2000, mediante Resolución No. 72, se creó la Unidad de Promoción de la Participación Ciudadana, adscrita a la Presidencia de la Asamblea Legislativa –hoy Asamblea Nacional–, con el cometido de estimular la iniciativa popular en materia de legislación y fiscalización de la gestión gubernamental, y, al mismo tiempo, registrar las opiniones de los ciudadanos, directamente, en cuanto a los temas de interés nacional.

Sumado a ello, Panamá cuenta con una ley de transparencia y acceso a la información de carácter público, Ley 6 de 22 de enero de 2002 (la primera aprobada en Latinoamérica), que establece la posibilidad, a cualquier particular, de interponer una acción de habeas data si el ente público no entrega la información pública solicitada, lo cual fue elevado a nivel constitucional para proteger el mencionado derecho fundamental, salvo excepciones muy puntuales (información considerada confidencial o de acceso restringido).

Aunque en Panamá existe la estructura básica para que toda la gestión pública sea transparentada, continúa la percepción de falta de transparencia en ésta.

Muchas veces se asocia la transparencia con sólo publicar en Internet. Pero debe reflejar la voluntad de transparentar toda la gestión pública e, incluso, invitar a los ciudadanos y a la opinión pública a que accedan a esa información.

Para revertir la percepción ciudadana sobre la falta de transparencia se requiere de directrices que vengan de las más altas esferas del gobierno, destinadas a cambiar la forma en que se comparte la información, para que, más que lo que indica la ley, se convierta en acción permanente de las instituciones como entes, incluyendo los individuos que las integran.

Institucionalidad inclusiva

Este informe pone de relieve la importancia de dotar de nuevas capacidades a las instituciones para que sean más inclusivas.

Estas nuevas instituciones deberán ser deliberativas, obligadas a tomar en consideración los intereses ajenos; donde una mayoría no pueda, de modo simple, ignorar las visiones de las minorías, argumentando que son intereses secundarios.

De igual forma, se puede mejorar la efectividad de las diferentes modalidades de intervención institucional para una mayor inclusión, atendiendo a las dimensiones de la justicia social; es decir, la redistribución (económica), la de reconocimiento de la diversidad (cultural) y de representación (política).

La justicia requiere de acuerdos sociales que permitan participar como pares a todos y a todas en la vida social. 'Superar la injusticia' implicaría desmantelar los obstáculos institucionalizados

que impiden a algunos participar a la par con otros, como socios de pleno derecho en la interacción social.

Institucionalidad de género

En otro aspecto, el informe señala que el enfoque de género aún no termina de posicionarse en la institucionalidad social, y es urgente para poder avanzar en la igualdad, lo que pasa por un replanteamiento de la propia definición del Estado y de todas las instituciones públicas.

Además, hace énfasis en que los procesos de institucionalización de los asuntos de género son catalizadores de cambios que han producido transformaciones en el ámbito estatal.

La institucionalidad de género ofrece un conjunto de ventajas para las políticas públicas de igualdad. Primero, al involucrar diversas instancias del Estado, provee oportunidades para abordajes sistémicos y comprensivos de los problemas sociales. Segundo, con adecuados mecanismos de coordinación, podría articular políticas transversales y convocar a diferentes actores. También puede colaborar con el mainstreaming de género, entendido como la puesta de la igualdad de género en los asuntos clave de las políticas estatales, entre estos, el crecimiento económico, el desarrollo productivo, el consumo y la protección social.

Institucionalidad y grupos prioritarios

La interculturalidad, la sostenibilidad ambiental y la igualdad de oportunidades definen la integralidad de las políticas públicas necesarias para alcanzar las metas de la Agenda 2030.

El Informe revela, para una adecuada discusión, algunas de las situaciones que afectan la institucionalidad de los pueblos indígenas, tales como: la falta de coordinación entre las autoridades de la comarca; la inseguridad en el apoyo gubernamental; la dificultad para elaborar una propuesta de consenso ante el pueblo; y la realización lenta de trámites legales y con altos costos.

También, en este documento, se hace un repaso por los tres modelos de autogobierno, surgidos en distintos momentos de la historia nacional, los cuales reflejan el grado de cumplimiento de sus aspiraciones e indican que no hay una muestra única a seguir para una mayor institucionalidad. El gobierno de la comarca Guna Yala ha alcanzado el mayor grado de aspiraciones autonómicas; el de la comarca Ngäbe Buglé se caracteriza por su modelo semiautónomo; y el de menos grado de autonomía, y desamparado jurídicamente, es el de los territorios indígenas fuera de las comarcas, cuyo único apoyo legal es una ley especial de titulación: "Tierras Colectivas".

En el plano internacional, la Agenda 2030, la Declaración del Decenio Internacional para la Ascensión de los Pueblos de África y el Plan de Acción de Durban, señalan líneas estratégicas para fomentar políticas públicas con enfoque diferencial étnico y lineamientos interculturales. Es decir, a finales del siglo XX inició un proceso de cambios en las políticas públicas, orientado

hacia la atención, visibilización, reparación e inclusión de la población afrodescendiente.

Las políticas públicas, en general, no reconocen ni incorporan de manera integral las características de las culturas que hacen parte del país. De allí que el diseño de las intervenciones limite las posibilidades de los ciudadanos para recuperar conocimientos, saberes y tecnologías, propios de su entorno natural, cultural, social e institucional que configuran su identidad e imaginario colectivo.

Por tal razón, cobra importancia la integralidad de la política pública, así como la participación ciudadana en la adaptación de las intervenciones a la realidad de sus poblaciones meta.

Las organizaciones sociales piden que se visibilicen las aspiraciones de la población afropanameña en materia política, económica, educativa y social, dentro de una realidad multiétnica y pluricultural, y en todos los ámbitos del quehacer humano.

También, tales organizaciones indican que los diálogos y consultas propiciados por el Estado, organismos nacionales de la sociedad civil, entidades regionales y mundiales, tengan representantes de la diversidad de grupos del país, como participación oficial.

Aspiran, además, a contar con una institucionalidad propia para la promoción de la cultura, y la formulación de políticas y asignación de recursos.

Las demandas de muchos grupos sociales son cónsonas con el enfoque de este informe, el cual plantea que, para lograr la inclusión social, se requiere el reconocimiento de las identidades, la redistribución de recursos y la representación política efectiva.

Recomendaciones

El informe concluye con recomendaciones concretas sobre tres principales líneas de trabajo:

- ***Desarrollar las instituciones y profundizar la reforma de la justicia:*** *Tal como se planteó al inicio de este documento, los desafíos de la Agenda 2030 requieren nuevas formas de trabajo, coordinado, integrado y de calidad, que deben ser promovidas e incorporadas en todas las instituciones, al tiempo que se completa el proceso de reforma legal, ya en curso.*

- ***Fortalecimiento del Servicio Civil y propuesta de un Programa de Alta Gerencia por Mérito:*** *Se reconoce el papel del servicio público en el desarrollo; pero, a la vez, los desafíos que enfrenta, lo que obliga a impulsar un programa de formación y actualización continua del personal, en lo que se instaura un liderazgo de nuevo tipo en puestos clave, mediante la selección por mérito y enfocado en resultados.*

- ***Retomar la planificación por resultados con un enfoque que parta de lo local hacia lo nacional, incluyendo academia y sociedad civil.*** *Ello, asegurando la rigurosidad al planificar con base en evidencias y el monitoreo para la toma de decisiones, junto a la necesidad de desarrollar sistemas de información integrados, pero descentralizados, para su actualización oportuna.*

Estas recomendaciones buscan promover la modernización de las instituciones para asumir su rol en Desarrollo Humano y el logro de la Agenda 2030, al mismo tiempo que se alcanza su implementación real en las prácticas cotidianas y el cambio de la cultura cívica.

INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO PANAMÁ 2019

REMOVANDO LAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

I. Introducción

El país enfrenta el desafío de la transición hacia un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible, para poner fin a la pobreza, en todas sus dimensiones, y reducir las desigualdades como lo indica la Agenda 2030 que, además, llama a sumar a los grupos y a "no dejar a nadie atrás", enfocándose en las poblaciones menos favorecidas.

La Agenda 2030 plantea 17 ODS, que son los objetivos más ambiciosos al proponer acciones para lograr sostenibilidad y equilibrio entre lo económico, social y ambiental. En mayor grado, las instituciones tendrán que enfatizar en las personas, la innovación, las alianzas y el liderazgo en todo el esquema gubernamental.

Por muchos años, en América Latina, se ha privilegiado el crecimiento económico para obtener recursos con los cuales atender las necesidades sociales y mitigar, a posteriori, los impactos ambientales negativos. Pero los desafíos globales, como la desigualdad, el cambio climático y los desastres naturales, obligan a mirar de forma integral el desarrollo económico, social y ambiental.

También se tendrá que implementar la Agenda 2030 de manera integrada y transversal, respondiendo a su carácter multidisciplinario, lo que llama a los países a transformar el modo en que las instituciones, y sus socios, han trabajado. Es decir, pasar del enfoque sectorial hacia uno transversal, donde deberán encontrar la forma de hacer esto, conjuntamente, para encarar desafíos y planificar soluciones integrales.

Por ello, dentro de la nueva agenda global asumida por Panamá en el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030 (PEN2030), se

ESQUEMA 1 | **ROLES DE LAS NUEVAS INSTITUCIONES PARA EL LOGRO DE LOS ODS**

Fuente: Elaboración propia

01 | **Incluir en los acuerdos nacionales, los intereses y las aspiraciones de distintas regiones y diferentes grupos.**

02 | **Implementar acciones coherentes a nivel nacional, provincial y local con un enfoque de planificación por resultados y participación ciudadana.**

03 | **Entender las necesidades de la población y diferenciar intervenciones específicas, de acuerdo con el contexto social, geográfico y cultural.**

04 | **Abordar problemas complejos de manera integral y coordinada entre las distintas entidades públicas y privadas.**

05 | **Gestionar, adecuadamente, el conocimiento y la información para la toma de decisiones.**

06 | **Incorporar buenas prácticas de otras sociedades y tecnologías apropiadas para mejorar su efectividad y constribuir a la sostenabilidad del desarrollo.**

requieren instituciones eficaces en el logro de las metas nacionales, eficientes en el uso de recursos, inclusivas para facilitar la incorporación de los distintos sectores a la dinámica de desarrollo; y que rindan cuentas a la ciudadanía con transparencia.

Para diseñar políticas de calidad y pertinentes, se requiere:

1 | Desarrollo de capacidades institucionales

2 | Inclui comu en la soluci sus de

El nuevo Informe de Desarrollo Humano señala que, ante el desafío de alcanzar el desarrollo sostenible y fortalecer la gobernabilidad del país, se necesitan instituciones modernas que impulsen políticas de estado con transparencia, brinden servicios de calidad e incluyan a los distintos grupos de población.

El documento propone, de manera mancomunada y consulta, recomendaciones y acciones concretas que lleven a cambios fundamentales para lograr:

- ***Instituciones nacionales y locales fortalecidas,*** y sintonizadas con la realidad, así como con las aspiraciones de bienestar de la ciudadanía.

- ***Aumentar la cohesión social,*** relevando el rol de la sociedad civil y el sector privado en el desarrollo.

- ***Fortalecer el papel del conocimiento,*** sumado a la aplicación de la ciencia y la tecnología, para lograr que el desarrollo humano sostenible llegue a todas las personas.

r a las
nidades

ión de
esafíos

3 | El monitoreo y la evaluación de las acciones

SEABISCUIT

A. Sobre el concepto de institución

De acuerdo con el sociólogo Peter Wagner las instituciones sociales son: conjuntos relativamente permanentes de reglas y de recursos que las personas pueden tomar como puntos de referencia de sus acciones. Pueden preceder a cada uno de los individuos concretos, pero han sido creadas en virtud de acciones humanas y solo pueden seguir existiendo cuando son continuamente recreadas mediante nuevas acciones. Se trata de prácticas ya convertidas en hábitos, cuyos acuerdos se trasmiten a través de interacciones, básicamente en virtud de los procesos de la socialización y la educación.

ESQUEMA 2 | **LAS INSTITUCIONES SON NORMAS, PARTE DE NUESTRA CULTURA Y PRÁCTICAS COTIDIANAS**

Fuente: Elaboración propia

continuamente recreadas mediante nuevas acciones. Se trata de prácticas ya convertidas en hábitos, cuyos acuerdos se trasmiten a través de interacciones, básicamente en virtud de los procesos de la socialización y la educación. De ahí que, cualquier estrategia de cambio institucional requiere, también, integrarse a un proceso de cambio social y cultural, puesto que hay una conexión directa entre las conductas de los individuos y las conductas de las instituciones, las cuales se afectan mutuamente. Este tema cobra gran significado en América Latina, donde diversos sectores plantean la necesidad de una nueva institucionalidad que enmiende errores y atienda los desafíos del desarrollo humano en la región. Entre los elementos para ello se incluyen resaltar los valores, contar con reglas claras y ampliamente compartidas; elaborar políticas y una gestión pública eficaces; atender de forma primordial los aspectos de la equidad social; invertir en la construcción del capital social; enfatizar la necesidad de que los actores sociales se comporten con ética; reformar las instituciones políticas para que sean transparentes y eficientes; y, abordar la consecución de consensos políticos con seriedad.

Douglas North (2001), premio Nobel de Economía, define a las instituciones como "las reglas del juego en una sociedad; más formalmente, son restricciones creadas por las personas para dar forma a la interacción humana. De esta manera estructuran incentivos en el intercambio, ya sea político, social o económico."

Para North, las instituciones formales son las leyes y los reglamentos; por ejemplo, los derechos de propiedad. Y las instituciones informales, a su juicio, están representadas

por costumbres, modales, tradiciones, códigos y valores; es decir, por códigos de conductas no escritos que regulan las prácticas sociales cotidianas.

Existe un desfase entre la rapidez del cambio social y la velocidad del cambio institucional; las instituciones se crean para consolidar relaciones sociales recurrentes y necesarias, y por eso toman tiempo para cambiar. En tanto, las sociedades y las economías evolucionan más rápido por la obligación de atender necesidades cotidianas.

No es posible lograr un proceso de cambio institucional exitoso si los actores estratégicos, quienes controlan el poder, no perciben con claridad los beneficios y los costos que se derivarán para ello, a partir de los cambios propuestos.

El proceso de cambio institucional que requiere América Latina exige alcanzar una concertación amplia entre muchos actores, pero son evidentes tanto el debilitamiento de la "sociedad civil" y sus organizaciones intermedias, como la falta de una verdadera autonomía y fortaleza estatal frente al riesgo de ser controlados por intereses particulares.

B. Instituciones para la gobernanza

"La gobernanza es el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar políticas en el marco de un conjunto determinado de reglas formales e informales que moldean el poder y son moldeadas por éste". (Banco Mundial 2017, 3).

¿Qué significa fomentar una buena gobernabilidad?

No existe una respuesta única. Pero gran parte del debate reciente se ha centrado en qué hace más efectivas a las instituciones y las normas, incluida la transparencia, la participación, la capacidad de respuesta, la responsabilidad y la primacía de la ley (PNUD 2002).

La gestión para el desarrollo humano consiste, en parte, en disponer de instituciones y normas eficaces que fomenten el desarrollo, haciendo que los mercados funcionen y asegurando que los servicios públicos sean de calidad. Pero también incluye la protección de los derechos humanos y la promoción de una participación más amplia en decisiones que afectan la vida de las personas, para lograr resultados económicos y sociales más equitativos. "Por consiguiente, la gobernabilidad para el desarrollo humano se refiere no sólo a resultados eficaces y equitativos sino también a procesos justos" (PNUD 2002, 51).

A menudo, cuando las políticas y las soluciones técnicas no logran los resultados previstos, el fracaso se explica por las fallas institucionales, y la respuesta que se suele proponer consiste en "mejorar" o fortalecerlas.

Sin embargo, como lo demuestran diversos ejemplos en el ámbito mundial, son muchas las alternativas que pueden hacer posible el desarrollo, en tanto que, con frecuencia, "las mejores prácticas" no surten efecto.

En el informe se sostiene que los responsables de la toma de decisiones –las élites– podrían identificar los objetivos correctos y, sin embargo, ser incapaces de aplicar las políticas adecuadas si ello pone en riesgo el equilibrio de poder. "En consecuencia, la distribución de poder en la sociedad puede condicionar los tipos de resultados que se deriven del compromiso, la coordinación y la cooperación" (Banco Mundial 2017, 5).

De lo anterior se desprende que, para lograr el Estado de derecho, los países deben generar las condiciones para el cumplimiento de las leyes; es decir, no basta con el cambio legal; se requiere, además, fortalecer las condiciones para hacerlas viables y exigir su cumplimiento.

ATLAS

C. Integridad, liderazgo ético, transparencia y rendición de cuentas

Para lograr tales cambios, los servidores públicos son esenciales para superar estos desafíos y transformar la nueva agenda en realidad.

La nueva agenda de desarrollo exige un liderazgo que inspire confianza y servidores públicos que comprendan las necesidades, las aspiraciones y los deseos de las personas; que sean empáticos, con habilidades para interactuar, involucrar y empoderar a las comunidades para que articulen sus problemas y contribuyan a diseñar respuestas, sumando a los métodos tradicionales de interacción personal, entre otros que involucran tecnología e innovación.

Los nuevos retos de desarrollo destacan la importancia del liderazgo local, el más cercano a las personas. Las instituciones tendrán que esforzarse por alcanzar un liderazgo y una fuerza laboral pública más diversa, compuesta por hombres y mujeres, miembros de los grupos sociales representativos del país; diversidad que contribuiría a comprender mejor la realidad y las aspiraciones sociales.

Para el logro de la Agenda 2030 es necesario refundar la manera en que se comparten la responsabilidad y la rendición de cuentas entre gobierno y sociedad civil. Se trata de un nuevo contrato entre gobernantes y sus ciudadanos, donde los primeros responden a las necesidades de estos y son responsables de sus decisiones y acciones hacia ellos; en tanto, los segundos participan en procesos democráticos y en la vida civil, además de pagar impuestos.

Una institucionalidad con capacidad de respuesta compromete a la gente en el proceso de tomar decisiones, así como en el de desarrollo de políticas, implementación y seguimiento, permitiendo que el foco de los planes y programas gubernamentales sea la identificación y atención a las necesidades de las personas. Esto se logra abriendo canales para el acceso a la información, escuchando a las personas y asegurando que sus entidades gubernamentales se abran a la participación y escrutinio de las personas, al mismo tiempo que crea capacidades en instituciones, sistemas, estructuras y prácticas que promueven la participación (Ecosoc, 2015a).

La coherencia entre instituciones formales e informales[1], es otro de los retos para lograr una gobernabilidad responsable y con capacidad de respuesta (Ecosoc, 2005a). Para alcanzar los

[1]| *Las instituciones formales refieren a reglas sancionadas por el Estado. Instituciones informales incluyen al resto de las reglas, y sus procesos para aplicarlas.*

objetivos será necesario aplicar las reglas formales e incluir en la respuesta reglas informales que contribuyan a alcanzar este propósito.

Aquí se destaca el papel de las "prácticas cotidianas" para el cambio institucional. Las normas formales pueden cambiarse de manera más rápida si hay un consenso significativo entre los actores que toman decisiones, pero la cultura organizacional y las prácticas informales suelen mantenerse a pesar de los cambios normativos, porque se han transformado, en cierta forma, en estrategias de sobrevivencia o adaptativas.

Las prácticas pueden ser manifestación de esa cultura; pero, a su vez, la reproducen en el tiempo. Por lo tanto, la implementación de nuevas normas consensuadas requiere de acciones que promuevan los principios que se han acordado. Por ejemplo, para impulsar la participación social es importante establecer mecanismos permanentes de relación con la comunidad, al mismo tiempo que el respeto de las opiniones y el cumplimiento de los acuerdos, para asignar valor a los mecanismos de participación e incentivar su uso.

La confianza entra en juego cuando se anuncia una nueva política pública, y es esencial para construir la legitimidad y la sostenibilidad de los sistemas políticos.

D. El proceso para construir la confianza

Se puede distinguir entre confianza política y confianza social, y ambas son determinantes e inseparables para cumplir este rol (Ecosoc, 2015b).

La confianza política trata del juicio que tienen los ciudadanos de su gobierno y los servidores públicos, de que cuentan con ellos en que harán lo correcto, incluso en ausencia de escrutinio. La confianza social es la que tienen los ciudadanos entre sí, como miembros de una comunidad y se alimenta, según la teoría de Putman, "del compromiso cívico en una

comunidad y la confianza interpersonal entre sus miembros".

En este sentido, el servicio público es custodio de la confianza del público y por ello, debe estar integrado por hombres y mujeres que inspiren la confianza de los ciudadanos (Ecosoc, 2015c).

La ética, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos esenciales de los principios básicos de la administración pública.

"La ética comprende el sistema de valores que constituye la base de una sociedad y orienta la organización, el liderazgo, la conducta y la gestión de los asuntos públicos o privados, y responde al interés público en lo que respecta a esas funciones" (Ecosoc, 2015d). Siempre se ha reconocido que la ética es fundamental en el ejercicio de la administración pública y necesaria para lograr la confianza pública; pero cuando se trata del sector público donde se debe rendir cuentas a los ciudadanos y otros actores, los estándares de cumplimiento deben ser más altos que el solo cumplir con la moral y las buenas costumbres.

Una de las condiciones de la confianza en la democracia, la cohesión nacional y la participación ciudadana, es que el sector público esté basado en los principios de integridad, transparencia y rendición de cuentas.

RECUADRO 1 | ESTIMACIÓN DEL COSTO DE LA EFICIENCIA DE LAS INSTITUCIONES

Fuente: Elaboración propia

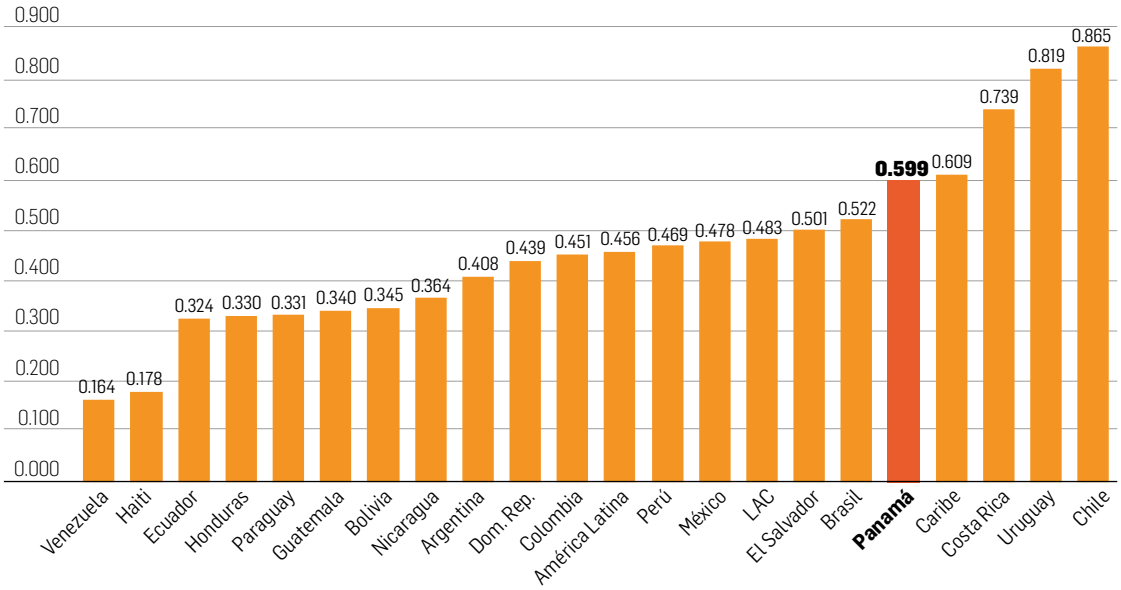
Las diferencias en la productividad económica entre los países se explican en gran parte por la tecnología (Stock de conocimiento) y la eficiencia en el uso de los factores productivos.

En América Latina, la eficiencia estimada para Panamá es de 0.58 (58%) en el periodo de 1996-2014, y está 10 puntos porcentuales por encima del promedio de América Latina (0.48), pero es superada por el promedio de la Unión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Asia Pacífico.

En 2014, el nivel de eficiencia de Panamá se ubicó en cuarto lugar del ranking, después de Chile, Uruguay y Costa Rica **(gráfico 1).**

GRÁFICO 1 | **EFICIENCIA ESTIMADA PARA EL PRODUCTO POR TRABAJADOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, AÑO 2014**

Fuente: Elaboración propia



Nota: El agregado para América Latina se compone de 19 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. El agregado para el Caribe se compone de 4 países: Barbados, Belice, Jamaica y Trinidad y Tobago.

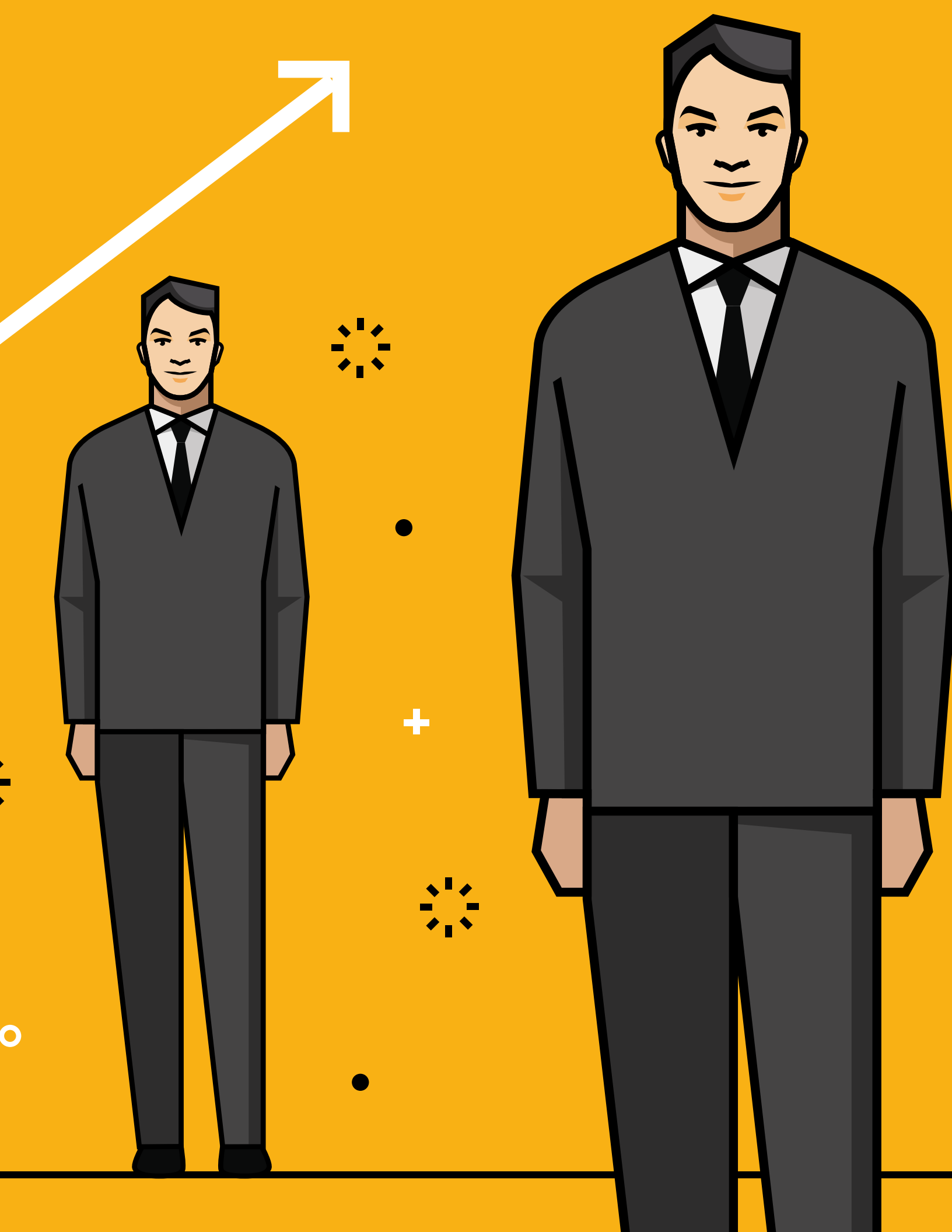
¿Cuál sería el costo de la ineficiencia institucional, en términos de producto por trabajador y mortalidad infantil en Panamá?

Para responder a esa interrogante, se utiliza el nivel de eficiencia estimada con respecto a las mejores prácticas internacionales. Si Panamá, comparado con la frontera de mayor productividad (países de mayor desarrollo), produce con una tasa de eficiencia de 58%, el producto por trabajador incrementaría en 1.8 veces si esa productividad se acercara al 100%. En 2014, la brecha entre el producto observado y el potencial era de unos US$31,200.

Si Panamá hubiese hecho un uso óptimo de los recursos, según las mejores prácticas globales, la tasa de mortalidad infantil pudo ser menor en cuatro puntos en el periodo 2013-2016, si se compara con la tasa observada (alrededor de 15 casos por mil nacidos vivos).

Aunque es difícil estimar los costos por el bajo desempeño institucional, queda claro que se deja de atender a muchas personas, o se les da un servicio de menor calidad, si no hay planificación, monitoreo y evaluación adecuada de los programas públicos; o no se aprovecha el conocimiento y la tecnología disponibles en otras partes del mundo para lograr un mayor rendimiento de cada balboa que se invierte en Panamá.

II. Instituciones, desarrollo humano y sostenibilidad



A. Papel de las instituciones en el desarrollo

La mayoría de los estudiosos de las ciencias sociales y económicas coincide en que los problemas asociados al desarrollo no son un asunto exclusivo de la insuficiencia de recursos de capital.

De manera más amplia, estos tienen sus orígenes en situaciones históricas, en las instituciones y en los problemas de coordinación y su incidencia en la calidad de las políticas públicas. (Hoff y Stiglitz 2000).

Los economistas clásicos, que defendían el modelo de libre competencia, consideraron que las únicas instituciones válidas en el proceso económico eran las del mercado. Según su argumento, el mercado por sí mismo es una institución o un conjunto de instituciones. Por ejemplo, el rol de las instituciones financieras es el de mediar entre los agentes con superávit y aquellos que posean déficit, con el fin de abaratar los costes de la obtención de financiación, y de facilitar la transformación de unos activos en otros, haciéndolos más atractivos para ambos (Universidad Centroamericana José Simeón Cañas 2015, 6).

Las corrientes neo-institucionalistas han sido las que más han avanzado en la búsqueda de una respuesta a la pregunta sobre el papel de las instituciones. Sostienen que el desempeño económico de una nación o territorio es influenciado por el papel de sus instituciones (formales e informales).

La preocupación por las instituciones se ubica en posiciones prioritarias, a raíz de que las reformas estructurales y de mercado que se impulsaron en las décadas de los 80 y 90, empezaron a fallar y finalmente se estancaron (Stern 2002, 26).

Para los principales exponentes de esta escuela, la estructura de incentivos de la sociedad es la que determina la composición de las "instituciones sanas" que se necesitan. Son estos diferentes incentivos y controles los que conducen a promover grados de cooperación o competición, condiciones de inversión creíbles y contratación confiable.

El debate sobre las "instituciones correctas", lleva directo a la noción de costos de transacción.

Y es que, para esta escuela, las instituciones son reglas, normas y restricciones formales e informales.

Según su corriente, para que se produzcan interacciones e intercambios entre las personas u organizaciones, debe existir un marco de reglas y normas que generan costos. Las "instituciones correctas" corresponden a aquellas en las que los costos de transacción son menores que los beneficios que genera tal transacción.

Por lo tanto, las "reglas correctas" generan costos de transacción bajos; mientras que las "reglas incorrectas", costos de transacción altos que dificultan el intercambio (North 2011, 22).

Uno de los aspectos más críticos de los costos de transacción es el que se refiere a los costos sociales o externalidades, como también se les conoce. Por ejemplo, las afectaciones al bienestar de las personas, los daños al ambiente, y otros. Estos no se transmiten a través del sistema de precios y constituyen un fallo de mercado.

Las "instituciones (reglas) correctas" deben considerar la minimización de las externalidades, en su esquema operativo.

FOTO CORTESÍA DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ

B. Las reformas de primera, segunda y tercera generación

Las reformas de primera generación fueron aplicadas, de manera amplia, en la mayoría de los países durante la década de los 80, y se caracterizaron por su énfasis en la economía. El paquete incluía medidas para la apertura económica, la liberalización del comercio, la reducción del tamaño del Estado (mediante privatización, baja de impuestos y reducción del empleo público), y la flexibilización laboral en el sector privado, entre otras.

Los promotores de estas reformas indicaron que éstas permitirían controlar la inflación y reducir el déficit fiscal, además de mejorar el funcionamiento y la eficiencia del mercado.

Los resultados de la aplicación masiva de las propuestas del "Consenso de Washington", no fueron los esperados al promediar los años 90, dado que a las bajas tasas de crecimiento económico que prevalecieron en esa década, se sumó el claro deterioro de importantes indicadores sociales, principalmente el aumento de la pobreza, la miseria y el crecimiento de la desigualdad en la mayoría de los países (Rojas, 2011).

Las reformas de segunda generación surgieron de la necesidad de contrarrestar la creciente conflictividad social y el descontento hacia las políticas neoliberales, por sus pobres resultados hasta entonces. A éstas se les conoció también como el "Consenso de Santiago", dado el impulso que se les dio en la Cumbre de las Américas de 1998, realizada en Santiago de Chile.

El argumento central para el despliegue de las reformas de segunda generación fue que los factores institucionales se habían constituido en el principal obstáculo para el éxito de las primeras reformas, de allí que el énfasis de este nuevo paquete se orientase hacia el fortalecimiento de la institucionalidad y la gobernabilidad, mediante la construcción de un Estado moderno y eficiente.

En síntesis, se planteó que mientras el Estado no lograse un funcionamiento eficaz

Kentucky Fried
RESTAURANTE
CENTRO DE CALIDONIA
ATREVIDOS
LOS
ATREVIDOS
LINGOTE
ORO
El Costo

y eficiente, el mercado no alcanzaría su óptimo. Por ello se consideró la importancia de contar con instituciones apropiadas para el manejo de las bonanzas económicas y la preparación para enfrentar las crisis.

Para lograr ese objetivo se propusieron medidas, tales como: fortalecimiento de las capacidades institucionales, reforma del sistema judicial, mejoramiento de la recaudación fiscal, reestructuración de la relación entre gobierno central y locales; e introducción de mecanismos de gestión por resultados (Talavera y Armijo 2007, 100).

El desafío principal de las reformas de segunda generación fue reinventar el rol de las instituciones minimizadas en la década de los 80 y primera mitad de los años 90. Entre éstas se priorizaron las instituciones reguladoras, el parlamento, los tribunales de justicia y las instituciones orientadas a la lucha contra la corrupción.

La implementación de las reformas de segunda generación enfrentó, desde un principio, serias dificultades. Por una parte, las costumbres arraigadas en el comportamiento de las organizaciones como el clientelismo, la corrupción y la cultura organizacional adversa a los resultados, las cuales afectaron las reformas de la función pública, judicial y parlamentaria.

Por la otra parte, las posibles pérdidas de poder que implicaban las reformas para los actores que dominaban el juego, obligó a buscar los consensos políticos mediante procesos de negociación. Y, por último, por el tipo y las características de estas reformas, se necesitarían muchos años de implementación para rendir frutos.

Después de una década de aplicación de las reformas de segunda generación, los resultados han sido pobres y los indicadores que miden la calidad de las instituciones, como efectividad del gobierno, calidad de la burocracia, transparencia presupuestaria, rendición de cuentas, calidad de la regulación, han tenido avances poco significativos (Talavera y Armijo 2007, 102). Por tal razón, es de amplia aceptación el planteamiento de que el desarrollo no depende, exclusivamente, del buen funcionamiento de los mercados y los mecanismos que los regulan. Se requiere, además, que funcione bien el Estado y que la población pueda incorporarse de modo efectivo al proceso económico.

Lo anterior ha llevado a los partidarios de las reformas a convenir que toda tentativa de que Estado y Mercado sean sustitutos el uno del otro, está destinada al fracaso,

de manera tal que se propone una tercera generación de reformas que supere el simplismo bipolar existente y se transite hacia un "Estado Innovador", donde el sector público y el sector privado actúen concertadamente para corregir las fallas de coordinación que se manifiestan tanto en fallas de mercado como en fallas de gobierno (Hnyilicza 2005, 6).

Los impulsores de estas reformas sostienen que, bajo el esquema actual, para una estructura institucional dada, se puede conseguir una disminución de las fallas de mercado, únicamente, a costa de un incremento del riesgo de fallas de gobierno, y viceversa.

Por lo tanto, las mejoras simultáneas en el desempeño tanto del mercado como del gobierno pueden darse solo mediante innovaciones institucionales, lo que implica un cambio en la estructura de relaciones entre agentes económicos (Hnyilicza 2005, 7).

Con las reformas de tercera generación se asiste a una especie de síntesis, la cual concluye que Mercado y Estado son una realidad que no podrá ser evadida; en consecuencia, la solución propuesta al problema institucional existente apunta a abordar de manera directa todo el rango de complementariedades y de posibilidades de sustitución entre la acción pública y el emprendimiento privado.

Mientras que las reformas de segunda generación se preocupaban de la infraestructura institucional (marcos legales, jurídicos y regulatorios), las de tercera generación colocan en el centro las relaciones medulares entre el Estado y la actividad productiva, es decir, la estructura institucional (Hnyilicza 2005, 9)

De acuerdo con los impulsores de esta nueva ola de reformas, el éxito de los países desarrollados se ha basado en el impulso de redes de cooperación y coordinación que han constituido el soporte de sus logros. Ello solo fue posible gracias al posicionamiento de la confianza, la credibilidad y las tecnologías de cumplimiento como condición previa a la propagación de las redes de cooperación y coordinación.

Si la estrategia general de las reformas de tercera generación es garantizar la complementariedad entre el Estado y el Mercado, los espacios donde ésta se desplegaría serían el eje público-privado y el eje local-global. En el primero se buscaría la coordinación y la cooperación entre las empresas privadas y las instituciones estatales; mientras que en el segundo eje, entre los actores globales y locales.

C. Tendencias del debate actual

En los análisis presentados, unos conciben los distintos enfoques que tratan de vincular las instituciones al desarrollo como un proceso de acumulación de capital; y otros, como un proceso de cambio organizacional.

Quienes escogieron el segundo camino y plantearon que las instituciones sí importan, promovieron políticas institucionales uniformes, orientadas a la instauración de un modelo de instituciones (principalmente angloamericanas) para todos los países, basado en las supuestas experiencias exitosas de las naciones desarrolladas. Los resultados generados por esta hoja de ruta fueron muy desalentadores.

Ante estas realidades, se empezó a buscar maneras de impulsar instituciones que mejoraran la habilidad de los ciudadanos a la hora de tomar sus propias decisiones; es decir, de propiciar un cambio institucional hacia "instituciones deliberativas".

Desde esa perspectiva, se propone la construcción de instituciones transparentes que rindan cuentas, propicien la discusión abierta y el intercambio público; y que tengan control sobre las acciones y decisiones de las autoridades (Evans 2006, 26).

Se considera que regímenes más participativos producen

mayor equidad con menores costos para el crecimiento económico, generan mayor estabilidad, y hacen más eficientes la inversión y la provisión de bienes y servicios públicos, porque se basan en la negociación de la diversidad de intereses y construcción de acuerdos de amplio alcance que facilitan la cooperación entre la diversidad de sectores de una sociedad.

Instituciones deliberativas

La democracia deliberativa *"designa un modelo normativo –un ideal regulativo– que busca complementar la noción de democracia representativa al uso mediante la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas que incluya la participación de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, y que estaría basado en el principio de la deliberación, que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas" (Velasco 2009, 75).* Describe la manera en que deben conducirse los agentes políticos y las instituciones para alcanzar determinados ideales políticos.

La deliberación pública obliga a considerar los intereses ajenos. La mayoría no puede, de modo simple, ignorar las visiones de las minorías, argumentando que son intereses minoritarios. Este modelo, preferiblemente, debe buscar un consenso entre todas las partes para definir la mejor opción, en vez de someter el tema a votación.

Para los críticos de esta modalidad de democracia, no todos los ciudadanos están preparados de la misma manera para afrontar

la política y las decisiones públicas, ni han sido preparados para ello y, por tanto, no saben en realidad qué es lo que se debe hacer o qué puede ser lo mejor para todos. Mucha gente no está interesada en la política y prefiere no intervenir en la situación (Habermas 1999, 231-246).

De igual forma, hay opiniones que señalan que este método es más efectivo a niveles locales, y más complicado en circunscripciones de tamaño mayor.

Para que las instituciones deliberativas funcionen, se requiere el cumplimiento de, al menos, tres requisitos:

- ***El debate político debe estar organizado en torno a concepciones alternativas del bien público.***

Este requisito se refiere a que la política democrática no se reduce a la negociación equitativa entre grupos cuya preocupación es perseguir su interés particular o sectorial. Por tal, las leyes y directrices políticas han de ser valoradas a partir de concepciones del bien común.

Desde esta perspectiva, lo importante es el proceso de formación de los intereses nacionales, entendidos como transformación de los intereses egoístas, personales y particulares en la «razón de Estado» (Herrero de Castro 2010, 21).

- ***El orden democrático tiene implicaciones igualitarias que deben satisfacerse de manera manifiesta para los ciudadanos.***

Las políticas democráticas deben garantizar que la igualdad de los ciudadanos sea manifiesta. Por tal efecto, se debe promover una legislación que reduzca las desigualdades, tanto económicas (la agenda política no debe estar controlada por los intereses de los grupos económica y socialmente dominantes) como políticas.

- ***Debe surgir una nueva cultura política basada en autorespeto y clara noción del sistema de justicia.***

La política democrática debe intervenir en el modo en que los miembros de la sociedad se entienden a sí mismos y conciben sus propios intereses legítimos.

La participación ciudadana constituye un aspecto fundamental para garantizar la integración de la sociedad civil en el contexto de una democracia deliberativa.

Las formas de participación están determinadas por la existencia de mecanismos, leyes y/o procedimientos que prescriben su práctica y sus alcances asociados a un determinado contexto.

La participación ciudadana presupone que los miembros de la sociedad poseen ciertos derechos fundamentales que les permiten incidir en el ciclo de las políticas sobre asuntos públicos, ya sea a nivel de toma de decisiones, diseño y/o implementación.

D. Desafíos

Para la construcción de una nueva institucionalidad que contribuya al desarrollo del país y permita cumplir los ODS, se deben reconocer los desafíos que se presentan desde la perspectiva de análisis indicada anteriormente.

1. El desafío de consensuar intereses nacionales.

Después de la invasión a Panamá, los diferentes actores políticos, económicos y sociales del país coincidieron en la necesidad de acordar mecanismos que permitiesen consensuar los intereses nacionales.

En los años 90 se realizaron los encuentros Bambito I, II y III, con el propósito fundamental de consolidar el proceso democrático y establecer una agenda de Estado que incluyese el Canal de Panamá, la educación, la salud, la integración de las áreas revertidas y la independencia judicial. En ese proceso se logró la participación de los actores de todo el escenario nacional.

Una segunda ronda de diálogo y concertación se efectuó en el primer quinquenio del siglo XXI, denominados Coronados I, II, III y IV. Los temas que se debatieron fueron democracia y Estado de derecho, Canal de Panamá y lucha contra la pobreza.

Luego, en el 2006, en el marco de la ampliación del Canal de Panamá, se creó el Consejo Nacional de la Concertación para el Desarrollo, aún vigente.

Sumado a tales iniciativas, se han desarrollado un sinnúmero de mesas y encuentros sectoriales, los cuales han incluido los temas de justicia, salud, educación, seguridad ciudadana, entre otros. De allí surgieron sendos pactos que los gobiernos se obligaron a cumplir.

Después de 20 años de aplicar esos mecanismos de diálogo y consenso, hay distintos elementos que indican que los instrumentos utilizados hasta la fecha han enfrentado dificultades para su implementación:

Problemas de representatividad.

a) Las organizaciones de la sociedad civil atraviesan por una marcada debilidad. Confrontan problemas de participación y apatía de sus afiliados.

Discrecionalidad de las autoridades en el cumplimiento de los acuerdos.

a) Las últimas experiencias indican que las autoridades han asumido una posición discrecional, la cual consiste en la implementación parcial de los acuerdos o en la aplicación de decisiones alejadas de lo pactado.

Ello se debe a que no existen normas o reglas que vinculen lo acordado.

Dificultades al aprobar normas y reglamentaciones para implementar los acuerdos.

a) Muchos de los acuerdos consensuados en mesas, consejos y foros requieren, para su implementación, de la aprobación de leyes y normas, a través del Órgano Legislativo y Órgano Ejecutivo. Sin embargo, o no se aprueban o el cuerpo normativo aprobado se aleja de lo acordado.

2. Desafíos desde la perspectiva del sistema normativo

El surgimiento de un nuevo pacto o consenso nacional, a partir de los nuevos paradigmas emergentes, deberá contar, necesariamente, con un cuerpo normativo que lo sustente.

• El desafío de la reforma del Estado.

La nación panameña ha transitado, en su vida republicana de más de 11 décadas, con un Estado mediatizado que apenas logró completar su integridad territorial hace 19 años. Se requiere una modernización del Estado que resuelva y supere los problemas visualizados en su sentido amplio; es decir, un cambio del modelo de desarrollo hacia la sostenibilidad y la inclusión.

• El desafío de la reforma fiscal.

Para poder lograr el cumplimiento de los ODS, se requieren recursos financieros superiores a las recaudaciones actuales. De acuerdo con el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y los desafíos para el financiamiento para el desarrollo", Panamá es el cuarto país de la región con menor presión tributaria (18%), sólo superado por Guatemala (13%), República Dominicana (14%) y Paraguay (17%). Por otra parte, la evasión fiscal asciende a 4% del Producto Interno Bruto (PIB) y el 70% de las empresas y el 50% de las personas naturales no pagan impuesto sobre la renta.

• El desafío de la reforma político-administrativa.

Uno de los aspectos más sensibles en la mayoría de los países ha sido, siempre, la funcionalidad de la división política administrativa. La emergencia de los problemas ambientales, la creciente desigualdad social, y los recurrentes problemas de pobreza y el centralismo político que afectan al país, indican que será necesario consensuar nuevos parámetros para lograr una adecuada funcionalidad del territorio.

Estos criterios podrán ser ambientales, sociales, tecnológicos, e impulsarán la reforma de las normativas que rigen el territorio nacional. Por lo pronto, la dinámica del poder está promoviendo procesos contrarios a esta lógica. En las dos últimas décadas, se ha impuesto la tendencia a la fragmentación del territorio, pasándose de nueve provincias a 10, de 75 a 77 distritos y de 505 a 678 corregimientos. Además, hay peticiones para crear tres nuevos distritos y 30 corregimientos.

• El desafío del Estado centralizado.

Panamá, desde su fundación, ha funcionado como Estado unitario con un régimen presidencialista que concentra las funciones clave en el Órgano Ejecutivo, el cual toma todas las decisiones que afectan a los territorios por igual, anulando cualquier forma de autonomía a nivel local, hasta el punto de que decisiones como, por ejemplo, que el nombramiento de funcionarios debe ser rubricado por el Presidente de la República para que tenga validez. Las soluciones que se han planteado frente a este desafío apuntan a impulsar "procesos de descentralización", los cuales no han superado la lógica de la descentralización administrativa.

La verdadera descentralización consiste en redistribuir el poder hacia otras instancias del Estado, permitiendo que las decisiones se tomen y los recursos se administren en el ámbito regional o local a las que están circunscritas.

• El desafío de la innovación de la gestión administrativa.

Acompañando al Estado centralizado, la gestión técnico-administrativa del mismo se apoya en el "modelo burocrático". Aunque éste pudo ser funcional a las lógicas de poder y provisión de bienes y servicios en el pasado, hoy no lo es.

Cabe preguntar, ¿qué modelo es más congruente con el Estado de derecho, la economía de desarrollo sustentable y la legitimación del poder político participativo? La respuesta es el "modelo de gestión por resultados". Pero, para que esta gestión sea consecuente con los propósitos y objetivos de la nueva institucionalidad, deberá incorporar en su lógica la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, de lo contrario se convertiría en una gestión técnica-operativa.

• El desafío de la nueva articulación y coordinación de las políticas públicas.

La gobernanza y la gobernabilidad implican la participación de actores sociales, públicos y privados en la producción de bienes y servicios que puedan satisfacer las necesidades de los asociados. El fracaso de las políticas suele ampararse en las fallas de implementación, y muchas veces éste se explica por errores teóricos o técnicos de la decisión gubernamental, al plantear una estrategia que no produce el efecto esperado, así como un inadecuado diseño político desde la selección de los instrumentos al no identificar las características y condiciones institucionales

que llevan a esa selección.

Con la nueva institucionalidad que se debe construir para alcanzar el desarrollo, las relaciones institucionales no se pueden basar en decisiones de política sólo en el nivel central, y en la que los otros actores son relegados a la función operativa.

En la actualidad, se requieren mecanismos de negociación, persuasión e intercambio que legitimen la política y complejicen la acción pública.

Las soluciones apuntan hacia integración de servicios, coordinación y articulación intersectorial para mejorar la producción y entrega del bien o servicio, con la participación de todos los actores.

Por ello, la coordinación o articulación se debe entender como "el proceso mediante el cual se genera sinergia", para lo cual se requiere de un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares (Leyton et al 2017, 4).

· El desafío del cambio de la estructura institucional.

Con las reformas de segunda generación se trata de sustituir o mediatizar la estructura burocrática basada en ministerios y entidades descentralizadas por el modelo corporativo transnacional, sustentado en divisiones funcionales. Nacen así, al interior del aparato público, las "Secretarías", entre éstas, la de innovación, tecnológica, recursos humanos, formación y capacitación, y compras (contrataciones públicas).

De forma simultánea se van organizando las nuevas instituciones de regulación de las actividades específicas, como servicios públicos, defensa de la competencia y protección al consumidor, la autoridad del ambiente, y la superintendencia de bancos, entre otras.

De ahí que, ante el surgimiento de un nuevo paradigma, se requerirá construir un nuevo entramado institucional, acorde con los propósitos definidos en el nuevo paradigma.

E. Políticas para la

1. Panamá, un balance ambivalente: Crecimiento y desigualdad. Un modelo de sociedad dual.

El país destaca por su acelerado proceso de crecimiento. Durante la última década, Panamá ha albergado la economía que ha experimentado más rápido crecimiento en todo el continente, teniendo en cuenta la ralentización de la región. Este desarrollo tiene desafíos pendientes, como la capacidad de las instituciones de resolver y conectar con importantes dimensiones de la sociedad.

El desarrollo económico ha posibilitado la mejora de las condiciones de vida de amplios sectores sociales; pero, por otra parte, el país sufre una profunda desigualdad en la distribución de la riqueza.

El crecimiento económico ha ayudado a mejorar los indicadores sociales; la tasa de pobreza general bajó de 25.6% a 20.7% entre 2016 y 2017, según cifras del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). No obstante, sigue siendo un dato preocupante.

La pobreza que sufren las ciudades se ha reducido de manera considerable; pero no así la del ámbito rural, al igual que en las comarcas indígenas. Esta situación dibuja un modelo de sociedad altamente dualizado, con diferentes ejes, destacando la dualidad urbano-rural y la dualidad ciudad-comarcas (en esta última, las diferencias son mayores).

Estas diferencias en términos de distribución de ingresos tienen su correlato cultural-simbólico entre un ámbito "transitista" postmoderno ('la ciudad capital'), un ámbito rural tradicional ('campo'), y un ámbito indígena tradicional-comunitario ('las comarcas').

El espacio "transitista" (Castillero Calvo, 1973) o el ámbito de la "cultura de interoceanidad" (Porras, 2005), se puede caracterizar como una sociedad multicultural, postmoderna, en la que conviven diferentes nacionalidades, etnias, y grupos humanos bajo el paraguas de una sociedad tecnoliberal de servicios muy heterogénea con diferentes desequilibrios e inequidades.

Esa sociedad transitista contrasta con los ámbitos rurales, con más dificultades en términos de comunicaciones, servicios básicos e infraestructuras, y que tienen modelos sociales agrícolas; o las comarcas indígenas con modelos sociales comunitarios, en los cuales la agricultura de subsistencia y las graves privaciones de servicios básicos son características que marcan la cotidianeidad.

En sí, una sociedad en la que conviven varios "mundos", que disponen de la misma bandera, del mismo gobierno, viven en el mismo país; pero sus necesidades, aspiraciones, modos y formas de vida, culturas e inquietudes, son muy diferentes. En el caso de las comarcas, incluso, es destacable la existencia de autoridades y formas de organización de la tierra que difieren a las del resto del país; hay autoridades tradicionales (caciques, jefes inmediatos y voceros) y las tierras son de propiedad colectiva.

El "poder económico y político" que diferencia la zona transitista del resto del país (en especial la ciudad capital), articula una poderosa hegemonía cultural, siguiendo términos gramscianos, percepciones, valores, explicaciones y creencias que se traducen en modos de vida y prácticas cotidianas, entre otras formas, que se erigen en estándares de validez universal o de referencia en la sociedad panameña.

Aunado a esos estándares de referencia, los panameños han pasado por un proceso individualizador que tiene como serio inconveniente invisibilizar dimensiones sociológicas y culturales de los grupos humanos, siguiendo una "psicologización de los problemas sociales" (Crespo y Serrano, 2011). Estos procesos individualizadores tienen como consecuencia la creencia mayoritaria de que es por medio del esfuerzo individual, y no mediante el colectivo, como se consigue prosperar.

Gran parte de las élites y de la clase media panameña sostiene que la promoción social se logra a través de méritos y esfuerzos individuales, independientes del Estado y de las ayudas públicas. Este discurso tiende a individualizar al sujeto y a hacer invisible el hecho de que ciertas categorías sociales como la etnia, el género o la edad, entre otras, pueden dificultar el acceso a recursos económicos, sociales y simbólicos, lo cual, a su vez, puede suponer gran obstáculo para la movilidad social ascendente, además de la provisión de bienes materiales y simbólicos. Pero, también es un proceso que se aleja de los esfuerzos colectivos y solidarios necesarios para construir un mayor bienestar para todos.

Por ello, aunque pasar a ser un país desarrollado es un horizonte que se percibe cercano, la meta se dificultará si solo se sigue considerando algunos indicadores económicos para medir ese desarrollo. Esta vez es la atención a las dimensiones simbólicas y culturales, aquellas consideradas hasta ahora subalternas del desarrollo, las que podrán llevarnos a enfrentar la marginalidad, la discriminación, la diversidad y la diferencia que nos impide alcanzar un desarrollo humano inclusivo y sostenible.

2. La inclusión social.

Para promover la inclusión social, hay que comprender su opuesto, la exclusión social, cuyas consecuencias negativas para el ejercicio de los derechos humanos impulsan a querer combatirla.

Gabriel Carmona Orantes (2010: 26) define la exclusión social como *la situación carencial generalizada y de aislamiento social que sufren los individuos o grupos sociales, resultante de procesos en los que actúan factores de carácter económico, social, político y cultural que, a su vez, interactúan entre sí reforzándose mutuamente. Factores como desestructuración familiar, aislamiento social, bajo nivel escolar, y todos aquellos aspectos que generen la imposibilidad de participar plenamente como ciudadano.*

DESARROLLO HUMANO POR PROVINCIAS Y COMARCAS

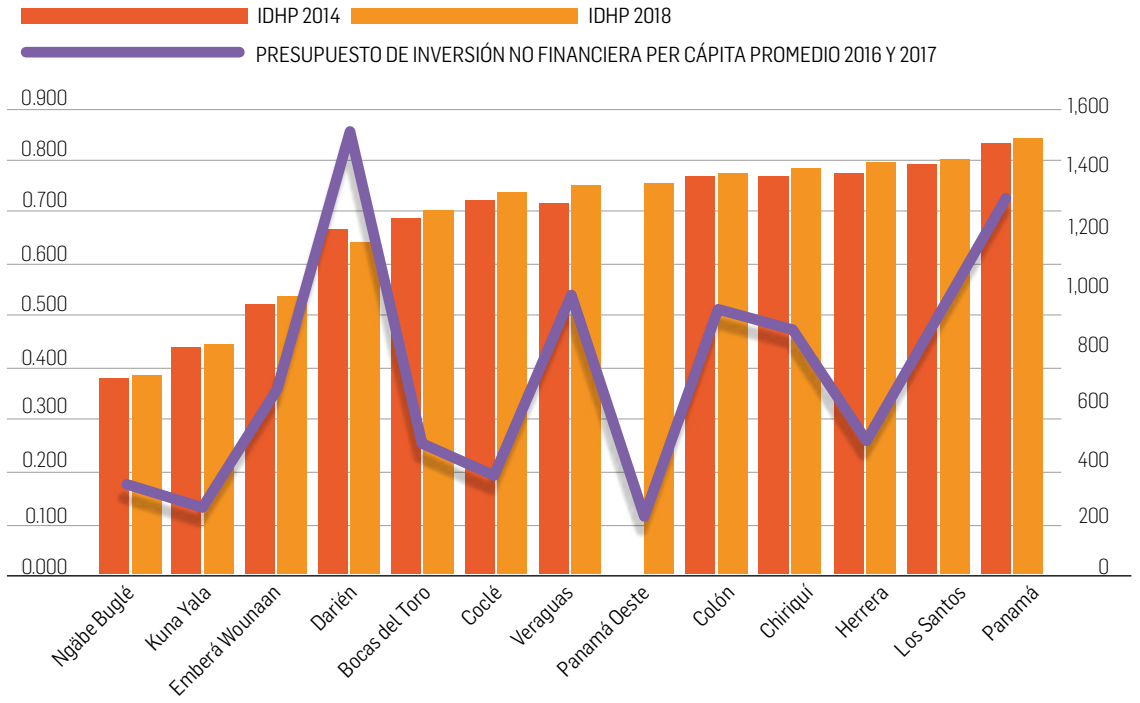
Desde el punto de vista de desarrollo humano, medido a través del Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP), son conocidas las disparidades que muestra el país, donde la provincia de **Panamá supera el umbral de alto Desarrollo Humano (mayor a 0.8),** seguida de cerca por Los Santos, Herrera, Chiriquí y Colón.

En un rango medio, Panamá Oeste, Veraguas, Coclé, Bocas del Toro y Darién (esta última provincia tuvo un descenso entre 2014 y 2018). **En un nivel de logro bajo se ubican las comarcas Emberá, Guna Yala y Ngäbe Buglé.**

GRÁFICO 2 | **ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO E INVERSIÓN NO FINANCIERA, POR PROVINCIAS Y COMARCAS**

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Hogares, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Programación de Inversiones.

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DE PANAMÁ 2014 Y 2018



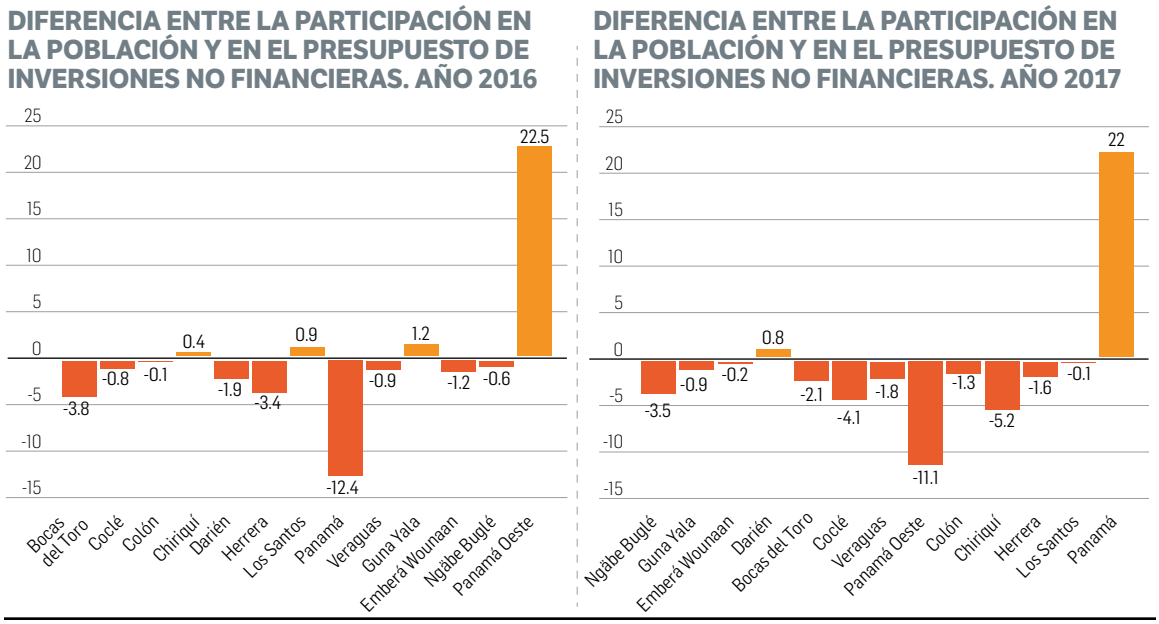
Al introducir el valor per cápita (por habitante) de la inversión no financiera por provincia (promedio de los años 2016 y 2017), se observó una distribución desigual, y si se toma como referencia el promedio nacional (900 balboas por habitante), es bastante baja en las comarcas Ngäbe Buglé y Guna Yala, así como en Coclé y Panamá Oeste; en cambio, los valores más altos destacan en las provincias de Panamá y Darién. Al comparar la participación de cada provincia y comarca en la población total con relación a su participación en la inversión no financiera, se confirmó que la mayoría de las áreas está accediendo a menor proporción de recursos que su peso poblacional. En el 2016, Chiriquí, Darién, Veraguas y Panamá presentaron un saldo positivo, sobre todo, concentrado en la provincia de Panamá; en tanto, en 2017, sólo Darién y Panamá presentaron saldo positivo.

Si bien este dato no incluye todo el presupuesto público, representan 5 mil millones de balboas en inversión, que son muy significativos para promover el desarrollo en las distintas áreas. El criterio de asignación que se observa no es el peso poblacional, ni la redistribución hacia zonas de menores recursos o mayores carencias. Se presenta como una asignación altamente concentrada en proyectos estratégicos (Panamá y Darién).

No obstante, sería importante que se incorporen otros criterios como incentivo al desarrollo de otros polos sociales y productivos, evitando que la inversión pública mantenga las condiciones para la profundización de la desigualdad, y la

GRÁFICO 3 | **DIFERENCIA ENTRE LA PARTICIPACIÓN EN LA POBLACIÓN Y EN EL PRESUPUESTO DE INVERSIONES NO FINANCIERAS**

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Dirección de Programación de Inversiones del MEF.



exclusión de regiones y grupos humanos en el país.

3. Políticas públicas para la inclusión, acercamiento multidimensional a la desigualdad.

Panamá es una sociedad con un alto grado de diversidad, por lo que plantear soluciones que homogenizan las necesidades de los diferentes grupos humanos (Fraser, 2009), puede ser una forma no adecuada de integrar esas diferencias. Se deben articular políticas que reconozcan la diversidad y que, a su vez, garanticen la igualdad, entendiendo que estas acciones se pueden armonizar y trabajar en un mismo sentido, reconociendo la diversidad y sus `mezclaś .

El propósito principal del desarrollo humano es ampliar las opciones de que disponen las personas. Pero éstas no están definidas y son cambiantes en el tiempo. A menudo, las personas valoran logros tangibles como acceso a educación, mejor nutrición y facilidades de trabajo; pero, también, los logros intangibles como libertades culturales y sentido de participación en sus comunidades.

En ese sentido, en Panamá, muchos de los grupos excluidos tienen necesidades similares: acceder a vivienda, educación y oportunidades laborales, por ejemplo. Sin embargo, muchas de las respuestas que han implementado los gobiernos están lejos de resolver el problema, satisfacer a los beneficiarios y, en muchos casos, hasta podrían tener consecuencias negativas no intencionadas por no considerar esas dimensiones intangibles.

Es así como el equipo del INDH, en una gira a las comunidades indígenas Emberá de Piriatí e Ipetí, en el distrito de Chepo, pudo conocer las preocupaciones de sus habitantes frente a un proyecto de vivienda que había construido algunas casas, pero que estaban ubicadas en zonas inundables y no se consideraban sus diseños o materiales tradicionales[2], lo que redundaría en una menor eficacia del programa al no atender las expectativas del área. El proyecto, si bien tenía un diseño estandarizado probado en zonas urbanas, no incluyó la adaptación geográfica y cultural para asegurar su pertinencia, además de su efectividad en otros contextos.

Otro caso se halló en la comunidad de Pinogana, en Darién, con población afrodescendiente y emberá, donde transferencias condicionadas del Estado, aunque resulten de gran apoyo a las familias, no siempre incentivan el fortalecimiento del tejido social, considerando que muchas de sus necesidades requieren del trabajo colectivo y de la solidaridad para resolver sus problemas.

Los subsidios en efectivo son de gran apoyo, pero tienen un enfoque individual; quizás, un fondo comunitario o componentes de trabajo colectivo podrían preservar el capital social de estas comunidades. Si bien los programas públicos pueden tener muchas ventajas, se debe propiciar un vínculo entre los actores tradicionales y las tecnologías modernas para dar solución más adaptada y sostenible a las necesidades sociales en su contexto.

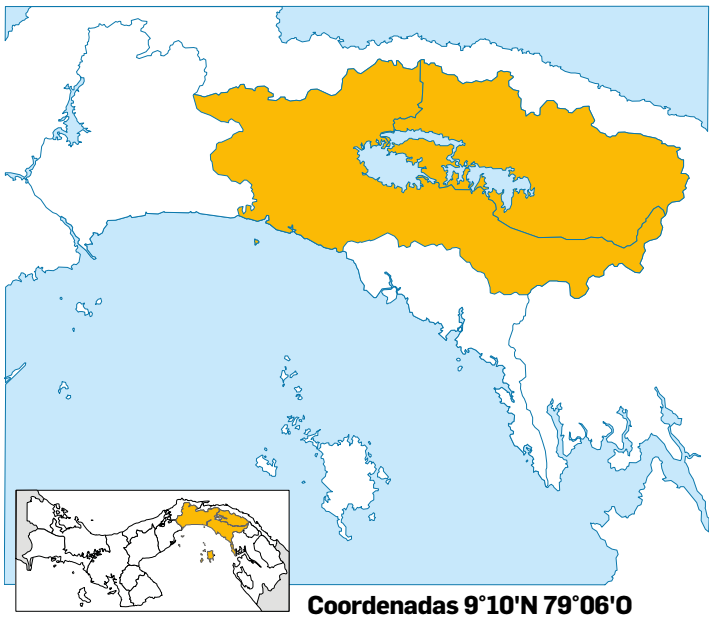
[2] | *El tambo emberá, además de los materiales tradicionales de la zona, es construido sobre pilotes que le permiten soportar la crecida de los ríos en época lluviosa, y es mucho más ventilado que las casas de bloque.*

Las transferencias condicionadas que van de la mano con formaciones en temas financieros, además de otras líneas como desarrollo comunitario, empoderamiento, nutrición y salud, son vitales para tener un mayor impacto, resultados sostenibles y evitar consecuencias negativas imprevistas. Un ejemplo de innovación social, en este sentido, ha sido el proyecto Cajas Rurales de la ONG Global Brigades Panamá, explicado más adelante, que logró promover el ahorro y los emprendimientos cooperativos.

Por otra parte, campesinos de Pigandí, en el distrito de Chepo, cuyas principales fuentes de ingreso provienen de la ganadería y la agricultura, mencionaron que hay una presencia reducida del Estado y sus instituciones en el sector agropecuario, por lo que buscan otras alternativas para resolver sus problemas comunitarios. Para asuntos relacionados a la salud veterinaria, ellos se apoyan en el personal de la Universidad de Panamá, puesto que otros entes no están presentes o no cuentan con el personal técnico para atender las demandas de la comunidad.

Para lograr que los esfuerzos de los gobiernos sean más eficientes y efectivos, se necesitan instituciones inclusivas que, partiendo del diagnóstico general, atiendan de forma descentralizada y particular tanto a la diversidad como a la diferencia. En los casos mencionados, implica que el Estado adapte los servicios a la realidad de estas comunidades e identifique qué instituciones son esenciales para que la comunidad pueda desarrollar su actividad productiva.

PIGANDÍ, TORTÍ, DISTRITO DE CHEPO



Coordenadas 9°10'N 79°06'O

Pigandí es una comunidad campesina, en su mayoría, fundada hace más de 30 años por familias provenientes de provincias centrales. Es habitada por unas 380 personas, en la actualidad, entre los cuales se encuentran muchos adultos mayores. El acceso al agua potable, la carencia de servicios de salud, completar la escuela, titulación de tierras para poder tener acceso al crédito y mejores caminos de producción, están entre sus principales desafíos.

PIRIATÍ E IPETÍ, COMUNIDADES INDÍGENAS EMBERÁ TORTÍ, DISTRITO DE CHEPO

Comunidades de la diversa región del Bayano que cuentan con unos 2,000 habitantes; conviven con otros poblados campesinos emberá y gunas. Reubicadas luego de la construcción de la represa del Bayano en la década de los 70, bajo la promesa de seguridad territorial, agua potable, electricidad y educación.

Se han realizado proyectos gubernamentales, pero no adaptados a sus usos y costumbres, por lo que sus habitantes consideran que estos no han traído desarrollo al lugar. Sostienen que no se hacen diagnósticos antes de iniciarlos.

Entre los principales desafíos de la comunidad, mencionan el acceso al agua potable y los servicios de salud permanentes; la falta de oportunidades para los jóvenes, que se ven obligados a migrar a la ciudad; y el cambio de la economía tradicional por otra insuficiente (sin acceso a mercados, información de precios y demanda).

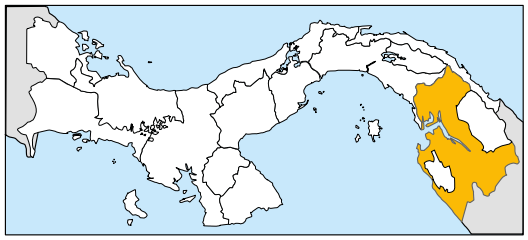
Entre sus aspiraciones está garantizar el rescate y la preservación de su cultura, la unidad en la comunidad y lograr acceso a servicios básicos de calidad, pero de manera equilibrada, entre lo tradicional y lo moderno, gestionado por ellos.

PINOGANA, METETÍ, DARIÉN

Con población mayoritariamente afrodescendiente y emberá.

Cuenta con más de 1,000 habitantes. Agricultura, pesca y, ganadería, en menor grado, son las principales actividades. Se comunica con la comunidad de La Palma solo por medio del río, lo que dificulta y encarece la producción y el comercio en el lugar.

Educación para los jóvenes, de modo que no tengan que dejar el hogar a temprana edad con el fin de seguir estudios en otros poblados, representando un gasto adicional para el hogar; así como la salud y la obtención de agua, son los principales desafíos de esta comunidad.



***Global Brigades de Panamá es una ONG** que trabaja, principalmente, con comunidades indígenas. Implementa un modelo de desarrollo sostenible con diferentes programas, siendo el principal Cajas Rurales, que trabaja con líderes comunitarios en la construcción de infraestructura económica, a través de bancos comunitarios, de manera que las familias y los dueños de negocios puedan ahorrar y acceder a préstamos de bajo interés y sin tantos requisitos, al mismo tiempo que mejoran sus conocimientos financieros básicos.*

Esta iniciativa es administrada, exclusivamente, por las mujeres de la comunidad, quienes se hacen llamar "socias", y se reúnen una vez a la semana. Gran parte del éxito del programa se debe al monitoreo constante (semanal) y al liderazgo voluntario en cada Caja Rural.

El impacto de este proyecto vas más allá de la inclusión financiera, contribuyendo a una mayor valoración de la mujer en la comunidad y al interior de sus familias, su empoderamiento, la creación y administración de pequeños negocios; una mayor cohesión social y organización comunitaria para discusión y consecución de proyectos de mejora.

Hay 18 proyectos de Cajas Rurales concentradas, principalmente, en comunidades indígenas ubicadas en Chepo y Alto Bayano; y en Chepigana y Pinogana, en la provincia de Darién.

Fuente: Elaboración propia en base a información consultada en: https://www.globalbrigades.org/countries/panama/

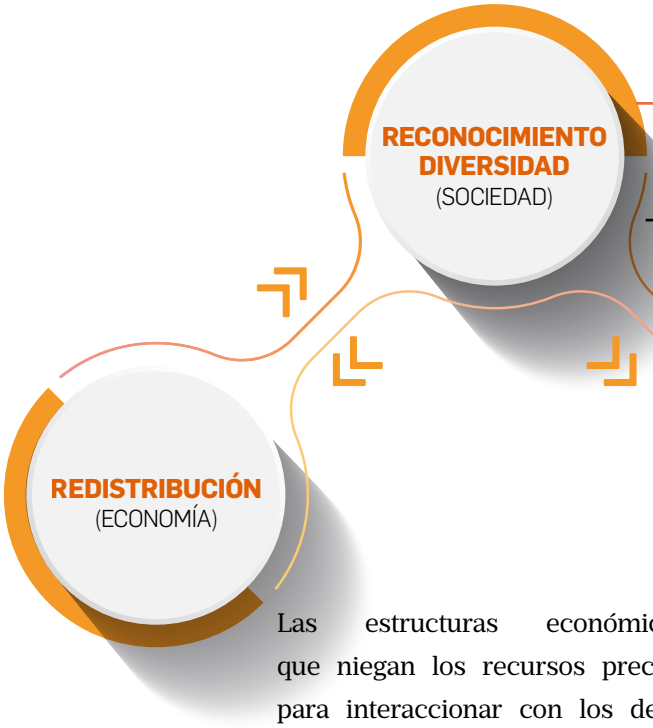
F. Los roles de las nuevas instituciones:

reconocimiento, redistribución y representación

Los roles de las instituciones que se proponen en este informe, para lograr un desarrollo inclusivo, están basados en el enfoque tridimensional de la justicia social propuesto por Nancy Fraser, quien lo denomina "Paridad de participación" (Fraser, 2009). Desde este planteamiento, la justicia requiere, necesariamente, acuerdos sociales que permitan participar como pares a todos y a todas en la vida social. Superar 'la injusticia' implicaría desmantelar los obstáculos institucionalizados que impiden a algunos participar a la par con otros, como socios de pleno derecho en la interacción social.

Las tres dimensiones interrelacionadas de la justicia social requeridas para desmantelar esos obstáculos institucionales son la cultural, que atiende al reconocimiento; la económica a la redistribución; y la política a la representación. Estas dimensiones están interrelacionadas; no obstante, es importante analizarlas de forma desagregada dentro de 'un conjunto'; es decir, reconocimiento, redistribución y representación componen las "3 partes" de la desigualdad.

FOTO: CORTESÍA DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ



ESQUEMA 3 | **ROLES CENTRALES DE LAS NUEVAS INSTITUCIONES**

Fuente: Elaboración propia en base a Fraser (2009)

Las estructuras económicas que niegan los recursos precisos para interaccionar con los demás como pares generan una 'injusta distribución' o una 'mala distribución' (maldistribution). La mala distribución corresponde a la dimensión económica de la justicia.

Las personas también pueden verse impedidas a interactuar en condiciones de paridad por jerarquías institucionalizadas de valor cultural, que les niegan la posición adecuada. En este caso, sufren una 'desigualdad de estatus' o un 'reconocimiento fallido' (misrecognition). Este es un problema de 'el orden del estatus', que corresponde a la dimensión cultural de la justicia.

'El reconocimiento fallido' no se puede reducir a un efecto secundario de la mala distribución, como manifiestan algunas teorías economicistas de la justicia distributiva; ni a la inversa, la 'mala distribución' pueda reducirse a una expresión de un 'reconocimiento fallido', como expresan ciertas teorías culturalistas. Todas estas dimensiones están vinculadas, y hay que analizar tanto su relación, como las partes y el conjunto.

La injusticia económica y la de reconocimiento se encuentran usualmente entrelazadas, de modo que se refuerzan entre sí. Las normas culturales injustamente parcializadas en contra de algunos están institucionalizadas en el Estado y la economía; de otra parte, las desventajas económicas impiden la participación igualitaria en la construcción de la cultura, en las esferas públicas y en la vida diaria. A menudo, el resultado es un círculo vicioso de subordinación cultural y económica.

La solución para la injusticia económica es algún tipo de reestructuración político-social. Esto puede implicar la redistribución del ingreso, la reorganización de la división del trabajo, el someter la inversión a decisiones democráticamente adoptadas, o la transformación de otras estructuras económicas básicas.

Aunque esas diversas soluciones difieren entre sí de manera importante, siguiendo los términos de Fraser, están recogidas bajo el término genérico de 'redistribución'. Los insuficientes recursos públicos y servicios sociales básicos con que cuentan las poblaciones en las comarcas indígenas -a pesar de ser reconocidas su autonomía y su diferencia en las leyes- constituyen un ejemplo de 'mala distribución'.

Para atender a este factor, se necesita la transferencia de recursos económicos.

La solución para la injusticia cultural o de reconocimiento, por el contrario, es algún tipo de cambio de cultura o simbólico. Un componente que actúa tras bastidores en todo proceso de inclusión social corresponde a los prejuicios arraigados cultural e históricamente y, en gran medida, estos son causantes de las prácticas discriminatorias.

De no ser controlados tales prejuicios, es evidente que sesgarán cualquier intento de inclusión y la justificación de los fracasos estará muy influida por estos. Se trata de una cadena. Una vez se instala el prejuicio, se crea el estereotipo y surge la estigmatización de las personas al presentar una determinada característica por la cual se le discrimina. La solución podría implicar la revaluación de las identidades irrespetadas y de los productos culturales de los grupos menospreciados. Además, reconocer y valorar positivamente la diversidad cultural.

Pero hay una tercera dimensión necesaria para la justicia social, y ésta es la política, matizando, que, en términos generales, la distribución y el reconocimiento son políticos; es decir, 'todo es político', en especial, lo que afecta al poder y a lo público. Pero en un sentido particular, refiere a cómo las instituciones dan forma y materializan aspectos fundamentales para la interacción en la vida social de los distintos grupos humanos, en las leyes y en los marcos

de convivencia. Son estructuras de poder que impiden a los sujetos interactuar en condiciones de paridad, cuando definen de forma excluyente quiénes pueden participar de la justa distribución y del reconocimiento mutuo (y quiénes no). Esta dimensión nos remite a la naturaleza de la jurisdicción del Estado, a las normas y a las reglas de decisión con las que se estructura la confrontación.

Al establecer las reglas de decisión, la dimensión política establece los procedimientos para escenificar y resolver los conflictos de las dimensiones económica y cultural.

Se hace referencia a dos formas de injusticia política: 'la representación fallida' y 'el des-enmarque'.

La 'representación fallida' se manifiesta cuando los límites políticos o las reglas de decisión funcionan injustamente negando a determinadas personas la posibilidad de participar en paridad con otras en los diferentes terrenos (económico, político o cultural); en este caso se entrelaza con un 'reconocimiento fallido' (misrecognition) y con una 'mala distribución' (maldistribution).

Un ejemplo de 'representación fallida' sería el caso de las entidades de personas con discapacidad en Panamá. Cuando éstas han denunciado que las leyes no se implementan, esto tiene como consecuencia que estos ciudadanos no puedan interactuar en paridad con el resto de sus conciudadanos.

La segunda forma de injusticia política es el caso del 'des-enmarque' (disframming), que responde a una cuestión de 'fronteras', cuando aquellas que delimitan a la comunidad política excluyen injustamente a las personas por no formar parte de los miembros de esa comunidad. Por lo tanto, no pueden participar en cuestiones de distribución, reconocimiento, ni representación político-ordinaria. Un claro ejemplo de este tipo de situaciones son las injusticias sufridas por los inmigrantes ilegales, puesto que son casos en los que el Estado de derecho no puede actuar frente a cualquier arbitrariedad que sufra este colectivo producto de un vacío legal (no son sujetos de derecho al no ser ciudadanos legales).

En definitiva, para lograr un desarrollo inclusivo se deben atender las tres dimensiones de la desigualdad de forma conjunta, considerando, a su vez, las particularidades del grupo no integrado.

Frente a planteamientos que entienden la interculturalidad como un problema exclusivamente cultural (la conservación) o la pobreza como un problema exclusivo de la economía (de ingresos), la alternativa propuesta atendería los criterios económicos como los culturales y políticos. Esto supone un importante cambio en el foco y tiene como objetivo mejorar la efectividad de las diferentes modalidades de intervención institucional para una mayor inclusión.

G. Panamá en los indicadores globales

La confianza en las instituciones políticas es crucial para las democracias, en la medida que el vínculo entre éstas y los ciudadanos impacte directamente en la legitimidad y la estabilidad de los gobiernos. Esto hace que sea importante conocer la valoración, las actitudes y las percepciones de los ciudadanos hacia las instituciones políticas en general (García y Rodríguez, 2012).

Se ha identificado que, en América Latina, una mejora en la eficacia y transparencia gubernamental, además del perfeccionamiento de la calidad de las reglas legales, pueden generar una mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas tradicionales (Fernández, 2017).

Güemes y Brugué (s.a.:4-6) definen a la confianza institucional como la percepción que los ciudadanos tienen sobre las instituciones, sean gubernamentales o no. Esta percepción puede ser positiva o negativa, debido a múltiples factores, tales como: la información de la que dispone el sujeto sobre el desempeño de la institución, su experiencia de interacción con la misma (propia o referida por alguien de su entorno), y los imaginarios y preconceptos que se tienen sobre ella.

Además, las autoras consideran que altos niveles de confianza producen mayor cumplimento voluntario de la ley, incrementa el pago de impuestos y refuerza la legitimidad, así como los valores democráticos. A la par, la confianza institucional facilita a los gobiernos el diseño y la implementación efectivos de leyes y políticas públicas; por otro lado, la confianza propicia mejores niveles de participación política y ciudadana; y al final, ésta ayuda a emprender reformas.

El Gráfico 4 muestra datos de la última encuesta PNUD INDH 2018 sobre la confianza de los panameños en instituciones políticas o sociales y/o comunitarias. La iglesia y la policía son las instituciones en las que ellos más confían, alcanzando el 89.5% y 24.8%, respectivamente, cuando se les consultó al respecto. Por el contrario, la Asamblea Nacional, los partidos políticos y la Presidencia de la República registran mayor desconfianza por parte de los ciudadanos, marcando, en ese orden, 83.8%, 74.8% y 73.4%.

En general, aquellas instituciones alejadas del alcance político partidista y del manejo estatal, logran mayor confianza en la ciudadanía.

Se puede inferir que los ciudadanos, en la actualidad, están mejor informados, lo que les permite ser más exigentes frente a las instituciones y más conscientes de los efectos negativos de la corrupción.

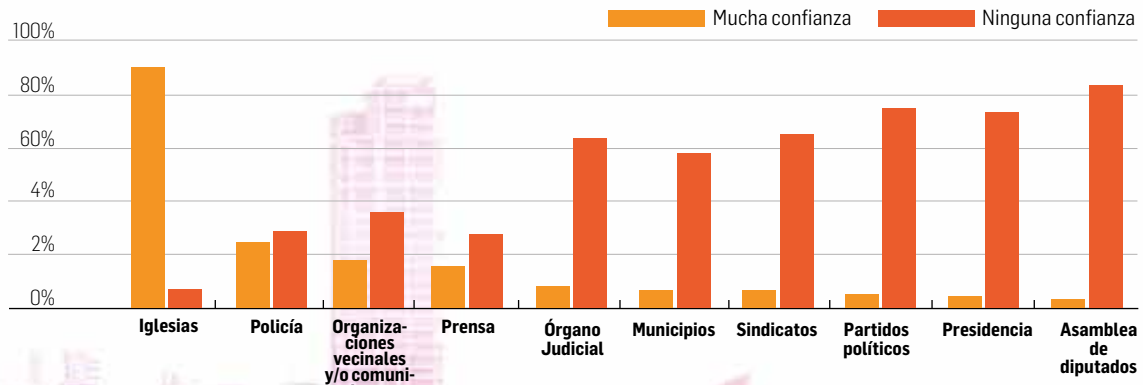
Aunado a ello, la falta de eficiencia en la prestación de servicios públicos y la poca transparencia institucional, mina la confianza de los ciudadanos. En este sentido, la desconfianza en las instituciones debe considerarse como un problema multifactorial.

De cualquier manera, la debilidad en el control de la corrupción, uno de los principales problemas en el marco de la gobernabilidad e institucionalidad, repercute en el funcionamiento interno, los resultados del país y la percepción externa de Panamá.

A continuación, una síntesis de los resultados, para Panamá, en varios índices internacionales en cuanto a confianza, rendición de cuentas, percepción de la corrupción y desempeño.

GRÁFICO 4 | **INSTITUCIONES EN LAS QUE SE TIENE "MUCHA CONFIANZA" O "NINGUNA CONFIANZA"**

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta PNUD INDH 2018



1. Índices de confianza

Latinobarómetro

Latinobarómetro es un reconocido estudio de opinión pública que anualmente aplica miles de entrevistas en 18 países de América Latina; en el mismo se investiga sobre el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad, utilizando indicadores de opinión pública que miden actitudes, valores y comportamientos. Estos datos son producidos y publicados por la Corporación Latinobarómetro, una organización no gubernamental sin fines de lucro, cuya sede se encuentra en Santiago de Chile.

Según los datos de Latinobarómetro 2011-2015, la institución que genera más confianza en Panamá es la Iglesia (ver Gráfico 5). En claro contraste, los partidos políticos aparecen como los peor evaluados, tal y como se aprecia en el Gráfico 6. Estos últimos han visto caer sus niveles de confianza anualmente. Igual ha sucedido con el poder ejecutivo en general (ver Gráfico 7). Los panameños confían cada vez menos en él; y, en ese sentido, quienes reportaron tener mucha confianza en el Gobierno, pasaron de 13.5% en 2011 a solo el 7.8% en 2015.

Según el Latinobarómetro 2017, en Panamá, 49% de los ciudadanos afirma que el factor más importante para confiar en las instituciones es el trato por igual; 28% confía cuando las autoridades de éstas cumplen sus promesas (cuando se hace lo anunciado); y 25% dice que hay confianza, si las instituciones son fiscalizadas.

GRÁFICO 5 | **CONFIANZA EN LA IGLESIA**

Elaboración propia recuperada de latinobarómetro 2011/2015.Departamento D. Providencia Santiago, Chile. http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp.

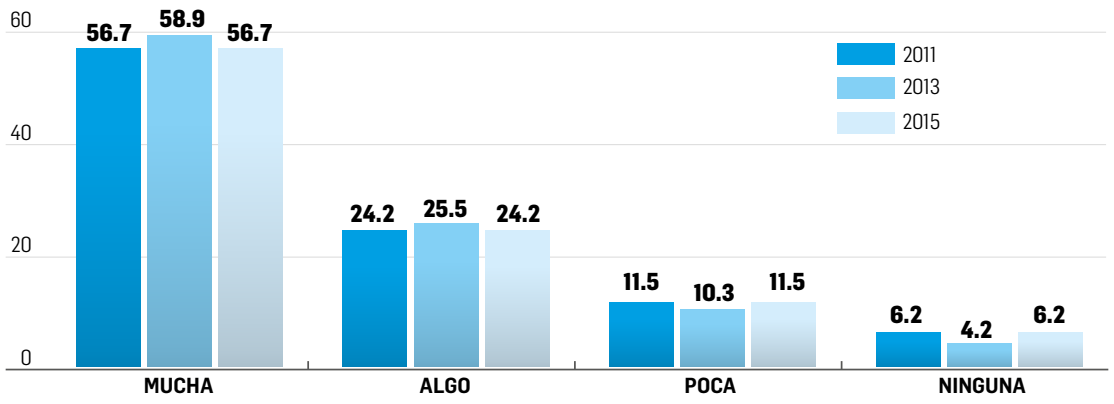


GRÁFICO 6 | **CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Elaboración propia recuperada de latinobarómetro 2011/15. Departamento D. Providencia Santiago, Chile. http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp.

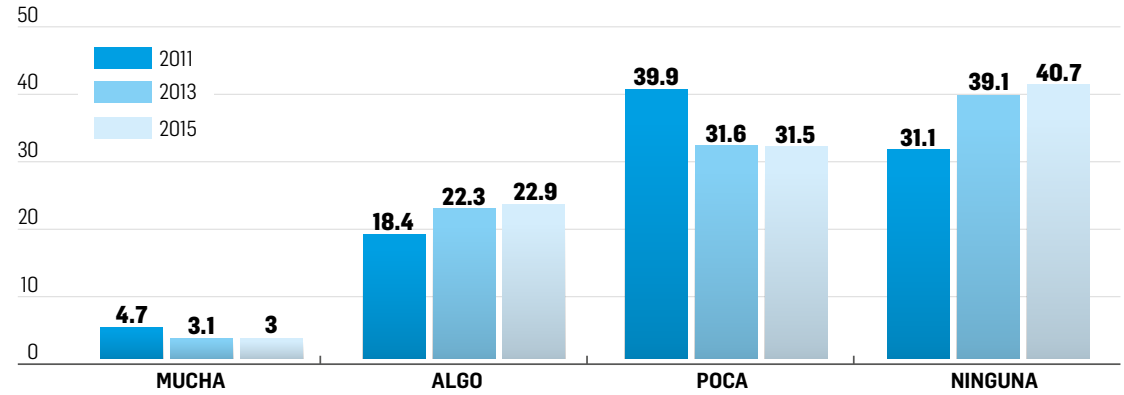
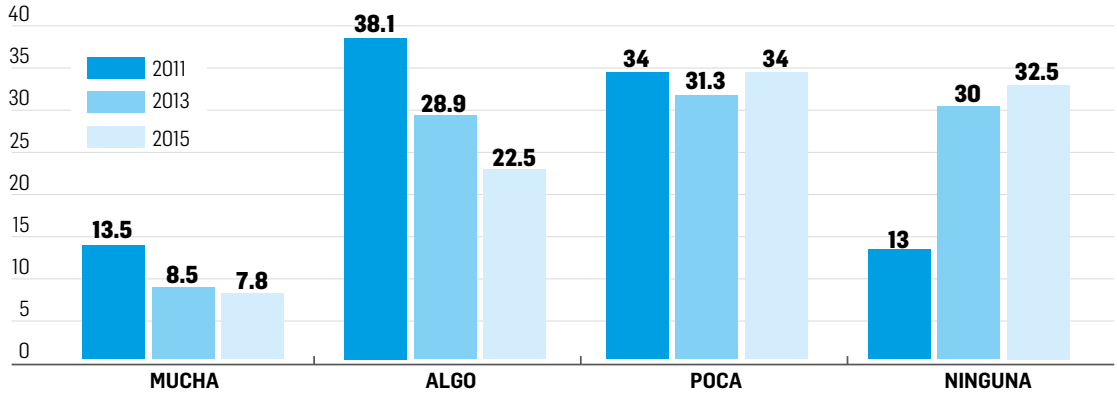


GRÁFICO 7 | **CONFIANZA EN EL GOBIERNO**

Elaboración propia recuperada de latinobarómetro 2011/15. Departamento D. Providencia Santiago, Chile. http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp.



Los partidos políticos, al igual que los órganos Ejecutivo y Judicial, son las instituciones que generan menos confianza entre la ciudadanía. A la pregunta: "¿Cuánta confianza tiene usted en los partidos?", apenas el 10% de los encuestados en Panamá dijo confiar en ellos; pero este resultado es bastante similar en los otros países de la región. Solo el 15% de los latinoamericanos confía en los colectivos políticos.

Por otro lado, el 19% de los panameños dijo confiar en el Órgano Ejecutivo y el 22% en el Judicial. Cuando se preguntó por la confianza en el Gobierno, el 19% de los entrevistados aseguró tener mucho o algo de confianza. En tanto, la Asamblea Nacional recibió el apoyo del 23%; el Tribunal Electoral del 29%; y 44% confía en la Policía Nacional.

El informe también revela que, por quinto año consecutivo, el apoyo a la democracia en América Latina no mejora, luego de que se registrara una baja de un punto porcentual desde 2016, llegando al 53% en 2017.

Pese a que en Panamá el 72% de los encuestados considera que la democracia es efectivamente el mejor sistema de gobierno, el 45% asevera que tiene "grandes problemas".

Sin embargo, el 26% contestó que se siente satisfecho con el funcionamiento de la democracia actual.

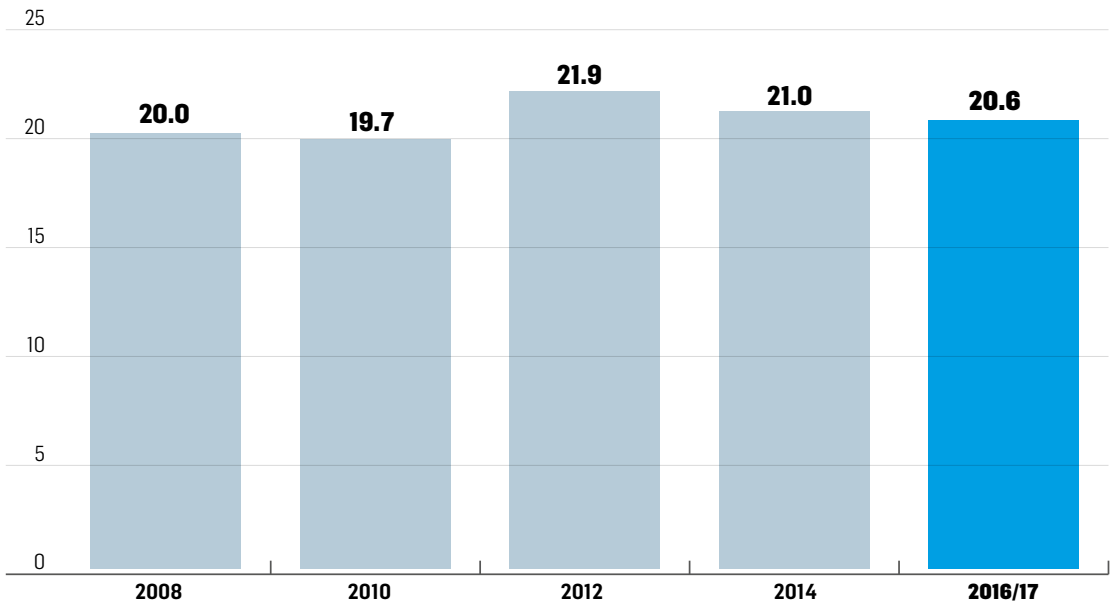
Barómetro de las Américas

La Universidad de Vanderbilt es la encargada de editar el proyecto de encuestas de LAPOP, un estudio regional bianual, denominado Barómetro de las Américas. Estas encuestas miden la opinión de los ciudadanos en apoyo gubernamental, tolerancia política, participación ciudadana, gobiernos locales, corrupción, autoritarismo, entre otros temas.

Recientemente, la Universidad de Vanderbilt publicó el informe Cultura Política de la democracia en las Américas, 2016-2017, que arroja información interesante sobre la percepción de la corrupción en Panamá y la región. En el Gráfico 8 se comparan las víctimas de la corrupción en 21 países de Latinoamérica y el Caribe. En términos generales, existe una pequeña prevalencia en el tiempo. En un país promedio de la región, aproximadamente, uno de cada cinco individuos es víctima de corrupción en un año determinado.

GRÁFICO 8 | **VÍCTIMAS DE LA CORRUPCIÓN EN LA REGIÓN LARC -21(%)**

Fuente: Elaboración propia recuperada de: Cohen, M., Lupu, N., Zechmeister, E. (2017). The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/2017.



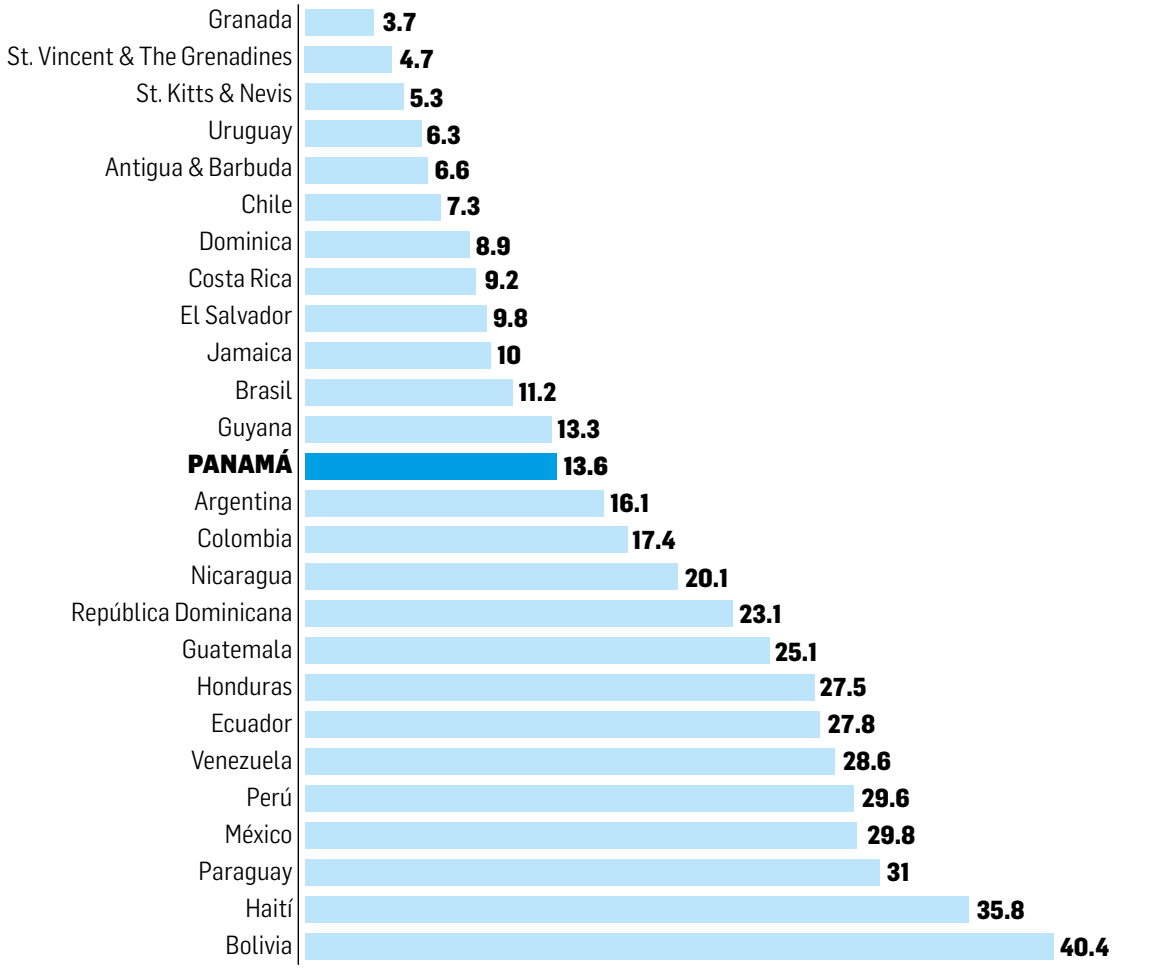
Por supuesto, la cifra promedio muestra gran variación entre los países. Como indica el Gráfico 9, en algunos países como Bolivia, Haití y Paraguay, entre el 30% y el 40% de los encuestados informó que se le había pedido pagar un soborno en el año anterior. En el otro extremo, en naciones como Chile y Uruguay, el porcentaje de víctimas de corrupción sólo es del 6% al 7%. Panamá, con el 13.6% de corrupción, estaría ligeramente por debajo de la media. Incluso, dentro de esos territorios, existen diferencias importantes entre las personas cuando se trata de ser víctima de la corrupción.

Hay una serie de variables demográficas y socioeconómicas, entre éstas, edad, género, educación, riqueza, tono de piel y vivir en áreas urbanas o rurales, que pueden modificar la probabilidad de ser víctima de la corrupción.

Además de esas variables, la victimización por corrupción también puede ser la consecuencia de una frecuente interacción con los funcionarios públicos. Es cierto, también, que los encuestados del sexo masculino, más jóvenes, más ricos y más educados eran más propensos a informar que, en el año anterior a la encuesta, se les había pedido pagar un soborno.

GRÁFICO 9 | **VÍCTIMAS DE LA CORRUPCIÓN (%)**

Fuente: Elaboración propia recuperada de: Cohen, M., Lupu, N., Zechmeister, E. (2017). The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/2017, 49-66.



En la encuesta para el Barómetro se preguntó a los participantes sobre sus propias experiencias, además de sus percepciones sobre la corrupción entre los políticos. El ciudadano promedio percibe que ésta es muy prevalente entre los políticos (Gráficos 10 y 11). El 17.1% de los encuestados manifestó que menos de la mitad de los políticos estaban involucrados en la corrupción, y 2.7% dijo que ninguno era corrupto. En cambio, la mayoría (60.9%) indicó que más de la mitad de los políticos sí está involucrado.

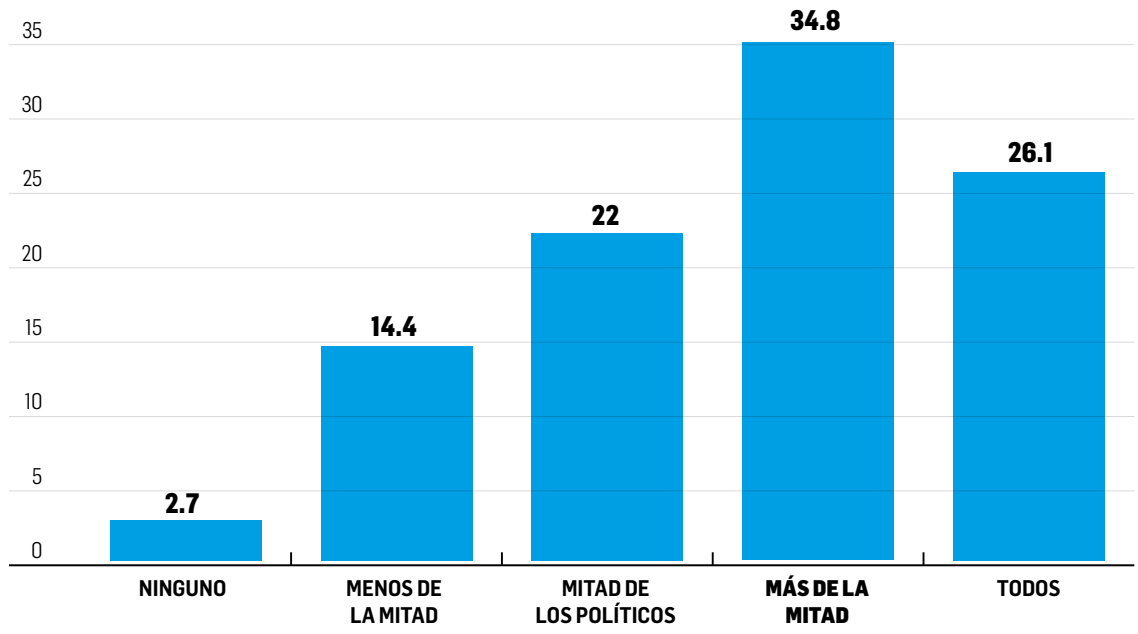
Si se incluyen a todos los encuestados que consideraban que, al menos, la mitad de los políticos en su país son corruptos, esa cifra aumentaría al 82.9%.

En Panamá, el número de personas que creen que más de la mitad o todos los políticos en su país están involucrados en la corrupción, alcanza el 74%, una de las percepciones más altas entre los países donde se aplicó la encuesta.

Con relación a la tolerancia a la corrupción, Panamá destaca como un país con tasas altas de tolerancia, por encima, incluso, del promedio regional con 25.6%. Esto podría sugerir que, en

GRÁFICO 10 | **PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN ENTRE LOS POLÍTICOS 2016-2017**

Fuente: Elaboración propia recuperada de: Cohen, M., Lupu, N., Zechmeister, E. (2017). The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/2017, 49-66.



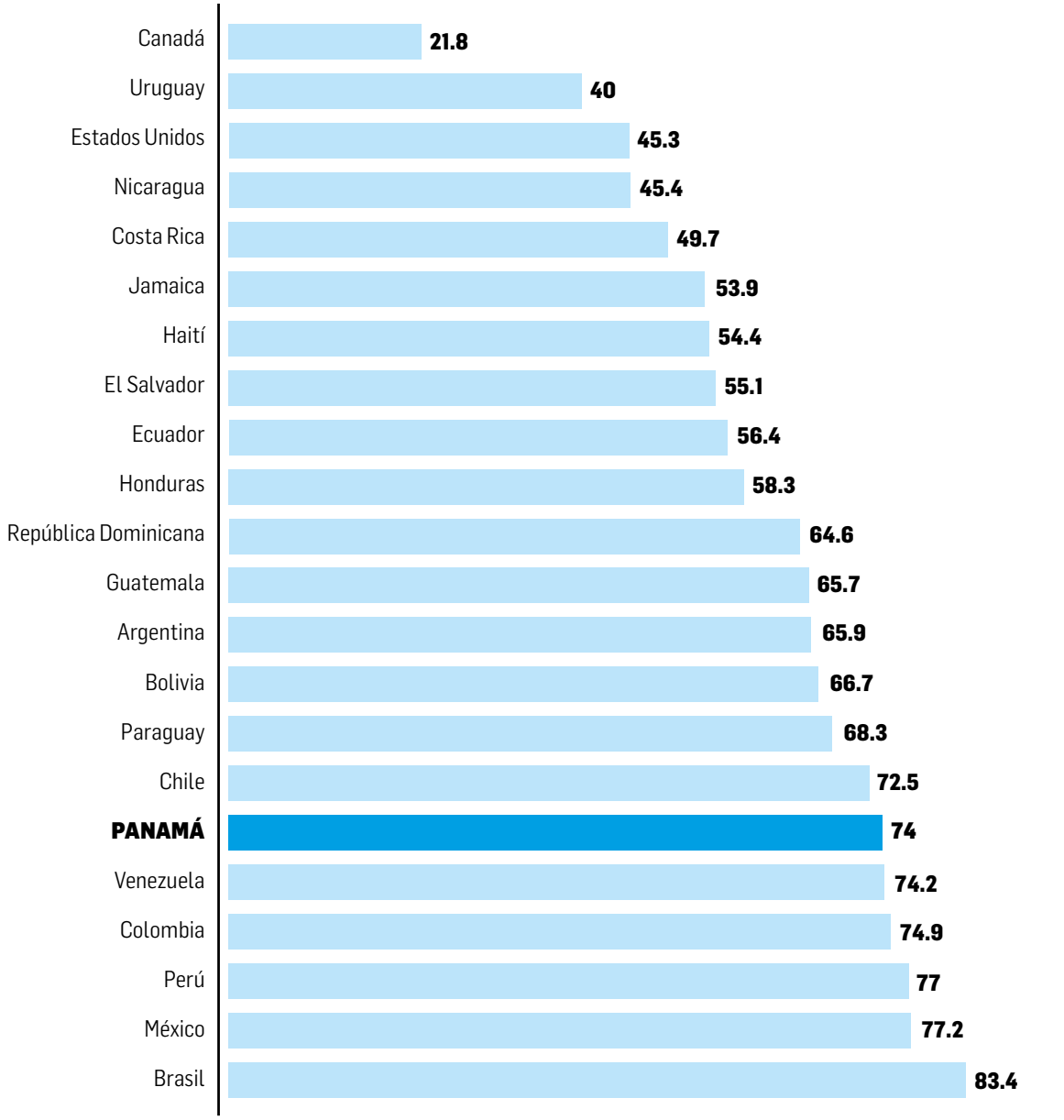
ocasiones, las personas consideran justificable el pago de un soborno.

Además, según los resultados de la Universidad de Vanderbilt, aquellos que creen que la corrupción política es generalizada, también son más propensos a tolerar la corrupción. En otras palabras, aquellos más expuestos a ésta y más conscientes de ello, son más tolerantes.

Lo anterior sugiere que la corrupción desensibiliza a los ciudadanos. De manera generalizada, puede ayudar a socavar los esfuerzos contra la propia corrupción.

GRÁFICO 11 | **PERCEPCIONES DE CORRUPCIÓN EN LA POLÍTICA POR PAÍS, 2016-2017 (%)**

Fuente: Elaboración propia recuperada de: Cohen, M., Lupu, N., Zechmeister, E. (2017). The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/2017, 49-66.



Foro Económico Mundial

(ENCUESTA DE OPINIÓN EJECUTIVA)

Promovida desde 1979 por el Foro Económico Mundial, la Encuesta de Opinión Ejecutiva evalúa cada año la percepción que ejecutivos de negocios poseen sobre diferentes variables políticas, sociales y económicas. En la edición 2016, las opiniones de 14,723 ejecutivos de negocios en 138 economías fueron recogidas entre los meses de febrero y junio. Después de obtener los datos, se retuvieron 13,340 respuestas en 138 economías nacionales.

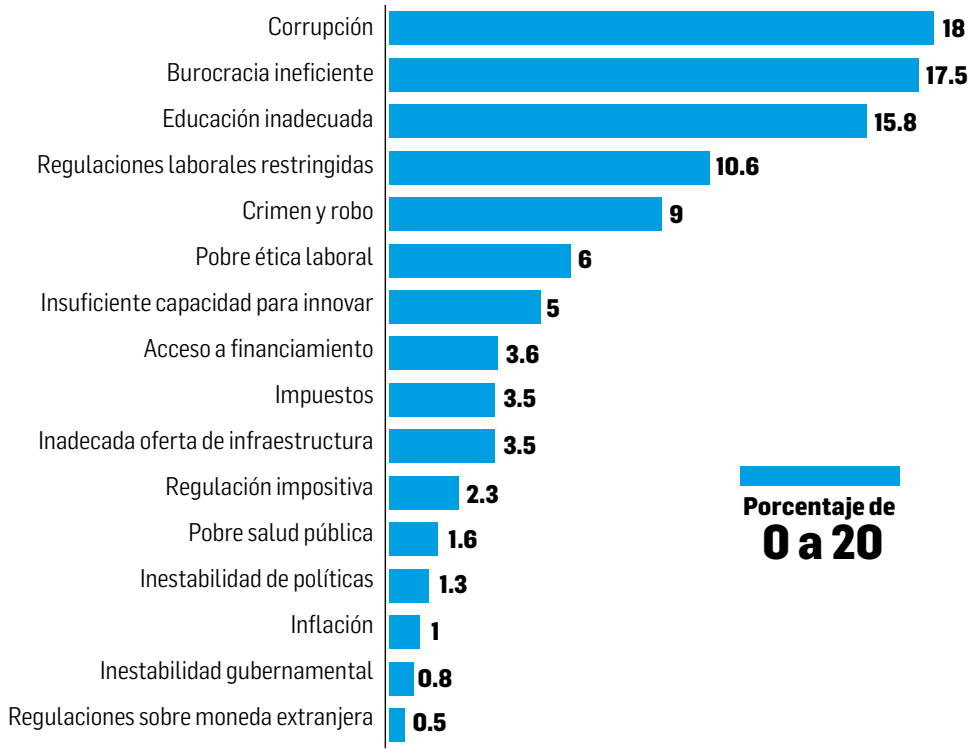
Para esta evaluación, a los encuestados se les pidió que seleccionaran los cinco factores que dificultan hacer negocios en su país, y los clasificaran entre 1 (más problemático) y 5 (menos problemático). Según este estudio realizado en 2016, los factores considerados 'problema' a la hora de hacer negocios son, en primer lugar, la corrupción, seguida por la burocracia gubernamental ineficiente, la fuerza de trabajo inadecuadamente educada, como se aprecia en el Gráfico 12.

Lo anterior sugiere que el país puede estar perdiendo oportunidades valiosas de negocios a causa del lastre de la corrupción.

El Foro Económico Mundial ubica a Panamá en el puesto 42 de 138 países, y lo califica, a partir de su Global Competitiveness Index, con 4.5 sobre 7.

GRÁFICO 12 | **FACTORES MÁS PROBLEMÁTICOS PARA HACER NEGOCIOS EN PANAMÁ EN 2016.**

Fuente: Foro Económico Mundial (2017). Global Competitiveness Index 2016-2017 edition http://reports.weforum.org/pdf/gci2012017/WEF_GCI_2016_2017_Profile_PAN.pdf



2. Índices sobre corrupción

Transparencia Internacional

En 1995, Transparencia Internacional lanzó el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), el cual se ha convertido en el principal indicador mundial de corrupción en el sector público, conciliando distintos aspectos de este problema en un solo indicador.

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) se basa en 13 fuentes de datos que recogen la evaluación por parte de expertos y ejecutivos de empresas, sobre una variedad de comportamientos corruptos en el sector público: soborno, desvío de fondos públicos, uso de la función pública para beneficio personal, nepotismo en la administración pública, y captura del Estado.

Algunas de las fuentes consideran, también, los mecanismos existentes para prevenir la corrupción en un país como, por ejemplo, la capacidad del gobierno de hacer cumplir las normas de integridad; el juzgamiento efectivo de funcionarios corruptos; trabas administrativas y requisitos burocráticos excesivos; la existencia de leyes adecuadas sobre divulgación financiera, prevención de conflictos de intereses y acceso a la información; y la protección legal para denunciantes, periodistas e investigadores.

Según Transparencia Internacional, en el 2017, Panamá ocupó el puesto 96 de 180 países, y 18 a nivel regional, con una puntuación de 37 sobre 100, clasificándolo como un país percibido como corrupto.

Índice de Calidad Institucional

FOTO: CORTESÍA DE LA AUTORIDAD DE PANAMÁ

Anualmente, el profesor Martín Krause elabora el Índice de Calidad Institucional (ICI) con apoyo de la Red Liberal de América Latina (RELIAL), la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad y la Fundación Libertad y Progreso. A partir de la utilización de ocho índices distintos, el ICI, gracias al trabajo y diseño de Krause, condensa la medida de la calidad de las instituciones de todos los países. La idea de la cual se parte es que, la calidad institucional promueve la libertad, lo que facilita el desarrollo humano, tanto en los aspectos económicos como políticos; es decir, la calidad institucional es política y es económica. El ICI resulta interesante, pues se considera un índice relativo al evaluar la calidad institucional de unos países respecto de otros, pero evitando medir la calidad institucional con un estándar en particular. Se hace notar que naciones con peor calidad institucional coinciden con aquellas que ofrecen las peores oportunidades a sus ciudadanos y tienen el peor desempeño en términos de pobreza, educación, salud, entre otros. Este razonamiento funciona, de igual forma, en el sentido inverso. El ICI está compuesto por dos subíndices: uno, evalúa la calidad de las instituciones políticas; y el otro, las de mercado.

Para el ICI de 2018, Chile, Costa Rica y Uruguay ocuparon las tres primeras posiciones entre los países latinoamericanos, y, según el análisis, los del Caribe mostraron mejor calidad institucional que el resto de la región (Fundación Libertad y Progreso, 2018). Este año, el promedio de calidad institucional para todos los países de la región es de 0,5626 para las instituciones políticas, contra 0,4640 de las instituciones de mercado.

Si se analiza el ICI desde 2007, los países de la región que más han avanzado en calidad institucional, en la última década, son Perú, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Panamá. En el caso particular de este último, en el aspecto político aparece 'rankeado' en 2018, en el puesto

73 con una calificación de 0,5742; mientras que la calidad de sus instituciones de mercado le otorga el puesto 49 mundial, con un puntaje de 0,6894 (Fundación Libertad y Progreso, 2018).

Lo anterior indica que Panamá se encuentra por encima del promedio regional en cuanto a calidad institucional; sin embargo, la diferencia de 24 posiciones en detrimento de la calidad de las instituciones políticas sugiere que, a pesar de que las instituciones de mercado son buenas, el país está "en deuda" con relación a sus instituciones políticas.

Se observa que Panamá ha elevado la calidad de sus instituciones de mercado, abriendo su economía, lo que reduce las posibilidades de corrupción, eliminando barreras al comercio; ha avanzado en sus resultados fiscales y sus políticas monetarias, pero no en el ejercicio del aparato estatal. Esto, a la larga, puede tener consecuencias en la calidad de las instituciones de mercado, pues si exportar implica pagar un soborno, se elevan las probabilidades de retirada del comercio exterior, toda vez que la corrupción funciona como un impuesto al comercio, afectando al largo plazo, a la inversión extranjera directa (Bandyopadhyay et al. 2015) (Dimant et al. 2016).

Por otro lado, otra de las consecuencias de la corrupción es el incremento del gasto público, que suele ser ineficiente, y la adquisición de deuda más cara, pues los países más corruptos se endeudan a una mayor tasa de interés. Sumado a eso, existen claros estímulos para pasarse a la economía sumergida, lo que ocasiona que no se recauden impuestos indirectos (Hunady et al. 2015) (Dimant et al. 2016).

En conclusión, la calidad de las instituciones está directamente relacionada con políticas públicas exitosas que promuevan el desarrollo humano.

3. Índice de Desempeño

Índice de Compromiso con la Reducción de la Desigualdad (CRI) 2018

En el 2017, Development Finance International (DFI) y Oxfam elaboraron el primer índice para medir el grado de compromiso de los gobiernos con la reducción de la brecha entre ricos y pobres.
El índice se apoya en una nueva base de datos que ahora abarca 157 países, con indicadores que miden la acción gubernamental en cuanto al gasto social (salud educación y protección social), impuestos (progresividad de la política fiscal) y derechos laborales, tres áreas consideradas como críticas para reducir la brecha. En la segunda edición del índice se han incluido nuevos indicadores sobre evasión y elusión fiscal, y violencia contra las mujeres.

Panamá se encuentra en el puesto 23 de 25 países de la región en el ranking CRI. En cuanto a la calificación por cada una de las tres dimensiones estudiadas, su mejor calificación fue en el ranking de derechos laborables, ocupando el puesto 12.

Sin embargo, el país ocupó el último lugar (puesto 25) en el ranking del gasto social y el 21 en el de políticas fiscales, indicando mucho espacio de mejora en estas dos últimas dimensiones. En el plano regional, Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay y Brasil encabezan el listado.

A nivel global, Panamá alcanzó el lugar 109 en el ranking general que lidera Dinamarca. Y en cuanto a las dimensiones, la posición 69 en la de derechos laborales; de 126 en la de políticas fiscales; y de 138 en cuanto a la de gasto social.

El informe de 2018 concluye que todos los países podrían hacer más, incluyendo a aquellos que lideran el Índice. También que 112 de los 157 países estudiados en el 2018, hacen menos de la mitad de lo que realizan aquellos mejor calificados.

De manera general, estos índices nos muestran una percepción externa de un país con bajos niveles de confianza en sus instituciones, con retos para su burocracia gubernamental, y capital humano para mejorar la competitividad; oportunidades importantes para garantizar la separación de poderes del Estado e instituciones democráticas; pero con debilidades en los aspectos de corrupción, impunidad, eficiencia, independencia y transparencia, y un crecimiento que no logra ser inclusivo y sostenible. Estos son temas que urge atender para mejorar el funcionamiento interno y evitar que afecten, de manera negativa, los resultados futuros, puesto que sus consecuencias podrían intensificarse ante el escenario actual de menor crecimiento económico.

III. Marco Institucional: Avances y desafíos

FOTO: YOLANDA VICENTE

A. Sistema político

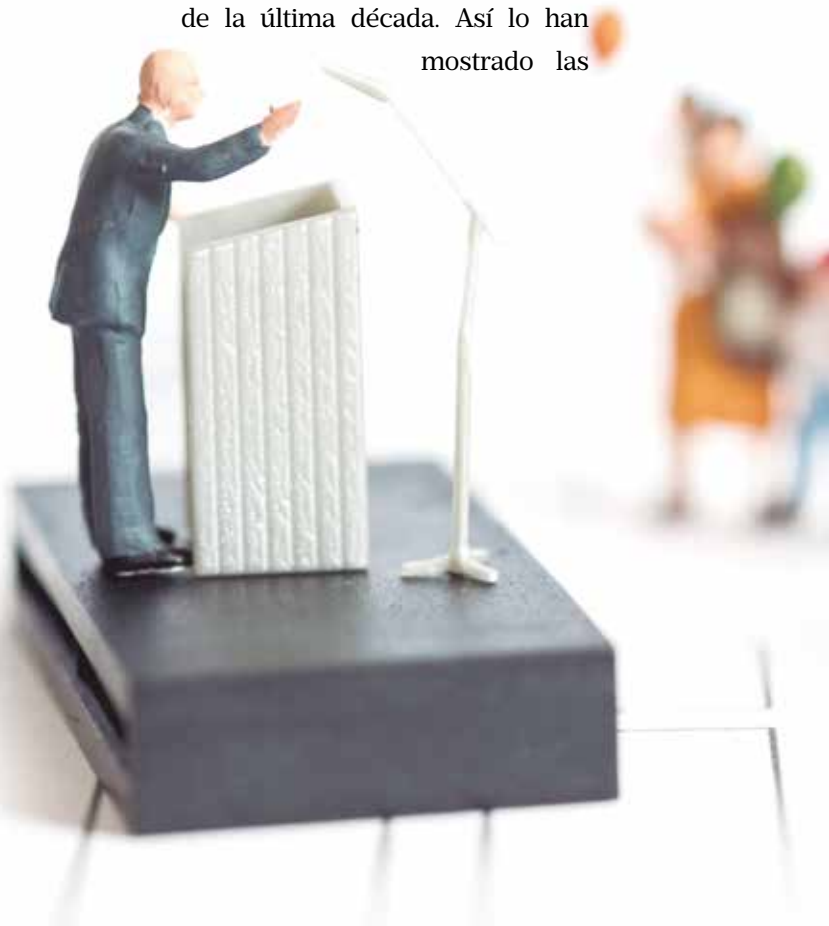
Los regímenes liberales democráticos funcionan mediante una batería de instituciones políticas que definen "las reglas del juego político" y sus interacciones con otros sistemas, como el social o el económico. La calidad de las democracias depende, en gran medida, del contenido de las instituciones que la hacen funcionar. Se trata de cuatro tipos de instituciones políticas: a) Las necesarias para la adopción de decisiones colectivas vinculantes, que vendrían a ser las instituciones políticas "duras", como el Órgano Legislativo, el Órgano Ejecutivo; y el sistema electoral, mediante el cual son electos los representantes políticos, los partidos políticos y el sistema de partidos en el que conviven; b) las necesarias para la implementación y la ejecución de tales decisiones, entre las cuales se encuentra el aparato burocrático y el mercado; c) las instituciones que vigilan el cumplimiento de los acuerdos y resuelven los conflictos, lo que básicamente se refiere al poder judicial; y d) las instituciones informales, que pueden sancionar socialmente a quienes no se ajustan a los comportamientos esperados o son instituciones paralelas útiles para alcanzar bienestar individual al margen de las reglas del juego formales.

Este documento hace referencia a todas esas instituciones, excepto a las de mercado y aquellas para la solución de conflictos.

El diseño del sistema electoral no sólo determina la capacidad de participación de la ciudadanía, puesto que también influye en las posibilidades que el sistema político da a la rendición de cuentas de las instituciones públicas.

1. El rendimiento de la democracia y la legitimidad de las instituciones políticas panameñas

El desempeño de la democracia panameña ha ido deteriorándose de forma gradual, al menos, entre los años 2002 y 2016. En el periodo 2015-2016 mejoró visiblemente el rendimiento general del régimen político, aunque esa recuperación no logró compensar el descenso de la última década. Así lo han mostrado las



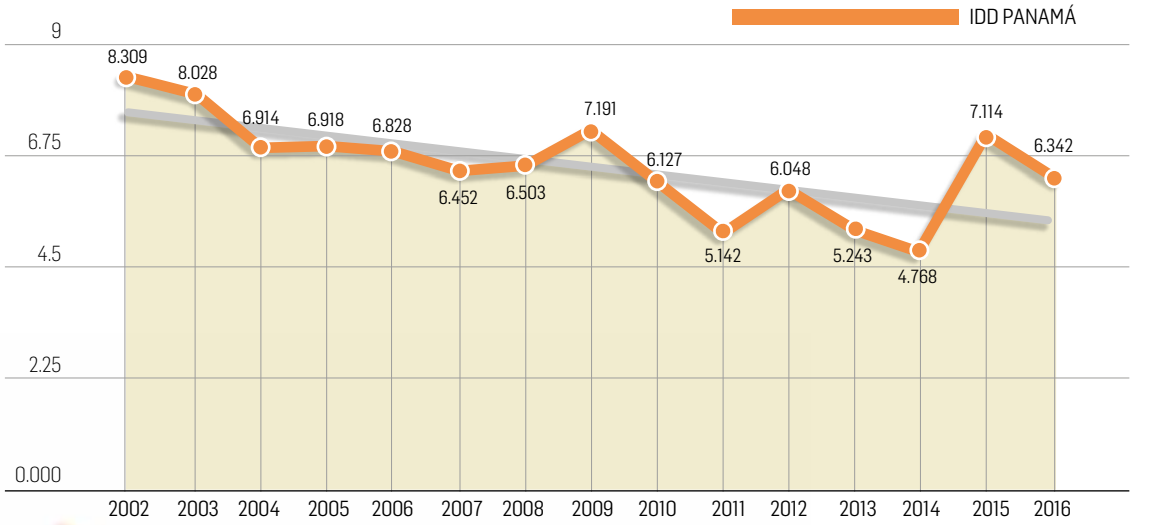
mediciones y evaluaciones hechas por el Índice de Desarrollo Democrático (IDD).

Entre 2002-2014, aunque el declive fue general, los asuntos más deteriorados fueron observados en los siguientes indicadores: En la dimensión "calidad institucional y la eficiencia política"; en la rendición de cuentas; en la dimensión "capacidad para generar políticas que generen bienestar"; en el gasto público en educación como porcentaje del PIB; en el gasto en salud y la mortalidad infantil; y en la dimensión "respeto de los derechos políticos y las libertades civiles", que de todas las dimensiones, prácticamente, es la única que ha tenido un descenso continuo; y el indicador más preocupante es el de género en el gobierno.

El siguiente Gráfico 13 muestra las distintas calificaciones agregadas del país, según el IDD.

GRÁFICO 13 | **ÍNDICE DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO EN PANAMÁ[3]**

Fuente: IDD-Polilat.



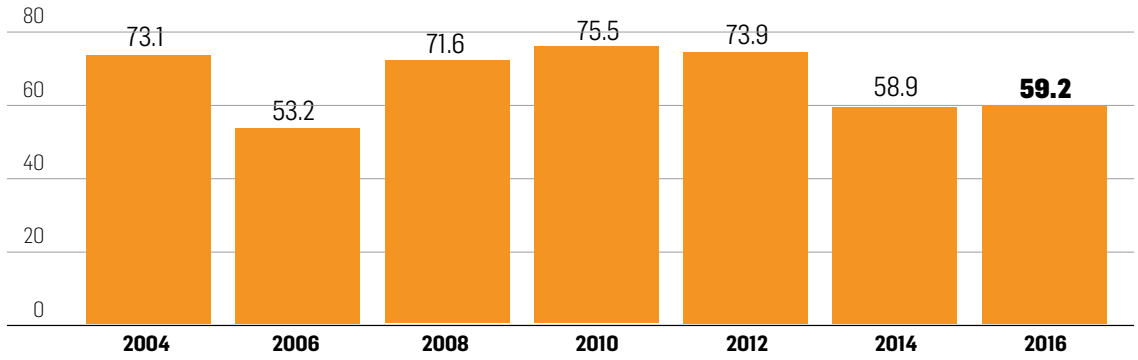
[3]| EL IDD considera 33 indicadores agrupados en 4 dimensiones que miden: el respeto de los derechos políticos y libertades civiles, la calidad institucional y eficiencia política, la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y la capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica.

Juan Linz (1987) ofreció un enfoque muy útil para evaluar el desempeño de la democracia y sus posibilidades de quiebre. Según su planteamiento, el aspecto central es la legitimidad del régimen.

Los ciudadanos necesitan creer que la democracia es mejor que las formas alternativas de gobierno. Si no creen esto, entonces podrían buscar otras alternativas. El Barómetro de las Américas captura este concepto en la siguiente frase: "Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno", que es conocida como la noción "churchilleana" de la democracia, y cuyos resultados para Panamá aparecen en el siguiente Gráfico 14.

GRÁFICO 14 | **APOYO A LA DEMOCRACIA EN PANAMÁ, 2004-2016**

Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP



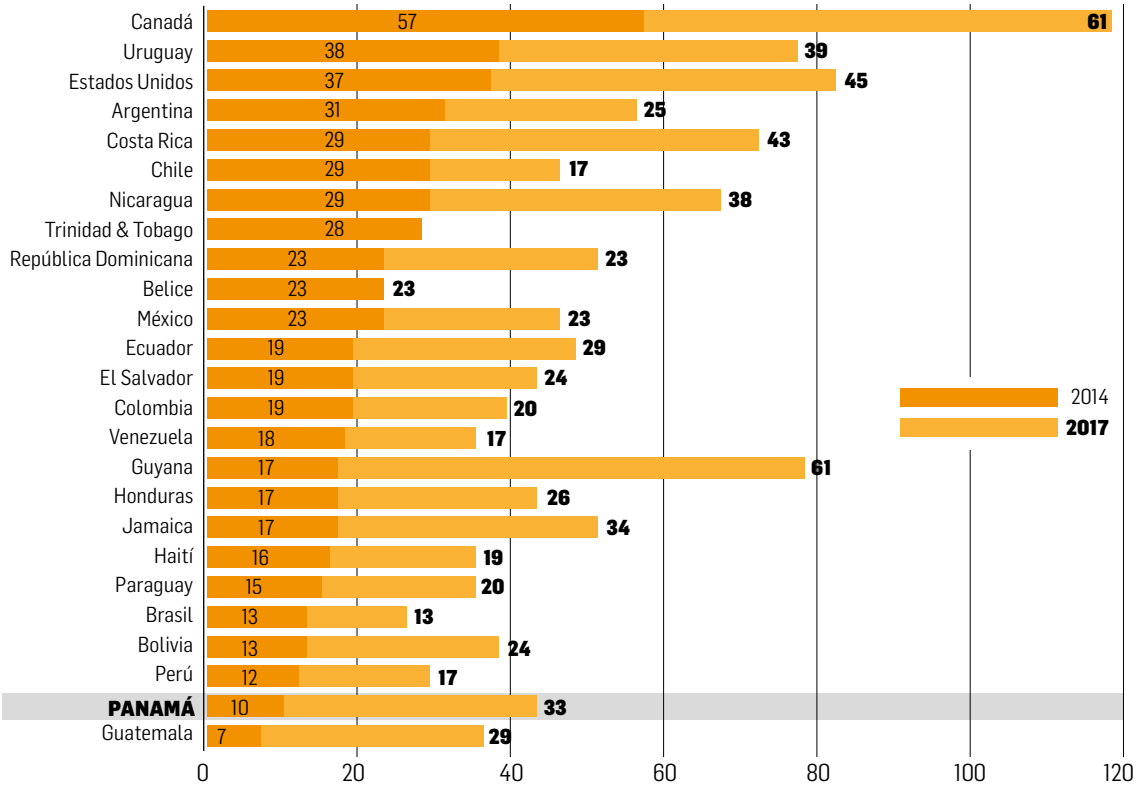
Los resultados presentados en el Gráfico 14, muestran que el apoyo a la democracia como mejor sistema político ha disminuido de modo considerable entre 2012 y 2016. Los niveles en el 2004, 2008, 2010 y 2012 abarcaban dos tercios de la población panameña.

Aunque aquí se hace referencia al apoyo a la democracia, y no necesariamente a la administración gubernamental de turno, no hay duda que la percepción del gobierno—buena o mala— tiene un efecto significativo sobre el apoyo al régimen democrático.

También sobre los planteamientos de Linz, el Barómetro de las Américas creó el indicador general llamado "Apoyo a una democracia estable", que agrega los índices de apoyo al sistema y de tolerancia política. Éste se fundamenta en la idea de que en las sociedades, donde la ciudadanía apoya el sistema político y respeta las diferencias, las reglas que rigen la convivencia política son estables. Una democracia gozaría de buena salud si el grupo más grande –e, idealmente, mayoritario– fuera el de demócratas tolerantes. Caso contrario, quienes no apoyan el sistema ni toleran los derechos ajenos no son leales a la democracia

GRÁFICO 15 | **ACTITUDES FAVORABLES A LA DEMOCRACIA ESTABLE EN AMÉRICA 2014 Y 2017**

Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP



y estarían en disposición de sustituirla por un sistema autoritario.

En términos empíricos, se esperaría que tolerancia y apoyo al sistema estuvieran relacionados positivamente: a mayor tolerancia, más apoyo a las instituciones del régimen democrático. El Gráfico 15 muestra los resultados del indicador "democracia estable" para los años 2014 y 2017.

Visto desde las actitudes de la ciudadanía, el régimen democrático panameño no era muy estable en el año 2014, porque Panamá tenía el segundo peor índice de América. En el 2017 la situación mejoró, pero sigue siendo baja. La importancia de este índice consiste en que los mecanismos de formulación de políticas públicas dependen de la legitimidad del sistema político y ésta, a su vez, del apoyo que recibe de los ciudadanos que forman parte del territorio nacional. Sin apoyo popular y sin valores democráticos fuertes, el sistema político puede degenerar en autoritarismo o un Estado fallido. En ambos casos, la gobernabilidad queda debilitada y se hace extremadamente difícil la

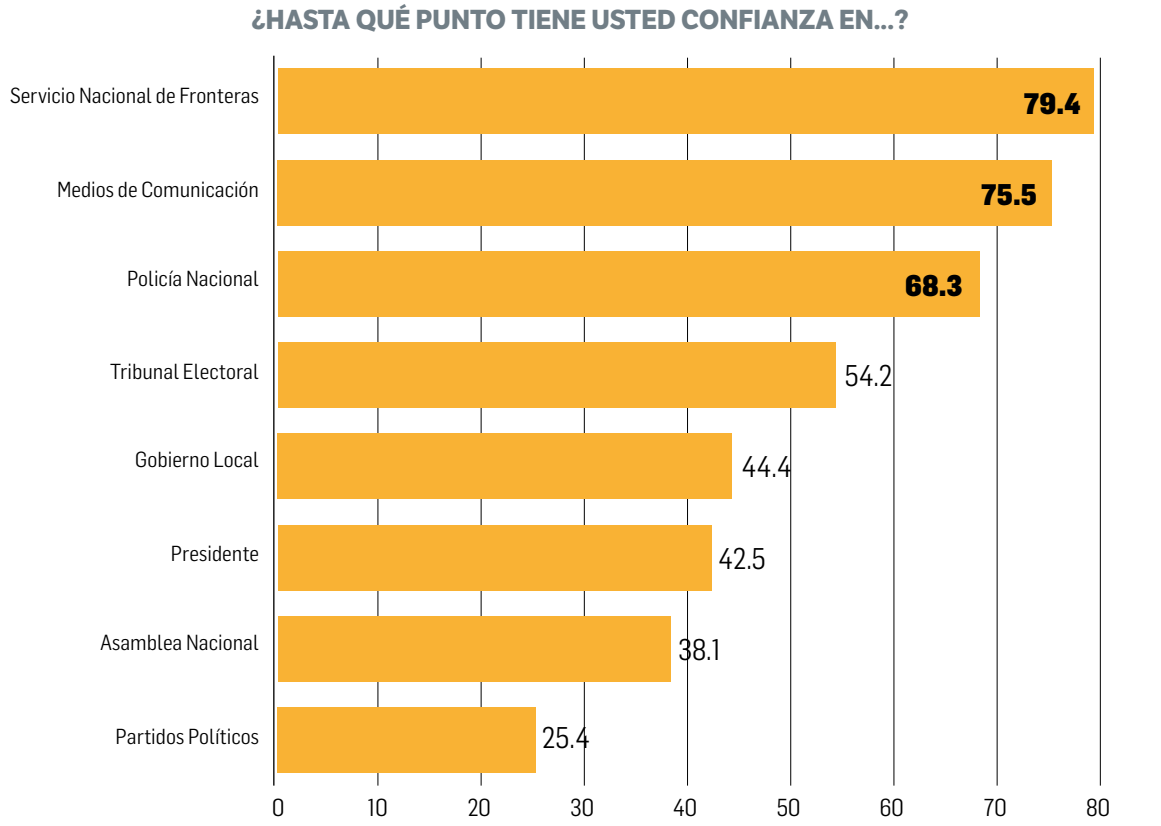
formulación de políticas públicas legítimas y efectivas.

Entonces, ¿en qué medida los ciudadanos de Panamá apoyan las principales instituciones sociales y políticas? En la ronda del Barómetro de las Américas 2016-2017 se preguntó a los entrevistados sobre sus actitudes hacia varias instituciones específicas, y en cuanto a temas generales que se relacionan con el apoyo al sistema político.

El Gráfico 16 presenta los niveles de apoyo a cada una de estas instituciones. Los resultados

GRÁFICO 16 | **CONFIANZA EN INSTITUCIONES DE PANAMÁ, 2016**

Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP



indican instituciones verticales como el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), los medios de comunicación y la Policía Nacional, que generan el mayor nivel de confianza de la ciudadanía panameña.

En tanto, las instituciones que aquí destacamos, que son centrales para la democracia, tienen los niveles más bajos de confianza de la ciudadanía.

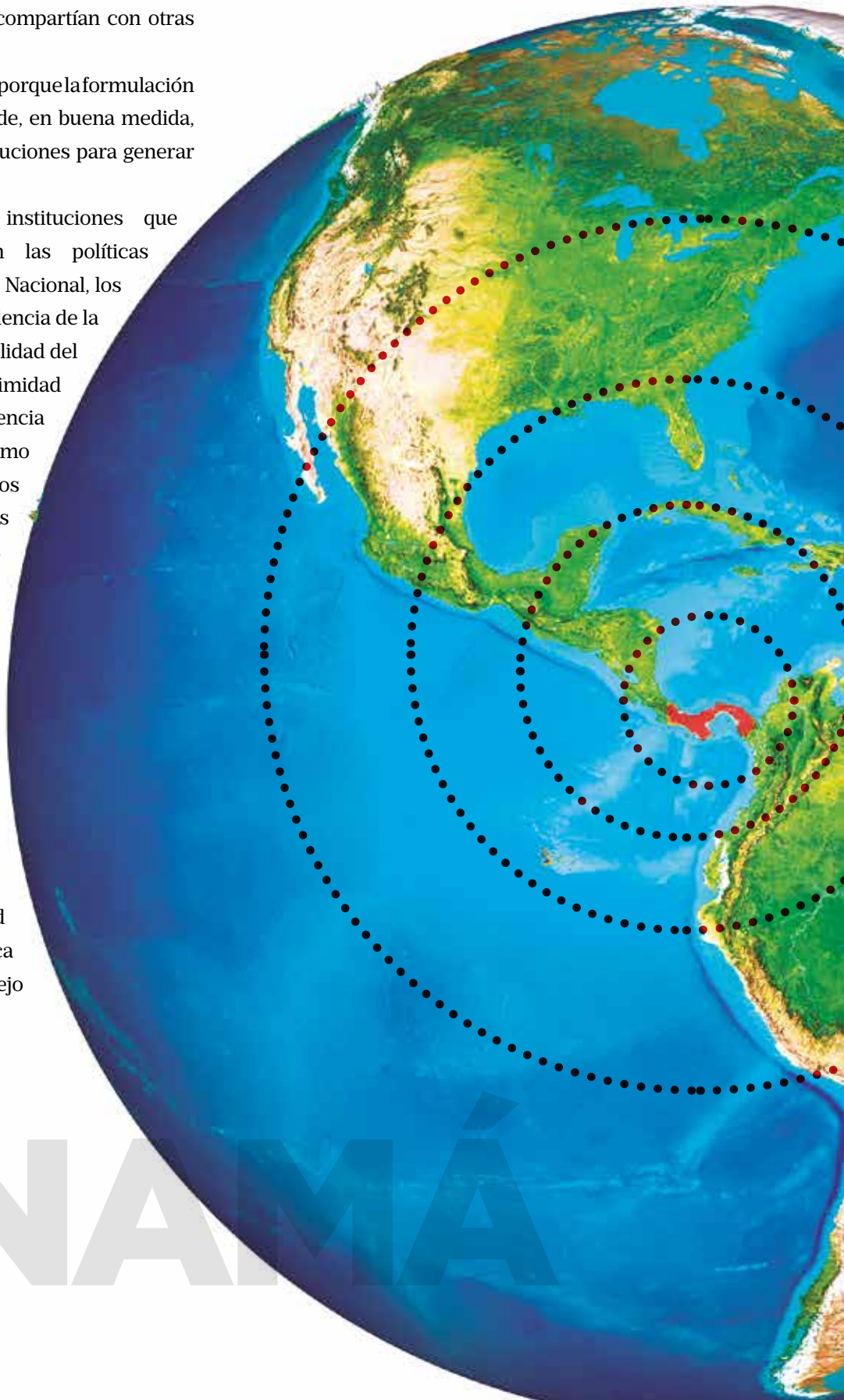
En el 2014, la situación de estas instituciones no era mejor. Los partidos políticos (36.6%), la Asamblea Nacional (41.8%), el presidente (43.9%), las alcaldías (43.9%) y la Corte Suprema de Justicia (45.3%) ocupaban la parte baja de la gráfica; mientras que, de nuevo, algunas instituciones verticales como la Iglesia Católica (70.5%), los medios de comunicación (58.4%) y

la Policía Nacional (54.7%) compartían con otras los porcentajes más altos.

Tales datos son importantes, porque la formulación de políticas públicas depende, en buena medida, de la capacidad de las instituciones para generar confianza.

Poca confianza en las instituciones que formulan e implementan las políticas públicas, como la Asamblea Nacional, los partidos políticos y la Presidencia de la República, debilita la credibilidad del Estado para generar la legitimidad suficiente al ejercer influencia sobre la sociedad, como también para negociar los parámetros de las políticas públicas entre las agencias del Estado.

Solo la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), en 2014, generaba –en el año 2016 no fue incluida en el cuestionario– niveles de confianza lo suficientemente altos para establecer una legitimidad institucional estable y permitirle ejercer autoridad sobre los temas de política pública que afectan el manejo de la vía interoceánica.



2. Las instituciones políticas "duras" en Panamá

El sistema electoral panameño

Aunque la Constitución de la República de Panamá, en su artículo 147, garantiza el principio de representación proporcional, el sistema electoral panameño es un híbrido que históricamente ha sido muy desproporcional.

Según Scartascini (2011), la forma en que se elige a los presidentes tiene consecuencias en los procesos de formulación de políticas públicas. Un presidente electo en coalición presidencial tiene mayores dificultades para hacer avanzar las políticas públicas.

El sistema electoral utilizado en las elecciones legislativas es un poco más complicado que en las presidenciales. Allí hay 39 circunscripciones o "circuitos", como comúnmente se conocen en Panamá, de los que 26 son uninominales y 13 son plurinominales. De las plurinominales, una es de magnitud mediana (se eligen siete diputados) y las demás son pequeñas (se eligen entre dos y cinco diputados).

El tamaño de las circunscripciones en las elecciones legislativas panameñas es irregular, puesto que pueden existir circunscripciones en las que están habilitadas para votar poco más de 10,000 electores y en otras, las más grandes, la cifra supera los 200,000.

En la Tabla 1, aparece el porcentaje de votos obtenidos por todos los partidos que alcanzaron, al menos, el 3% de los votos válidos en alguna de las elecciones legislativas realizadas desde 1994, así como el porcentaje de escaños obtenidos y las tasas de ventaja de cada colectivo político en determinada elección.

Lo anterior indica que, visto desde las elecciones legislativas, el sistema electoral panameño tiene un mercado electoral restringido, porque al ser fuertemente penalizados los partidos pequeños, son pocos los incentivos para la entrada de nuevos competidores.

Hasta el 2004 los efectos mecánicos del sistema electoral panameño llevaron a sobre representar, constante y fuerte, a dos colectivos: el Partido Panameñista y el Partido Revolucionario Democrático (PRD).

TABLA 1 | **VOTOS, ESCAÑOS Y TASAS DE VENTAJA EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE PANAMÁ, 1994-2014**

(V) % de votos obtenidos; (E) % de escaños obtenidos; (TV) Tasa de ventaja.
(---) No hay cálculo posible de la tasa de ventaja; (x) El partido no tenía registro legal.

Fuente: elaboración propia.

Partido	1994			1999			2004			2009			2014		
	V	E	TV	V	E	TV	V	E	TV	V	E	TV	V	E	TV
PRD	22.9	49.3	2.2	32.0	47.9	1.5	37.8	52.6	1.4	35.7	36.2	1.0	31.5	36.6	1.2
PL	3.4	0	---	3.4	0	---	x	x	x	1.2	0	---	x	x	x
PDC/PPo	6.4	1.4	0.2	8.7	7.0	0.8	6.0	1.3	0.2	3.7	1.4	0.4	3.3	2.8	0.4
MOL	11.3	7.0	0.6	7.5	4.2	0.6	8.6	5.1	0.6	4.7	2.8	0.6	7.2	1.4	0.4
MOR	6.6	1.4	0.2	3.5	1.4	0.4	x	x	x	x	x	x	x	x	x
MPE	9.7	8.4	0.9	1.8	0	---	x	x	x	x	x	x	x	x	x
PA/PPa	14.5	21.1	1.4	21.6	25.3	1.2	19.2	21.8	1.1	22.2	30.9	1.4	20.2	22.5	1.1
PLA	3.0	1.4	0.5	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Sol	6.5	7.0	1.0	5.8	5.6	1.0	15.7	11.5	0.7	x	x	x	x	x	x
PRC	5.6	2.8	0.5	3.1	1.4	0.4	x	x	x	x	x	x	x	x	x
CD	x	x	x	5.4	2.8	0.5	7.4	3.8	0.5	23.4	18.3	0.8	33.7	35.2	1.0
PLN	x	x	x	6.2	4.2	0.7	5.2	3.8	0.7	x	x	x	x	x	x
UP	x	x	x	x	x	x	x	x	x	5.7	5.6	0.9	x	x	x

Sin embargo, solo el PRD ha disfrutado de mayorías legislativas, si no absolutas, suficientemente grandes para propiciar procesos de formulación de políticas públicas más fluidos y estables.

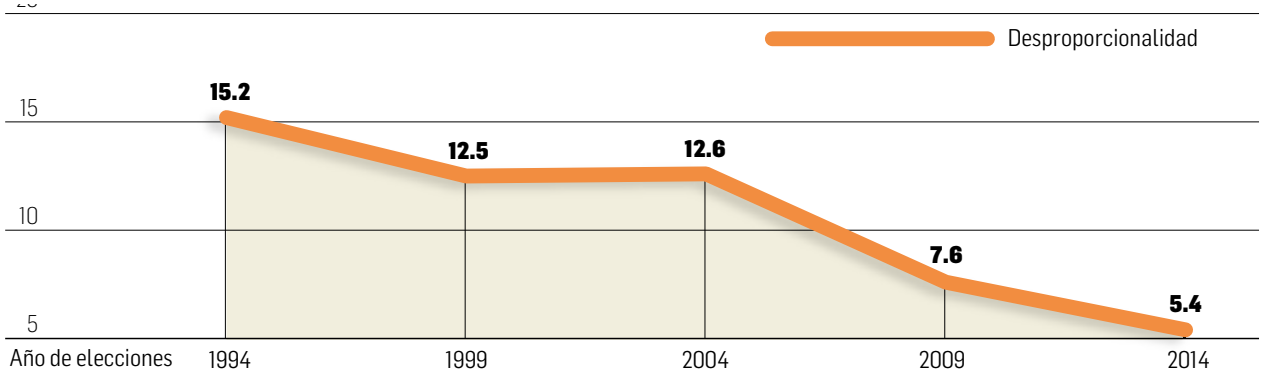
Históricamente, el sistema ha sido altamente desproporcional, aunque esa condición ha disminuido gradualmente hasta instalarse en el 2014 cerca del promedio regional.

Después de las elecciones de 1994, el índice fue de 15.2, comparable al de países con sistemas electorales con solamente circunscripciones uninominales. En el 2014, el índice de desproporcionalidad fue de 5.4 (ver Tabla 2).

La mejor proporcionalidad del sistema electoral

TABLA 2 | **DESPROPORCIONALIDAD LEGISLATIVA EN PANAMÁ**

Fuente: elaboración propia.



panameño parecería una clara señal de apertura del sistema, pero no es así. La transformación de un sistema de partidos, en el que dos colectivos medianos encabezaban un sistema bipolar de coaliciones bastante estables a un sistema prácticamente sin coaliciones en el que hay tres partidos medianos importantes, ha sido forzada mediante el incremento del gasto en campaña convirtiendo las campañas, electorales panameñas en las más costosas per cápita de la región en el 2009 y 2014 (Brown Araúz, 2015).

Este descontrol fue producto de la ausencia de montos máximos de gastos para el uso de donaciones provenientes de fuentes privadas, de montos máximos permitidos a los donantes de las campañas y de normas de transparencia que permitieran conocer la proveniencia de esos dineros. Se trataba de un modelo de financiamiento privado excesivamente permisivo y opaco, cuya primera consecuencia ha sido la neutralización del supuesto efecto igualador del financiamiento público otorgado por el Estado panameño.

Las normas de financiamiento desnivelan mucho el campo de competencia a favor de los actores políticos que cuentan con más recursos económicos. Así lo reflejaron, por ejemplo, los resultados de la elección presidencial de 2014, en la que tres de siete candidatos presidenciales concentraron el 98.6% de los votos válidos, habiendo recibido estos aspirantes, según datos del Tribunal Electoral, el 99.7% del total de las donaciones privadas.

Los partidos políticos y el sistema de partidos panameño

El sistema de partidos panameño ha ido reduciendo, de manera sostenida, su número efectivo de partidos, de 5.55 en 1994 a 4.0 en 2014, pasando por un índice de 3.32 en 2004, el más bajo de todos.

Otro asunto importante para entender al sistema de partidos políticos panameño y su impacto en los procesos de formulación de políticas públicas, es el origen personalista de sus principales componentes, es decir, los partidos. Los tres principales partidos panameños –Partido Panameñista, PRD y Cambio Democrático (CD)– que, como se ha analizado, en las últimas elecciones concentraron más del 90% de los votos presidenciales y de los

escaños legislativos, claramente tienen un origen 'carismático', entendiendo a un 'partido carismático' como el vehículo de las aspiraciones particulares de un individuo.

Lo que implica que cuando llegan al poder no cuentan siempre con un equipo preparado para ser gobierno y no incentivan el fortalecimiento de las instituciones, ya que su relación con la ciudadanía es más personalista y menos referida a un marco de ideas o valores.

El Órgano Legislativo

El Órgano Legislativo panameño es unicameral y está constituido por una corporación denominada Asamblea Nacional, compuesta por 71 diputados. La elección para las diputaciones se realiza el mismo día de la elección presidencial.

La Asamblea Nacional se reúne ordinariamente en dos legislaturas al año, cada una con una duración de cuatro meses, de enero a abril y de julio a octubre, y extraordinariamente cuando el Órgano Ejecutivo la convoca.

La Asamblea Nacional no está facultada para confeccionar el presupuesto general del Estado; es el Órgano Ejecutivo el encargado. Puede reducir o eliminar los egresos programados, pero no aumentarlos ni crear nuevos. Si rechaza el presupuesto, queda automáticamente aprobado el del año anterior.

En buena medida, ello explica la poca independencia de la Asamblea Nacional panameña y, junto a las normas electorales con las que son electos los diputados, su persistencia en la búsqueda de mecanismos alternos para desarrollar proyectos en sus comunidades.

Las características del sistema electoral para la elección de diputados, descrito anteriormente, llevan a que la Asamblea Nacional sea altamente personalista y clientelar. Eso explica la creación, en 1993, de las "partidas circuitales", que fueron dineros presupuestados por el Órgano Ejecutivo, asignados directamente a los diputados para su uso discrecional.

De acuerdo con Guevara Mann (2011, 121), la tasa de reelección de los diputados panameños de 1989 a 2009 fue baja, aunque aumentó de modo considerable al instituirse las "partidas circuitales" y otros métodos de patronazgo menos evidentes. En 2014 hubo el porcentaje más alto de diputados reelectos desde la transición a la democracia, cuando lograron reelegirse 39 diputados, que es el 54% del total. Según informe 2016 de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, la Asamblea Nacional de Panamá es la quinta menos transparente de la región, debido a que obtuvo un índice de 44%, seis puntos por debajo de la media. De los cuatro aspectos medidos –normatividad; labor de la Asamblea; presupuesto y gestión administrativa;

participación, atención ciudadana y rendición de cuentas–, la calificación más baja fue obtenida en "labor de la Asamblea".

La Asamblea Nacional no realiza reportes sobre las sesiones del pleno ni de sus comisiones; no hay información sobre asesores externos. Los diputados no informan sobre los obsequios que reciben, no dejan constancia sobre sus intereses fuera de su labor pública ni hacen informes sobre su gestión legislativa, entre otros aspectos. La opinión pública panameña considera a la Asamblea Nacional poco productiva. Desde el 2001, ha generado un promedio de 74 leyes por año y, aunque su desempeño debe incluir otros asuntos como, por ejemplo, la fiscalización que hace de otros órganos del Estado, la cifra no es baja (ver Tabla 3).

En los años 2014, 2015 y 2016, la Asamblea Nacional aprobó 40, 76 y 69 leyes, respectivamente. La mayoría corresponde a tratados internacionales gestionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, su presupuesto de operaciones es cada vez mayor.

TABLA 3 | **LEYES PROMULGADAS EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ, 2001-2016**

Fuente: Asamblea Nacional.

Año	Leyes aprobadas	Año	Leyes aprobadas
2001	77	2009	82
2002	62	2010	89
2003	79	2011	82
2004	57	2012	89
2005	58	2013	128
2006	60	2014	40
2007	70	2015	76
2008	72	2016	69
		PROMEDIO	**74**

3. Las instituciones de ejecución en Panamá

El Órgano Ejecutivo y la administración pública

En Panamá, el presidente de la República tiene amplios poderes legislativos. La Constitución le otorga autoridad exclusiva para formular y presentar las leyes relativas a la economía nacional y el presupuesto. En materia de tratados y acuerdos internacionales, el Órgano Legislativo sólo puede aprobar o desaprobar el documento, no realizar cambios.

Como se mencionó con anterioridad, si la legislatura no lo aprueba para determinada fecha, el presupuesto nacional enviado por el Ejecutivo se convierte en Ley sin acción legislativa. Esto significa que, si el presidente no quiere que la legislatura cambie el presupuesto, él o ella, puede trabajar con sus aliados en el Órgano Legislativo para bloquear la acción legislativa.

Hay algunas características importantes que ayudan a comprender al Órgano Ejecutivo panameño. Los presidentes disfrutan de un poder de veto fuerte, debido a que, para que el Órgano Legislativo lo supere, necesita lograr siempre dos tercios de los votos de los diputados. En fin, tener poder de veto fuerte, poseer buena dosis de exclusividad legislativa y, aunque sea, legislar por decreto, previa autorización, indica que el Órgano Ejecutivo panameño es potencialmente dominante, sobre todo si disfruta de buenos poderes partidarios.

La estructura y el funcionamiento de la administración pública son esenciales para la formulación de políticas públicas.

La administración pública en Panamá aparece fuertemente capturada por los partidos. La característica central es el clientelismo político, es decir, cargos públicos y puestos de trabajo a cambio de lealtad electoral. El sistema de servicio civil en el país ha avanzado poco, porque es una parte muy importante del botín político de los partidos, que se reparte entre sus redes clientelares.

Es frecuente el abandono de líneas de acción emprendidas por los antecesores, lo que comúnmente da lugar a modificaciones en la agenda estatal, cambios en los destinatarios de las políticas, abandono de líneas de trabajo, reemplazo de servidores públicos afectados a su implementación y otras decisiones por el estilo (Oszlac, 2009).

En Panamá se observa que la función pública sufre un descrédito institucionalizado por las prácticas y la lógica de ingreso al servicio público. Los datos del Barómetro de las Américas, presentados en este informe, demuestran la baja credibilidad en los partidos políticos, la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República, instituciones claves para la formulación de políticas públicas.

4. Las instituciones informales en Panamá

El clientelismo

Históricamente, el clientelismo ha influido mucho en la política panameña (Guevara Mann 2011, 108). La inscripción compulsiva de adherentes en los partidos políticos panameños es una primera pista de la presencia de una clientela que conoce y entiende las reglas informales del sistema político.

En enero de 1999, año de las segundas elecciones generales del reinstaurado régimen democrático, 721,310 personas estaban inscritas en algún partido político, lo cual era el 41% de las personas aptas para votar ese año, según el padrón electoral. Cinco años después, el guarismo aumentó al 52% y en 2009, año de las cuartas elecciones generales post invasión, el porcentaje fue de 57%. En abril de 2014, un mes antes de las elecciones, los inscritos fueron 53.7% del padrón electoral. Que más de la mitad de la ciudadanía pertenezca formalmente a algún partido político sería un dato alentador, indicador de un profundo arraigo y militancia partidista, de no ser porque, según encuesta realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2006, 135), el 80.7% de las personas entrevistadas declaró que las razones para inscribirse en un partido político son "tener un empleo" o "buscar beneficios personales". En el 2018, el 65.9% de los encuestados consideró que las personas se inscriben en partidos políticos por intereses personales o para tener un empleo (Encuesta INDH Panamá 2018).

En el caso del sistema político panameño, como se ha dicho, parte de la oferta son los empleos en la administración pública. En Stein et. al. (2006), la administración pública panameña fue tipificada como "burocracia clientelar", entendiéndose que el mérito profesional no es uno de los criterios para ser parte del aparato burocrático, sino la filiación o cercanía con el partido político gobernante. Ha de ser ésta una de las razones para que, a pesar de los permanentes llamados de instituciones financieras internacionales a su reducción, la planilla estatal panameña desde 1990, cuando tenía 137,273 funcionarios, haya crecido a 229,660 en 2011. Según la Contraloría General, en marzo de 2018 fueron contabilizados 228,349 empleados públicos.

El empleo público es una de las fuentes del clientelismo, ejercido, sobre todo, por el Órgano Ejecutivo, aunque los diputados de la Asamblea Nacional intervienen en la red haciendo de intermediarios entre ministros y su clientela. No obstante, han tenido medios para construir, reforzar y recompensar sus propias redes clientelares.

Los 217 millones de dólares desembolsados entre 1994 y 1999 para las "partidas circuitales", catalizaron la disciplina de los legisladores y la connivencia de la ciudadanía, gracias a la

construcción de infraestructura comunitaria y al genérico "ayuda social" para las comunidades.

El diálogo político

Los diálogos – también llamados pactos, compromisos, acuerdos, mesas y concertaciones– han sido el escenario extra institucional e informal favorito de los actores políticos panameños desde los años 90. Su instauración como herramienta para la toma de decisiones, sus limitaciones, su valoración y su permanencia descansan sobre la cultura comercial panameña, la exclusión que genera el sistema electoral y, coyunturalmente, las condiciones políticas del país, a principios de esa década.

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

En 15 de esos diálogos, el PNUD ha estado encargado de la facilitación, mientras que la Iglesia Católica ha sido, también, facilitador o garante.

Durante los primeros años de la década del 90, la razón para utilizar el diálogo político como escenario para la formulación de políticas públicas fue la desarticulación de la comunidad política del país. Acababan de terminar 21 años de régimen autoritario, incluyendo los tres últimos de fuerte crisis económica, desgreño institucional y gran polarización política.

En ese sentido, la formulación de políticas públicas necesarias para instaurar y consolidar el nuevo régimen político implicaba reconstruir las relaciones de confianza entre los principales actores del país para que existieran mayores posibilidades de cooperación entre los actores políticos.

Aunque la convocatoria que hicieron la Comisión Interdiocesana de Justicia y Paz y la Universidad Católica Santa María la Antigua (USMA) a los partidos políticos, fue muy importante para culminar de manera exitosa el proceso de instauración de la democracia con unas elecciones limpias competitivas[4], el prototipo del diálogo político panameño son los Acuerdos de Bambito, principalmente el primero.

Bambito I marcó un hito por su alcance temático y la hasta entonces inédita amplitud de su convocatoria, puesto que se invitó a representantes de los partidos políticos, organizaciones gremiales de trabajadores y empresarios, representantes de la Iglesia y universidades para abordar temas de desarrollo. De modo simbólico, en el marco del proceso de instauración de la democracia, la Declaración de Bambito vendría a ser el equivalente de los pactos de la Moncloa españoles o el Acuerdo de Esquipulas centroamericano, aunque su contenido fue menos específico[5].

Para dar seguimiento a los tres diálogos de Bambito, hubo otro fundamental con características parecidas y en cuatro fases

[4] *La Declaración de Santa María la Antigua, firmada el 18 de mayo de 1993, prácticamente un año antes de las elecciones, fue convocada para "buscar soluciones conjuntas y preparar el ambiente, los criterios y la disposición para el torneo político de 1994" (Solórzano Martínez, 2001: 29). Los 21 partidos vigentes en ese momento firmaron el documento acordado, junto a ellos firmaron también 14 miembros de la Comisión Interdiocesana de Justicia y Paz, entre los que había seis reverendos, uno de ellos obispo y otro arzobispo.*

llamado "Encuentro Panamá 2000", más conocidos como Coronado I, II, III y IV.

Los Coronado fueron dedicados al Canal de Panamá, y sus acuerdos más importantes, el Plan General de Usos de suelos y el Plan Regional de la Autoridad de la Región Interoceánica, presentados por el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Nacional, siendo aprobados y convertidos en Ley, con muy pocas modificaciones.

No obstante, luego de los diálogos en el periodo 1992-1996, los cuales podríamos llamar "reconstructores", la herramienta empezó a ser utilizada para atender asuntos sectoriales.

Una vez conseguidos los acuerdos básicos necesarios, el ambiente de diálogo político fue utilizado con intensidad para profundizar la democracia o para formular política social en general sin buenos resultados. Así adquiere sentido que, luego de 25 años y 18 diálogos de alcance nacional bien recibidos por la opinión pública, no se haya institucionalizado un espacio de gobierno para la gestión de conflictos y el diálogo político.

B. La reforma de la Justicia

En los últimos 18 años, la sociedad panameña ha sido testigo de un amplio debate sobre los problemas de la administración de justicia, la definición de una agenda de reformas judiciales y los procesos de implementación de éstas.

Desde el año 2005, tras los acuerdos del Pacto de Estado por la Justicia, se han logrado reformas importantes al ordenamiento jurídico, pero muy poco ha cambiado la percepción ciudadana sobre la justicia; se le valora lenta, selectiva, deficiente, poco transparente y poco accesible.

La reforma judicial no solo trata de modificar las leyes, sino de cambios culturales, del sistema y de las instituciones; por ende, requiere de un compromiso a largo de plazo. Al incluirse el tema de la modernización de la justicia en el Plan Estratégico Nacional 2030 (PEN2030), se reafirma ese compromiso, por lo que es obligante mantener vigente su monitoreo.

Para analizar lo avanzado y los desafíos sobre institucionalidad y justicia, se deben revisar los acuerdos del Pacto de Estado por la Justicia (PEJ) y de la Concertación Nacional para el Desarrollo, enumerar las dificultades sobre el seguimiento e implementación de estas reformas, las materias pendientes, la agenda establecida en el PEN2030 y la nueva agenda de la sociedad civil.

1. Antecedentes del Pacto de Estado por la Justicia

En el año 2003, organizaciones de la sociedad civil realizaron una auditoría ciudadana de la justicia en Panamá, creando el escenario propicio para el impulso de una reforma judicial integral.

En septiembre de 2005, el país contaba con una agenda de reformas judiciales y el compromiso de los tres órganos del Estado. La Comisión de

[5] *En el Acuerdo de Bambito I, las elites panameñas se comprometieron a: fortalecer la independencia nacional y la democracia panameña sobre la base de un Estado concebido como medio para el desarrollo humano; conseguir acuerdos políticos para la conformación de las estructuras jurídicas y administrativas para asumir exitosamente la administración y operación del Canal de Panamá; luchar contra el desempleo y la pobreza; modernizar los servicios de educación y salud; integrar las áreas revertidas y por revertir, adyacentes al Canal, a la estrategia de desarrollo económico y social del país, y fortalecer la independencia judicial para garantizar la acción vigorosa de la iniciativa privada, como fuente de creación de riqueza y generación de empleo; entre otras cosas.*

Estado por la Justicia (CEJ) estableció cinco ejes estratégicos:

i) Acceso a la justicia.
ii) Reforma integral de la jurisdicción penal.
iii) Reforma estructural del sistema de justicia.
iv) Rendición de cuentas y transparencia.
v) Reformas jurisdiccionales.

Se definieron 27 metas (ver Anexo 3) y 138 actividades que debieron cumplirse en el periodo gubernamental 2005- 2009.

Las instituciones responsables de liderar la reforma judicial fueron el Órgano Judicial y la Procuraduría General de la Nación. Se crearon mesas de trabajo y se elaboraron importantes proyectos de ley presentados a la Asamblea Nacional; algunos de estos, diez años después, se convirtieron en leyes de la República.

En el 2007 se desarrolló un balance sobre el cumplimiento de las metas del PEJ y se determinó que el presupuesto de inversión para desarrollar las 138 actividades era de 38 millones de balboas, aunque varias no fueron bien dimensionadas en el momento. Ese mismo año se identificó que los mecanismos de trabajo de la CEJ no garantizaban el cumplimiento de las metas por falta de presupuesto, monitoreo y seguimiento.

Las recomendaciones planteadas para lograr el cumplimiento de las metas del Pacto, en el 2007, y discutidas en la CEJ, fueron las siguientes (Hernández, 2007):

1. Una nueva priorización de las 27 metas del PEJ.
2. Definición del presupuesto detallado y preciso, de inversión como de operación, en el cumplimiento de las 138 actividades; y el perfil del recurso humano para poner en marcha la reforma.
3. Darle una estructura orgánica más formal y definida al proceso de control y seguimiento del PEJ.

Nunca se creó la Secretaría Técnica del PEJ, tal y como fue concebida en el 2007, ni se redefinieron las prioridades como tampoco los presupuestos necesarios para cada institución. A eso se le suma que no se hizo un monitoreo de las actividades programadas para el cumplimiento de las 27 metas.

La CEJ definió como metas prioritarias: las reformas a la defensa pública, la aprobación del nuevo sistema de enjuiciamiento penal, la aprobación de la Carrera Judicial, procesos éticos y disciplinarios contra magistrados, aprobación de medidas para la agilización de la justicia, medidas para disminuir el número de presos sin condena, y la abolición de la justicia administrativa de policía. Todas esas metas debieron cumplirse en el 2009.

Doce años después, muchas de estas metas y actividades no fueron cumplidas, y aquellas

leyes que fueron aprobadas, no han sido ejecutadas por falta de presupuesto.

Las reformas o los cambios institucionales realizados, como el de la Defensa Pública y el Instituto Superior de la Judicatura, no han sido evaluados en su mayoría, y, por lo tanto, se desconoce su impacto y efectividad.

2. La agenda de reformas

Aun cuando la agenda definida por la CEJ es un paso adelante hacia la reforma y la modernización de la justicia, representa solo el inicio de un largo camino. Todas las propuestas en esa dirección serán superficiales, si no se aprueban los cambios constitucionales correspondientes, que permitan corregir las distorsiones que tiene el sistema de justicia.

En el 2005, y como resultado de los Acuerdos del PEJ, se identificaron las reformas constitucionales que necesitaba la justicia panameña[6]:

i) Creación del Consejo Superior de la Judicatura como máximo organismo administrativo del Órgano Judicial.

ii) Nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y de los procuradores de la Nación y de la Administración, mediante un sistema transparente y meritocrático.

iii) Dotar al Órgano Judicial y al Ministerio Público de autonomía financiera.

iv) Cambiar el esquema de juzgamiento de magistrados y procuradores.

En el 2011, el Consejo de Gabinete creó una Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la Constitución Política de la República de Panamá[7], que luego de un amplio proceso de debate, elaboró un proyecto de Acto Constitucional que, sobre administración de justicia, propuso:

- Crear la Corte Constitucional, que tendrá entre sus atribuciones la guarda de la integridad de la Constitución.
- Crear el Consejo Superior de la Judicatura, responsable de la administración del Órgano Judicial y de la administración de la Carrera Judicial.
- Crear la Comisión Nacional de Evaluación y Postulación, integrada por representantes de la sociedad civil, universidades, trabajadores, sector empresarial y gremio de abogados, a la que le correspondería preparar la lista de aquellos que el Consejo de Gabinete podría designar en los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, de Procurador General de la Nación y de Procurador de la Administración.
- Crear los institutos coadyuvantes en la administración de justicia, como lo son el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y Criminalística, y el Instituto de Defensoría de Oficio, que estarán dotados de independencia.
- Establecer que el 2% de ingresos corrientes del Gobierno central será asignado al Órgano Judicial y el 1% al Ministerio Público.

[6] *Informe de gestión de la Comisión de Estado por la Justicia. Septiembre de 2017.*

[7] *Creada mediante Decreto Ejecutivo 209 de 26 de abril de 2011, posteriormente modificado mediante Decreto Ejecutivo 517 de 7 de septiembre de 2011.*

Esta comisión de consulta recogió, en gran parte, lo avanzado en la Mesa Nueva Constitución de la Concertación Nacional, que estuvo inspirada en los acuerdos de la Visión 2020 y que planteó la creación de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura y la autonomía presupuestaria del Órgano Judicial, entre otras reformas que buscaban reducir los poderes de los tres órganos del Estado, además de mejorar los mecanismos de control y participación ciudadana.

3. Logros del Pacto de Estado por la Justicia

En los últimos diez años se han aprobado las leyes más importantes para la modernización de la administración de justicia: Ley de Carrera Judicial, Tribunal de Integridad y Transparencia, Código Procesal Penal de corte Acusatorio y Ley que crea la Justicia Comunitaria de Paz.

Aprobación de la Ley de Carrera Judicial

La Ley de Carrera Judicial abre paso a un sistema de nombramientos por méritos en el Órgano Judicial. Luego de su aprobación, en agosto de 2015, sigue sin ser aplicada, por falta de asignación presupuestaria.

Los avances más importantes de la Ley de Carrera judicial:

- Se establece un sistema de ascenso y traslado por desempeño, antigüedad y méritos.
- Se establecen normas claras sobre auditoría judicial.
- Se establece y regula la figura de Amparo a la independencia judicial para los jueces y magistrados que se consideren molestados o perturbados en su independencia.
- Se crea un sistema de evaluación del desempeño.
- Se crea la Jurisdicción Especial de Integridad y Transparencia.
- Se establecen normas claras sobre ética judicial y conflicto de intereses.
- Se restructura el Consejo Judicial como mecanismo para el fortalecimiento del sistema de administración de justicia.

Creación de la Justicia Comunitaria de Paz

Otro de los resultados del PEJ fue el acuerdo para abolir la Justicia Administrativa de Policía, impartida por los corregidores y jueces nocturnos, y, en su lugar, crear las Casas de Justicia, dirigidas por un Juez de Paz encargado de administrar la nueva Justicia Comunitaria de Paz, en cada corregimiento del país, basada en la aplicación de los métodos pacíficos de solución de conflictos. Esta nueva forma de justicia pretende acabar con los nombramientos y la remoción política de estos funcionarios.

La propuesta supone la despolitización de esta justicia, es decir, fijar un mecanismo transparente y participativo de escogencia de

los jueces o juezas de paz, en el que se tomen en cuenta el perfil académico y el perfil ético de quienes sean escogidos para ocupar estos cargos. La nueva Justicia de Paz es un espacio de solución pacífica de conflictos, que permitirá manejar y prevenir la escalada de los conflictos y disminuir los niveles de conflictividad en las comunidades.

Nuevo Sistema Penal Acusatorio

El avance más importante en materia de modernización de la administración de justicia es la aprobación e implementación del Sistema Penal Acusatorio en todo el país, porque:

- Se introduce el juicio oral, con la práctica de pruebas y la emisión de la sentencia en el acto de la audiencia.
- Se reducen los plazos procesales y se adopta medidas de agilización y simplificación, además de promover los métodos alternativos de solución de conflictos penales, tales como la mediación, la conciliación, los acuerdos de pena, entre otros.
- Se reducen los plazos de la detención preventiva.
- Inmediación del juez en el proceso penal.
- Se introduce la figura del Juez Garantías y Juez de Ejecución de Pena.
- Se revisan las facultades del Ministerio Público durante la fase sumarial, a fin de colocarlo en su función de instrucción sometida a control jurisdiccional.
- Se amplían los derechos de las víctimas en el desarrollo del proceso penal para garantizarle el efectivo resarcimiento.

La aprobación de estas leyes es un paso importante en ese camino por lograr un mejor acceso a la justicia, un sistema de justicia más respetuoso de los derechos humanos y mayor garantía de independencia y transparencia del sistema de justicia.

4. Las dificultades en el proceso de implementación de las reformas a la Justicia

Del año 2009 al 2014 la CEJ no sesionó y, por lo tanto, no se dio seguimiento a la agenda de la reforma judicial. Esta Comisión se reactivó el 27 de agosto de 2015, retomándose el monitoreo de la implementación del Sistema Penal Acusatorio y las discusiones de las propuestas de leyes que se encontraban para el debate legislativo.

Prevalecen las principales dificultades de la CEJ:

- La falta de priorización.
- La ausencia de Secretaría Técnica, a tiempo completo.
- La falta de indicadores claros y un mecanismo de seguimiento.
- El poco interés de parte de las instituciones de justicia.

- La falta de asignación presupuestaria.

A continuación, una revisión de las dificultades en la aplicación de las leyes aprobadas:

Implementación de la Carrera Judicial:

La Ley de Carrera Judicial, aprobada en agosto de 2015, establecía que ocho meses después de su promulgación, debían realizarse los primeros concursos del Órgano judicial; sin embargo, a marzo de 2018, estos no se habían efectuado.

Según informes del Órgano Judicial, a marzo de 2018, la institución contaba con 5,403 funcionarios a nivel nacional, de los cuales 869 pertenecían a la Carrera Judicial; es decir, solo el 16% tenía estabilidad en el cargo.

En cuanto a jueces y magistrados de la República, el 46.5% no pertenecía a la Carrera Judicial, esto significa que uno de cada dos jueces no tenía estabilidad laboral, lo que afecta la garantía de independencia judicial.

Los jueces, magistrados y defensores públicos que no pertenecen a la Carrera Judicial, carecen de estabilidad laboral y se encuentran en categoría de interinos, contradiciendo lo acordado en el PEJ en el 2005, cuando se definió como una de las metas el incorporar al Sistema de Carrera Judicial en el año 2007, al 100% de los funcionarios (ver Tabla 4).

Hasta la fecha, no se ha implementado la Carrera Judicial por falta de asignación presupuestaria. Sin embargo, según un informe (2016) que la Dirección de Planificación y Presupuesto del Órgano Judicial presentó y sustentó ante la Asamblea Nacional, el monto requerido para iniciar la selección de funcionarios de Carrera Judicial en el 2017 no superaba los B/. 190,750.00 anuales.

Este presupuesto no fue aprobado en la Asamblea Nacional, y la Ley de Carrera Judicial no se pudo implementar en el 2017.

Implementación del Sistema Penal Acusatorio:

El Sistema Penal Acusatorio está vigente en todo el país desde el 6 de septiembre de 2016, y sus avances han sido fundamentales. Se ha logrado disminuir el tiempo en que se dicta una sentencia, y el tiempo en que la víctima y el acusado llegan a acuerdos restaurativos.

El tiempo promedio de respuesta desde la primera solicitud al Órgano Judicial hasta la resolución en primera instancia es, en promedio, 7.4 días; mientras que en el sistema inquisitivo era de 314.6 días.

La detención preventiva era, hasta el 2016, la medida más utilizada por los jueces. Hoy, en el Primer Distrito Judicial, el 27% de las medidas cautelares adoptadas por los jueces es detención preventiva, mientras dure la investigación (Órgano Judicial 2017). Esto ha significado gran avance en materia de derechos humanos, que debe reducir en pocos años el número de detenidos sin condena.

Para la implementación del Sistema Penal Acusatorio, solo en el Órgano Judicial, en 2014, se destinaron B/. 15.3 millones; en 2015, B/. 20.7 millones; en 2016, B/. 32.8 millones; y en 2017, B/. 47.2 millones.

TABLA 4 | **TOTAL DE MAGISTRADOS, JUECES, DEFENSORES A NIVEL NACIONAL**

Fuente: Secretaría Técnica de Recursos humanos del Órgano Judicial. 2 de marzo de 2018

ESTRUCTURA	MAGISTRADO	JUEZ	DEFENSOR
No pertenecen a la Carrera Judicial	20	160	202
Pertenecen a la Carrera Judicial	30	177	40
Total en el Cargo	50	337	242

El proceso de implementación no ha sido fácil, sobre todo, por la carencia presupuestaria y la falta de mayor participación de los abogados, así como de la sociedad civil, en el monitoreo y verificación de las deficiencias y falencias del sistema.

El cambio no se agotó con la aprobación e implementación de la Ley en todo el país, sino que requiere de ajustes con base en la lógica del nuevo sistema, la reorganización del personal, la profesionalización del recurso humano, la difusión y cambio de cultura de los ciudadanos, incluso, de los abogados.

La falta de un sistema de nombramiento de jueces, de acuerdo con la Ley de Carrera Judicial, ha afectado la adecuada implementación del Sistema Penal Acusatorio, puesto que, al margen de lo dispuesto en la Constitución de la República y la Ley de Carrera Judicial, se registraron más de 600 nombramientos de funcionarios subalternos en este sistema que trabajan con los tribunales y juzgados. Estos jueces de garantías, jueces del Tribunal de juicios, jueces de ejecución, auxiliares de oficinas judiciales y demás, desempeñan sus funciones bajo la categoría de jueces interinos.

Si no se asigna el presupuesto adecuado para la Defensa Pública, los programas de atención a las víctimas y el recurso humano para la aplicación de los métodos alternos de resolución de conflictos, el sistema puede colapsar.

El Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF), que cumple una función fundamental en la investigación de los delitos, de igual forma, requiere más presupuesto para reforzar el equipo humano y las herramientas tecnológicas. En el 2017, se le solicitó un presupuesto de B/. 79.2 millones, pero solo se asignó el 46% de esta petición.

Como una muestra del impacto que tienen los métodos alternos de resolución de conflictos en el Sistema Penal Acusatorio, están las siguientes cifras de 2017 (Ministerio Público 2017):

- 3,744 llamamientos a juicio
- 3,134 acuerdos de pena
- 2,355 criterios de oportunidad
- 1,231 mediación y conciliación

La mayoría de los procesos concluye con el uso de los métodos alternos de resolución de conflictos, que permiten una descongestión del sistema y mayor efectividad en la persecución del delito.

En lo que no se ha notado un cambio aún es en la situación de los presos sin condena. En el 2003, y antes de los acuerdos del PEJ, había 6,680 presos en las cárceles, de los cuales el 54% estaba sin condena (Alianza Ciudadana Pro Justicia 2004), y a marzo de 2018, la cifra alcanzó los 16, 183 presos, de los cuales el 53% no había recibido condena (Ministerio Público 2018).

Implementación de la Justicia Comunitaria de Paz

Aunque la Justicia Comunitaria de Paz ha entrado en vigencia en el primer Distrito Judicial (Panamá, Colón, Panamá Oeste, Darién y Comarca), no se han creado las Casas de Justicia ni se han nombrado a los mediadores comunitarios, por lo que funciona en condiciones de precariedad y falta de capacitación continua para su personal, el cual no cuenta con las herramientas para la aplicación efectiva de las prácticas restaurativas y los otros métodos alternos de resolución de conflictos.

Las Casas de Justicia funcionan en las mismas instalaciones que ocuparon las corregidurías, sin facilidad de acceso para personas con discapacidad y sin condiciones adecuadas.

Los niveles de participación de las comunidades han sido mínimos en este proceso de implementación por la poca difusión y la sensibilización oficial sobre el proceso hacia los ciudadanos.

Reformas para mejorar el acceso ciudadano a la justicia

La Convención Americana de Derechos Humanos establece que: "toda persona puede recurrir ante los tribunales para hacer valer sus derechos". Además, que todos somos iguales en derecho y debemos ser oídos con justicia por un tribunal independiente e imparcial; y tenemos derecho a un debido proceso y a interponer los mecanismos establecidos en el Estado para la defensa de nuestros derechos fundamentales, de manera gratuita y oportuna.

De igual forma, estos son reconocidos por la Declaración Universal de Derechos Humanos, y su cumplimiento depende de la existencia de un poder judicial respetuoso de la Ley y la Constitución.

El acceso a la justicia como un derecho humano implica: Acceso a la jurisdicción, igualdad ante la ley, mecanismos y garantías que aseguren los derechos humanos sustantivos, así como la existencia de controles judiciales frente a las lesiones de los derechos de las personas, se trate de una víctima o un imputado.

El acceso a la justicia es la llave para ejercitar los demás derechos: defensa, igualdad procesal, debido proceso, transparencia, entre otros.

Para mejorar el acceso a la justicia, la CEJ y la Concertación Nacional para el Desarrollo identificaron varias reformas a saber:

i) creación de la jurisdicción de paz;
ii) ampliar el servicio y los mecanismos

de resolución alternativa de conflictos;

iii) reestructurar el modelo de la defensa pública;

iv) mejorar los instrumentos que tutelan los derechos de los grupos vulnerables;

v) rediseño de la justicia constitucional.

Hasta la fecha se han logrado los siguientes cambios que buscan mejorar el acceso a la justicia: la creación de la nueva Justicia Comunitaria de Paz, el establecimiento de más centros de mediación comunitaria en todo el país y el nombramiento de más defensores públicos. Están pendientes los siguientes aspectos: reestructurar el modelo de defensa pública, mejorar los instrumentos de tutela de grupos vulnerables, y el rediseño de los mecanismos de protección de los derechos humanos y de la Justicia Constitucional.

En el 2005 sólo se contaba con 63 defensores de oficio a nivel nacional; y, en 2018, 242 defensores públicos en el Instituto de Defensa Pública, incluyendo a los defensores de víctimas, una figura nueva introducida para el Sistema Penal Acusatorio.

En la actualidad, las víctimas tienen derecho a ser protegidas, escuchadas, asesoradas y a la reparación.

Para que el usuario tenga acceso al Patrocinio Procesal Gratuito, es requisito esencial que no tenga ingreso mensual bruto superior a los cuatrocientos balboas (B/.400.00) ni una propiedad cuyo valor sea mayor a cinco mil balboas (B/.5,000.00), de acuerdo con el artículo 1446 del Código Judicial.

El análisis de los ingresos de la población en situaciones de pobreza que alcanza, en promedio, el salario mínimo por debajo de los 700 balboas al mes, determina que la mayoría de la población no tiene posibilidades de sufragar los costos de una asistencia legal y, por ende, su acceso a la justicia es muy limitado.

El alto porcentaje de la población que requiere de una asistencia gratuita por parte del Estado, y el número reducido de defensores, evidencian las limitaciones para el acceso a la defensa, lo que puede convertirse en una denegación de justicia y, por ende, una violación de derechos fundamentales.

La situación se agrava si se hace referencia a los derechos de las mujeres, las personas con discapacidad y los indígenas. Estos sectores más vulnerables a violaciones a derechos humanos son, precisamente, aquellos que menos oportunidades tienen de sufragar gastos de servicios de abogado para su defensa.

Dificultades del Ministerio Público

El Pacto de Estado Por la Justicia acordó la aprobación de la Carrera de Instrucción Judicial para los funcionarios del Ministerio Público, así como un sistema de auditoría, el establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño y un sistema autónomo administrativo para esta institución.

El Ministerio Público cuenta con una Ley de Carrera de Instrucción, aprobada mediante Ley No. 1 de 6 de enero de 2009, y un Protocolo

de Reclutamiento y Selección del Personal. Fue hasta el 2017 que se inició la discusión de un Reglamento de la Ley de Carrera y una metodología para la evaluación del desempeño; y en enero de 2018 se procedió a juramentar a los miembros de la Comisión de Carrera del Ministerio Público, por lo que es muy pronto para evaluar su desempeño.

En materia de investigación criminal, otra de las recomendaciones fue la reforma a la Ley Orgánica de la Policía Técnica Judicial (PTJ) para adecuarla al Sistema Penal Acusatorio.

Sin embargo, en diciembre de 2007 se aprobó una Ley que elimina la PTJ y crea, en su lugar, la Dirección de Investigación judicial (DIJ), adscrita a la Policía Nacional (PN), lo que ha debilitado la investigación judicial. Al estar supeditada a la PN, se afecta el cumplimiento de su función como organismo coadyuvante de las investigaciones penales en el Sistema Penal Acusatorio.

De ahí que la recomendación sigue siendo supeditar la DIJ al Ministerio Público.

El Ministerio Público está falto de una estructura de investigación judicial que cuente con los peritos especializados, y que funja como organismo de coordinación con los estamentos de seguridad en cada causa penal que se instruye, para su efectivo procesamiento y castigo.

Otra de las reformas fundamentales fue la de someter a los fiscales al control jurisdiccional, lo que se logró con la entrada en vigor del Sistema Penal Acusatorio. Según el audito de la Justicia Penal en el 2003, antes de los acuerdos del Pacto de Estado por la Justicia, un total de 3,273 detenidos (49%) estaban, preventivamente, a órdenes del Ministerio Público. En la actualidad, con unos 8,584 reclusos sin condena, hay unos 427 a órdenes del Ministerio Público.

El número de detenidos sin condena a órdenes del Ministerio Público ha disminuido notablemente, pero se mantiene el porcentaje en el país, lo que debe ser analizado al reflejar una falta de actuación por parte de los jueces de la República.

Los desafíos frente a la impunidad

Otro de los problemas de la justicia panameña es la percepción ciudadana de impunidad, que en estos momentos se revela con más claridad en los casos de corrupción de alto perfil. La mayor parte de los procesos contra diputados, ministros o funcionarios de niveles jerárquicos superiores no supera la etapa de la audiencia preliminar; solo se conoce, en los últimos 20 años, de un caso que ha concluido en una condena.

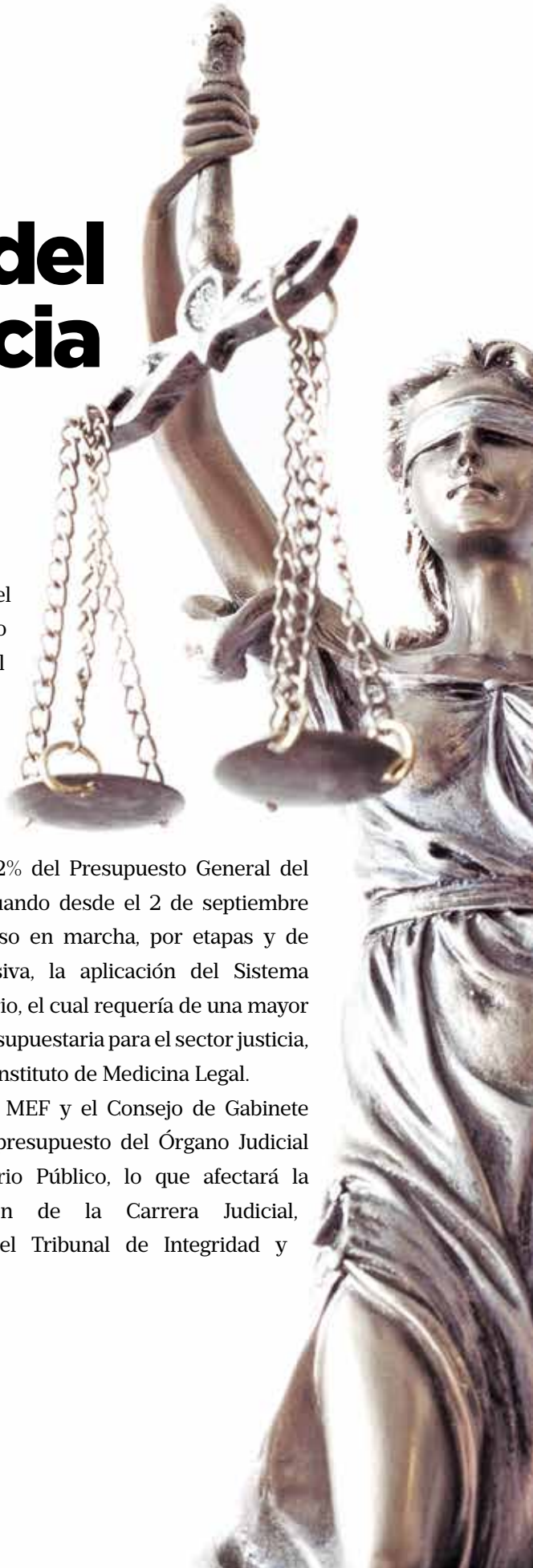
A continuación, se mencionan algunas de las dificultades:

- Penas bajas para los delitos de corrupción, en comparación con las altas penas

aprobadas para otros delitos en el Código Penal (delitos contra la vida), lo que imposibilita, en la mayoría de los casos, la imposición de detenciones preventivas.

- Recursos dilatorios interpuestos por los abogados para la prescripción de los casos.
- Existen fiscalías en casos de corrupción, pero no juzgados especializados en esta temática.
- Exceso de fueros y privilegios procesales, especialmente en el ámbito electoral, cuyo período de fuero es demasiado extenso.
- Falta de personal especializado en los delitos de corrupción y blanqueo de capitales, y en auditoría forense, financiera y bancaria.
- Retraso tecnológico en los despachos anticorrupción. Falta de efectividad en el intercambio y el acceso a la información entre diversas entidades y las fiscalías, a través de interconexiones informáticas modernas.

5. Presupuesto del sistema de justicia



En varios reportes sobre la realidad judicial, se ha expuesto que es insuficiente el 2% de los Ingresos Corrientes del Gobierno Central, que establece como mínimo la Constitución Política de la República para la administración de justicia.

Sin embargo, en este momento crucial se ha llegado casi a este mínimo constitucional, lo que es contradictorio con la exigencia de justicia que se ve reflejada en todos los informes y diálogos relacionados.

Los principios básicos relativos a la independencia del Órgano Judicial establecen el deber de los Estados de proporcionar recursos adecuados para el desempeño de la función judicial.

La Relatoría Especial sobre la Independencia Judicial de Naciones Unidas ha planteado que esta asignación presupuestaria debe ser entre el 2% y el 6% del Presupuesto General del Estado.

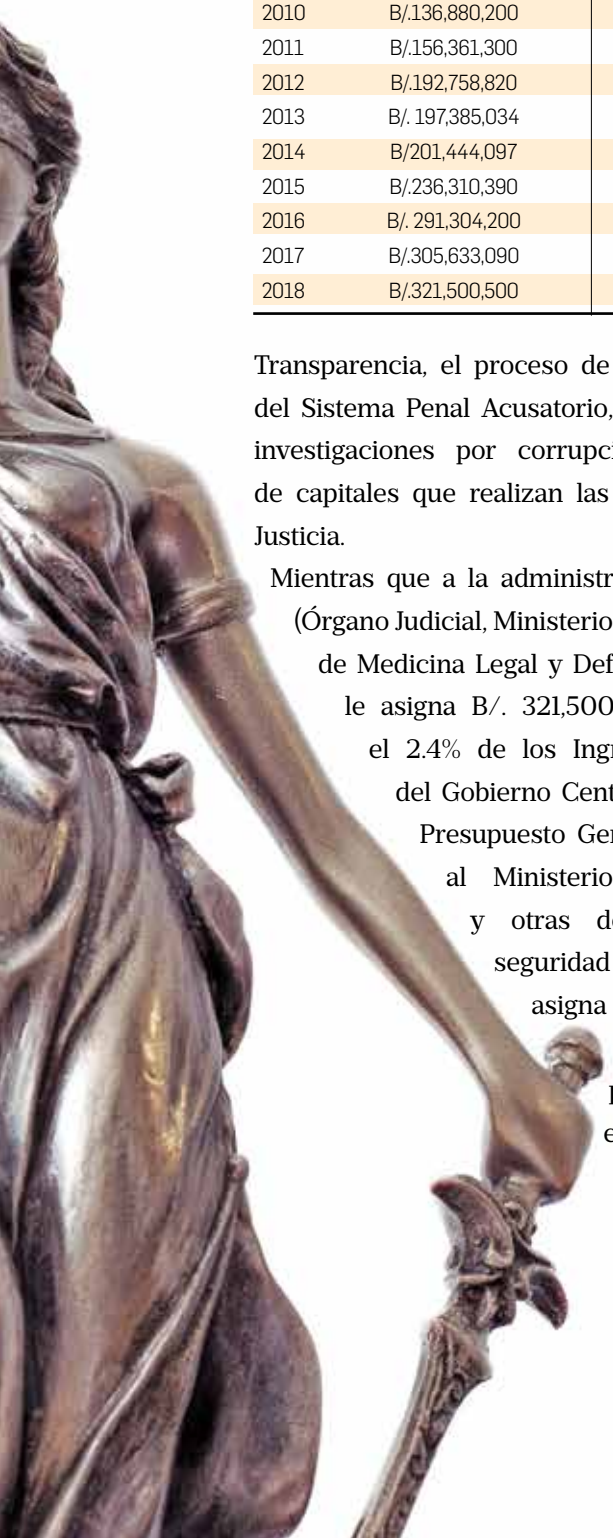
En el caso de Panamá, en los últimos 10 años, no se ha llegado al 2% del Presupuesto General del Estado, aun cuando desde el 2 de septiembre de 2011 se puso en marcha, por etapas y de forma progresiva, la aplicación del Sistema Penal Acusatorio, el cual requería de una mayor asignación presupuestaria para el sector justicia, incluyendo al Instituto de Medicina Legal.

En el 2018, el MEF y el Consejo de Gabinete recortaron el presupuesto del Órgano Judicial y del Ministerio Público, lo que afectará la implementación de la Carrera Judicial, la creación del Tribunal de Integridad y

TABLA 5 | **PRESUPUESTO DEL SECTOR JUSTICIA (MP, IMELCF; OJ) DE LOS 10 ÚLTIMOS AÑOS**

Fuente: Alianza Ciudadana Pro Justicia.

	Presupuesto Administración de Justicia (B/.)	Ingresos Corrientes del Gobierno Central (B/.)	%	Presupuesto General del Estado (B/.)	%
2008	B/.122,566,700	B/.3,370,000,000	3.6%	B/.8,321,689,027	1.5%
2009	B/.116,080,200	B/.4,178,500,000	2.8%	B/.9,763,326,300	1.2%
2010	B/.136,880,200	B/.5,065,000,000	2.7%	B/.10,574,940,600	1.3%
2011	B/.156,361,300	B/.5,750,634,675	2.7%	B/.13,009,299,004	1.2%
2012	B/.192,758,820	B/.6,614,116,767	2.9%	B/.14,451,167,601	1.4%
2013	B/. 197,385,034	B/.6,985,421,347	2.8%	B/.16,283,923,467	1.3%
2014	B/201,444,097	B/ 7,424,584,330	2.7%	B/.17,732.905,404	1.1%
2015	B/.236,310,390	B/. 7,316,660,504	3.2%	B/. 19,571,000,000	1.2%
2016	B/. 291,304,200	B/. 7,799,067,532	3.7%	B/. 20,126,080,834	1.4%
2017	B/.305,633,090	B/. 8,720,337,768	3.5%	B/.21,670,632,594	1.4%
2018	B/.321,500,500	B/. 13,077,969,250	2.4%	B/.23,397,074,654	1.3%



Transparencia, el proceso de implementación del Sistema Penal Acusatorio, y las complejas investigaciones por corrupción y blanqueo de capitales que realizan las instituciones de Justicia.

Mientras que a la administración de justicia (Órgano Judicial, Ministerio Público, Instituto de Medicina Legal y Defensa Pública), se le asigna B/. 321,500,500.00, que es el 2.4% de los Ingresos Corrientes del Gobierno Central, o el 1.3% del Presupuesto General del Estado, al Ministerio de Seguridad y otras dependencias de seguridad estatales se les asigna el 3.4%.

Con el recorte presupuestario, en el 2018, a las instituciones de justicia, se demuestra que no hay voluntad política para implementar la Ley de Carrera Judicial ni el Tribunal de Integridad y Transparencia, por lo que seguirán los nombramientos interinos de jueces y magistrados, y se continuará sin un mecanismo para investigar a los jueces de la República.

El 2018 fue considerado un año decisivo para la administración de justicia, debido a la atención, por parte de fiscalías y juzgados, de unos 55 procesos por casos de corrupción de alto perfil, más de 26 procesos por el escándalo Odebrecht, sumado a los siete procesos contra el expresidente de la República, Ricardo Martinelli, los cuales debe investigar y procesar la Corte Suprema de Justicia. La crisis de credibilidad, la percepción de falta de independencia y las carencias presupuestarias son los obstáculos más grandes a enfrentar.

6. Redefinición de la agenda de la reforma judicial 2017-2019

En mayo de 2016 la CEJ, luego de cinco años de inactividad durante el periodo de gobierno 2009-2014, decidió actualizar la agenda de la reforma judicial, redefiniendo prioridades y estableciendo una nueva agenda del PEJ del 2016 al 2019. Se aprobaron 40 metas encaminadas hacia el seguimiento de la implementación del Sistema Penal Acusatorio, la transparencia, la agilización y el mejoramiento del servicio a los usuarios del sistema.

Al igual que en 2005, no se ha definido un mecanismo de seguimiento y evaluación del cumplimiento de esta agenda.

Plan Estratégico Nacional 2030

El Plan Estratégico Nacional 2030 (PEN2030) unifica los acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, los ODS, adoptados por Panamá en septiembre de 2015, y Plan Estratégico de Gobierno en una sola agenda de desarrollo sostenible.

Este Plan Estratégico define como objetivo 16: "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles".

Sobre la estrategia de acceso a la justicia, se reconoce que para mejorar el sector justicia, como pilar de la institucionalidad democrática y devolverles la confianza a los asociados, se requiere una reforma integral, resultado de una agenda concertada en la CEJ.

Para cumplir con los ODS se requiere promover el Estado de derecho y disponer de un sistema de justicia eficaz, justo y accesible, que garantice la seguridad y la protección de los derechos de todas las personas. No solo se trata de la aprobación de leyes, sino de fortalecer las instituciones para que puedan responder y exigir su cumplimiento.

Fortalecer la arquitectura institucional es esencial para garantizar el éxito de la Agenda 2030.

Aunque el PEN2030 hace referencia a la necesidad de actualizar la agenda del PEJ, define cuatro puntos:

- Fomentar el fortalecimiento del sistema de justicia expedita, equitativa, transparente y acorde con la realización de los derechos ciudadanos de la población sin discriminación.
- Ampliar la cobertura efectiva del Sistema Penal Acusatorio en todos los circuitos judiciales del país.
- Implementar la Carrera Judicial con

equidad, independencia, estabilidad y profesionalismo.

- Fomentar, a través de la Justicia Comunitaria de Paz, métodos de solución de conflictos que promuevan la solución efectiva de las controversias y promuevan la convivencia pacífica que garantice el acceso democrático de la justicia.

En estos cuatro énfasis se encuentra la esencia de los acuerdos del PEJ, pero se requiere la definición de un plan y cronograma de seguimiento y monitoreo, además de determinar un mecanismo de coordinación interinstitucional, así como una Secretaría Técnica que dé acompañamiento a las instituciones del sector Justicia.

La Secretaría Técnica del Gabinete Social, que realiza el seguimiento a los ODS, aunque ha establecido una matriz de seguimiento y los indicadores para el Objetivo No. 16 sobre acceso a la justicia e instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, no ha definido los indicadores para esta estrategia. Es necesario fijarlos claramente.

Nuevas exigencias ciudadanas frente a la lucha contra la corrupción

La percepción de falta de independencia del poder judicial, la no aplicación de la Carrera Judicial, la falta de evaluación de rendimiento y conducta ética de los funcionarios judiciales, la politización en el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la falta de efectividad de la administración de justicia en la lucha contra la corrupción, están generando desconfianza y percepción de impunidad.

El sistema de justicia tiene un papel fundamental en la lucha contra la corrupción y la impunidad, y los ciudadanos perciben que éste no se está cumpliendo.

La fragilidad institucional de la administración de justicia y de las instituciones de control genera un ambiente propicio para la impunidad y el círculo vicioso de la corrupción, lo que afecta a los derechos humanos y al cumplimiento de las metas de desarrollo del país.

La corrupción y la falta de institucionalidad y justicia afectan el derecho a la educación y la salud; el ambiente y el acceso a mejores condiciones de vida para los habitantes de la República, en especial, los grupos humanos en situación de vulnerabilidad.

En Panamá, las instituciones de control funcionan de manera deficiente y existen grandes niveles de desconfianza en la administración de justicia, los cuales impiden una lucha frontal contra la corrupción en favor de la institucionalidad democrática, la certeza de justicia en los casos de corrupción de alto perfil y la vigencia de los derechos humanos.

En octubre de 2017, en los preparativos hacia la Cumbre de las Américas, organizaciones de la sociedad civil definieron la agenda para la gobernabilidad democrática y por la transparencia, señalando como prioridad la implementación de la Ley de Carrera Judicial y del Tribunal de Integridad y Transparencia, así como nombrar a los jueces de acuerdo con la Ley. La exigencia fue: "No más jueces interinos nombrados sin concursos de méritos".

Por la falta de credibilidad en el sistema de justicia, se recomendó la creación de una Comisión Internacional contra la Impunidad, con la participación de la sociedad civil, para monitorear y preparar informes sobre la recuperación de dineros provenientes de la corrupción y que se destine, parte de esos fondos, al fortalecimiento de la labor de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción y en cuanto a la participación democrática.

IV. Cultura política y prácticas cotidianas

A. Institucionalidad informal e institucionalidad simple:

Su poder transformador de la realidad

El informe sobre "Institucionalidad para el Desarrollo Humano", PNUD en el 2008, estableció en Panamá la línea base para profundizar en el debate sobre un tema que siempre ha preocupado a la ciudadanía y a la opinión pública: la debilidad de nuestras instituciones y qué hacer para fortalecerlas.

En este nuevo Informe, con un nuevo escenario que involucra a los ODS, se pone de manifiesto que es importante no solo identificar las buenas prácticas, sino analizar los casos concretos que sirvan para diseñar políticas públicas transformadoras de actitudes, sostenibles en el tiempo. En este apartado se hace énfasis en el potencial de transformación de las reglas informales, consideradas institucionalidad simple, frente a la modificación de las reglas formales, o institucionalidad compleja que, en ocasiones, requieren de mucho tiempo y difíciles consensos, además de que no son garantía de transformación siempre.

En este sentido, la administración pública panameña cuenta con las suficientes leyes, decretos, principios rectores, 'cartas de Buen Gobierno', entre otras herramientas, incluidas las convenciones internacionales aprobadas por Panamá, y ahora compromisos de alineamiento con los ODS, para llevar a cabo transformaciones con vocación de permanencia que permitan que la ciudadanía recobre la confianza perdida en las instituciones, sin necesidad de aprobar siempre

nuevas reglas formales. Se trata, a veces, de desarrollar mecanismos de soft law, pensados y diseñados para la ciudadanía, y haciéndola participe.

1) Institucionalidad compleja e institucionalidad simple

Tal vez, para una explicación del fenómeno de manera más sencilla y que incluya, además, las posibles soluciones, sea más favorable referirse a una institucionalidad compleja, entendida como la que requiere de transformaciones que atraviesan por profundos cambios legislativos donde es necesario alcanzar difíciles consensos. Estos generan grandes expectativas, como ha ocurrido con la reforma constitucional mediante una asamblea constituyente, o el cambio de la legislación en un tema o materia conflictiva como, por ejemplo, temas fiscales o de contratación pública.

La institucionalidad simple, por su parte, contempla el conjunto de transformaciones que no requieren de cambios legislativos, sino de adaptar la legislación vigente, y de aplicar principios rectores, nuevas directrices o recomendaciones, involucrando a los diferentes actores en la búsqueda de soluciones, tomando en cuenta los aspectos culturales.

La institucionalidad simple y sus aportes a la generación de mayor confianza ciudadana

La institucionalidad simple, esas reglas del juego que no requieren de complejos debates y discusiones, ni cambios constitucionales o legales, trata de directrices y orientaciones claras sobre la forma en que se realizan los trámites, se prioriza en el gasto público, y se organizan asignaciones de subsidios o se reconocen reivindicaciones históricas.

Una de las situaciones en las que es necesario enviar mensajes sobre cómo se puede mejorar la institucionalidad simple es frente a los trámites administrativos habituales. Los ciudadanos quieren que estos procesos sean sencillos. A nadie le gusta la burocracia, además de otros motivos, porque ésta, al generar tantos espacios para la discrecionalidad, termina propiciando mayor corrupción.

En este sentido, es destacable una norma aprobada en Costa Rica en el 2002, denominada "Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos" , justamente para evitar tales excesos[8].

En Panamá existen normas similares, de reciente data, que establecen la obligación de respetar la información publicada en Internet, en el portal oficial del Estado panameño Panamá Tramita; sin embargo, es necesario que esto se convierta, en realidad, en una política pública basada en el respeto al ciudadano que acude a una institución pública a realizar un trámite o solicitar un servicio público.

La propuesta deberá estar acompañada de

[8] *Ley No. 8220 de 4 de marzo de 2002. LEY DE PROTECCIÓN AL CIUDADANO DEL EXCESO DE REQUISITOS Y TRÁMITES ADMINISTRATIVOS. Publicada en La Gaceta No. 49 de 11 de marzo de 2002. En su artículo 1 señala lo siguiente: "Artículo 1.- Ámbito de aplicación. La presente Ley es aplicable a toda la Administración Pública, central y descentralizada, incluso instituciones autónomas y semiautónomas. órganos con personalidad jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas. Se exceptúan de su aplicación los trámites y procedimientos en materia de defensa del Estado y seguridad nacional. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por administrado a toda persona física o jurídica que, en el ejercicio de su derecho de petición, información y/o derecho o acceso a la justicia administrativa, se dirija a la Administración Pública." En cuanto a la exigencia de documentos que ya constan en alguna dependencia, la norma señala lo siguiente:*
"Artículo 2.- Presentación única de documentos. La información que presenta un administrado ante una entidad, órgano o funcionario de la Administración Pública, no podrá ser requerida de nuevo por estos, para ese mismo trámite u otro en esa misma entidad u órgano. De igual manera, ninguna entidad, órgano o funcionario público, podrá solicitar al administrado, información que una o varias de sus mismas oficinas emitan o posean".

un listado, publicado en la página web, de las solicitudes presentadas, y los tiempos mínimos y máximos de respuesta. Esto ayudaría a reducir la discrecionalidad de los funcionarios que representan la base de la corrupción, y es la que percibe mayormente el ciudadano de a pie, además de que se influiría de forma directa en la ecuación de Robert Klitgaard, una de las mayores autoridades internacionales sobre el tema anticorrupción, quien la define con la siguiente fórmula: C= M + A – T, donde (C) es Corrupción, (M) Monopolio, (A) Arbitrariedad y (T) Transparencia. Cuanto menor la transparencia y mayor la discrecionalidad, el aumento de los niveles de corrupción es inminente.

En Panamá hay instituciones que se han atrevido a emplear con éxito mecanismos de este tipo. El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su Departamento de Autenticaciones, indica, de manera expresa, el plazo en que se entregan los documentos autenticados una vez se paga la tasa exigida para tales efectos. En esta entidad no hay margen para negociación, ni ofrecimiento; si se entrega el documento antes, alguien puede caer en sospechas, y si existe demora excesiva en entregarlo, hay una afectación de la eficiencia, por lo que se logró un punto de equilibrio que incide directo en la confianza ciudadana, que sabe cómo funciona el trámite y se programa en función de la certeza en la entrega del documento en un plazo cierto. También, el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) ofrece la posibilidad de dar seguimiento a algunos trámites, vía electrónica, por ejemplo.

Otras instituciones han decidido establecer lo que denominan "alteraciones de turno", entre éstas, el Registro Público de Panamá, la Universidad de Panamá, y la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, lo cual puede parecer una medida para evitar la discrecionalidad excesiva y los ofrecimientos de todo tipo a funcionarios para la agilización de sus trámites; pero su generalización puede caer en discriminación. Estos mecanismos excepcionales no pueden convertirse en la regla general, porque quienes no pueden pagar los montos exigidos para la agilización de un trámite o servicio, siempre van a recibir el servicio de forma más tardía y no hay incentivos para que la institución mejore su eficiencia sin incrementar los costos.

FOTO CORTESÍA DE MIAMBIENTE

2. Incentivos como factor de cambio para fortalecer la capacidad institucional y promover compromiso

Los incentivos como política pública

Los incentivos en Panamá, como parte de una política pública o de una estrategia para lograr resultados distintos a los que se obtienen cuando el Estado ejerce su autoridad, imponiendo sus decisiones, existen desde hace mucho; pero su uso no se ha generalizado o potencializado en todos los ámbitos de la administración pública.

No es habitual observar que el Estado, a través de su entramado de instituciones, ejerza su función de dirigir u orientar para provocar cambios de conducta en los ciudadanos, con vocación de permanencia. En la Constitución Política de la República de Panamá, es en lo económico[9], donde se observa con mayor claridad la tendencia a proponer incentivos; sin embargo, es posible lograr transformaciones dentro de la administración pública mediante una política de incentivos a las instituciones y a los servidores públicos, con esquemas de participación ciudadana (logrando alianzas para lograr objetivos como plantean los ODS).

Los mecanismos para ello no necesariamente requieren de reformas a la Constitución, o de la aprobación de nuevas y complejas leyes. Es posible, incluso, lograr estas transformaciones con directrices fundamentadas en documentos e instrumentos ya existentes.

[9] | ***Artículo 282.*** *El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares; pero el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales y dentro de las normas del presente Título, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país. El Estado planificará el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la Ley.*

Necesidad de encontrar incentivos correctos en el sector público, para lograr "buena administración pública".

La Constitución Política de Panamá, a diferencia de otras, entre éstas la española, no cuenta con un capítulo destinado a la *"Administración Pública"; por lo tanto, se adolece de una norma fundamental que exprese, como lo hace el artículo 9.2 de esa Carta Magna, lo que se ha denominado como la función promocional de los poderes públicos, a quienes corresponde "promover las condiciones para que la libertad*

y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social". Estas bases han llevado a algunos teóricos en España, a hablar del "derecho a una buena administración (Rodríguez-Arana Muñoz, 2006).

Esta norma en España ha servido de base para una serie de políticas públicas, generando mayor fortaleza de las instituciones llamadas a cumplir con el objetivo plasmado en la Carta Fundamental. No obstante, a pesar de que Panamá no cuenta dentro de su Constitución con reglas tan claras que sirvan de guía u orientación, se han suscrito una serie de instrumentos internacionales, entre estos, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003); el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006); la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007); la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008); la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009); la Carta de Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI (2010); la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013), y recientemente, instrumentos para el cumplimiento de los ODS.

Sin embargo, no existe un ente que, realmente, se preocupe por darle seguimiento a todos estos compromisos e incorporarlos a las políticas públicas para el mejoramiento de la Administración Pública.

En ese punto, no se propone crear otros, sino, de ser posible, que instancias como la Dirección de Políticas Públicas del MEF o la Procuraduría de la Administración, a través de un Instituto de Buena Administración Pública, con más presupuesto, lleven a cabo estas tareas involucrando a los diferentes actores y a la ciudadanía, además de las organizaciones de la sociedad civil preocupadas de estos temas.

La política de incentivos económicos a servidores públicos. Aspectos generales y polémica

Ante la ausencia de políticas generalizadas, uniformes y sostenibles, que se hayan construido con participación ciudadana, en los últimos años han proliferado políticas institucionales aisladas que buscan generar incentivos económicos a los servidores públicos, basadas, en ocasiones, en metas institucionales, muchas veces de carácter recaudatorio.

De ahí que se recomiende, de manera positiva, que existan incentivos institucionales con base en una motivación compartida, que puede venir, desde luego, acompañada de esos incentivos económicos razonables, mas no solo en estos.

En los últimos años, la opinión pública se ha manifestado contraria a los incentivos económicos indiscriminados a los servidores públicos, y se ha dejado entrever la falta de una

política pública asociada a metas institucionales generales, más allá de las orientadas a la productividad.

¿Existen incentivos positivos para generar una administración pública pensada para los ciudadanos, que los involucre, y ayude a fortalecer la institucionalidad?

Uno de los mayores incentivos que puede tener la administración pública, además de obtener resultados concretos y medibles, y de generar confianza a nivel local e internacional, así como el reconocimiento ciudadano, es avanzar en los índices y estudios internacionales sobre la calidad de las administraciones públicas o de la calidad institucional.

Por ejemplo, Panamá, en el Índice de Calidad Institucional, publicado en 2017, que incluye una mezcla de análisis de instituciones políticas y de mercado, ha mejorado cinco puntos con respecto al 2016, ocupando la posición 56 de 191 países evaluados.

No obstante, hay que analizar con profundidad si el avance es más evidente en las instituciones de mercado que en las de carácter político, donde no hay reglas tan claras ni uniformes para el mejoramiento institucional, y son los factores en los que el país obtiene evaluaciones deficientes, como por ejemplo en el "Índice de Competitividad Global 2017" del Foro Económico Mundial (en inglés, World Economic Forum, WEF).

De manera reciente, en el sector público se avivó la polémica en cuanto al otorgamiento de incentivos salariales a algunos servidores públicos, lo cual obedece a la falta de una política generalizada, consecuente y aceptada, con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. La Contraloría General de la República objetó esos pagos solicitados por la Dirección General de Ingresos (DGI), la Autoridad Marítima de Panamá (AMP) y el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA).

Discusiones de ese tipo, a pesar de que la Contraloría está haciendo su trabajo institucional, sin que todos los actores se sienten a buscar una solución, aumentan el clima de desconfianza en las instituciones públicas.

Si se analiza el régimen de incentivos al sector público en los últimos años, se observará que se ha generalizado el reconocimiento de incentivos a los funcionarios; pero no como parte de una política pública uniforme, sino como iniciativas aisladas e individuales.

Incluso, puede decirse que los incentivos salariales difieren entre instituciones que tienen recaudación y las que no. Entre las primeras están la DGI, la AMP, el Servicio Nacional de Migración (SNM), el Registro Público; y entre las segundas, aquellas tan disimiles como la Asamblea Nacional (AN), el Ministerio de Educación (MEDUCA), el Órgano Judicial y el Ministerio Público; el Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE) y el BDA.

Entre las mencionadas, no hay tampoco

políticas uniformes para el reconocimiento de los incentivos asociados al cumplimiento de metas institucionales, relacionadas con el mejoramiento de sus servicios.

En cuanto a si estos incentivos son correctos, y representan mejoras y mayores garantías de eficiencia en el sector público, ayudando a fortalecer la institucionalidad, así como la confianza ciudadana, hay estudios que muestran que son insuficientes. De ahí que en este documento se proponga que un ente externo, con relativa independencia funcional, sea el que regule y coordine la política de incentivos al sector público.

Además, que los incentivos económicos formen parte de esa política pública, y que se determinen a partir del cumplimiento de metas institucionales y lineamientos generales del gobierno en materia de mejoramiento de la administración pública, relacionados con innovación, desburocratización, transparencia, rendición de cuentas, servicios eficientes, inclusión, políticas ambientales, equidad de género, y cumplimiento de los ODS, a los que se ha comprometido Panamá, entre otros indicadores.

En materia de innovación y desburocratización, por ejemplo, hay leyes que establecen obligaciones a las instituciones públicas relacionadas con publicidad y transparencia de sus trámites, así como, desde 2016 (Decreto Ejecutivo 357), la elaboración de un "Plan de Simplificación de Trámites vinculado a los usuarios", entre otras.

En lo que atañe a transparencia, también hay obligaciones relacionadas con información de carácter público, la cual debe estar disponible en las páginas web; con el fortalecimiento del 'Gobierno Abierto'; y la rendición efectiva de cuentas, y la atención a las solicitudes de acceso a la información de carácter público que le presenten los particulares.

Sobre la calidad de los servicios públicos, hay parámetros fijados por la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Con relación a la inclusión de personas con discapacidad, hay toda una normativa que obliga a las instituciones públicas a cumplir con ciertos parámetros y espacios para la atención y el desarrollo de las personas con esta condición.

En materia de las políticas ambientales, hay políticas de 'cero papel' y digitalización que no están siendo adoptadas por todas las instituciones.

En cuanto a incentivos relacionados con la equidad de género, en Panamá se cuenta, desde el año 1999, con una ley que instituye la igualdad de oportunidad para las mujeres, la cual tenía como objetivo desarrollar políticas antidiscriminatorias; sin embargo, no hay medición efectiva de avances al respecto. En marzo de 2018, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), anunció la implementación de estrategias en tal sentido, entre éstas, proyectos de Igualdad Laboral y el Sello de Igualdad de Género en las Empresas, con el apoyo del PNUD y otros ministerios e instituciones. Todas, necesarias en un país

donde ocho de los nueve magistrados de la Corte Suprema de Justicia son hombres, los tres magistrados del Tribunal Electoral también lo son (con tres mujeres de suplentes); y solo dos de los 15 ministerios son liderados por mujeres. En tanto, en la Asamblea Nacional, únicamente, 13 de los 71 diputados, son mujeres[10].

RECUADRO 2 | **TRANSFORMANDO EL ESTADO POR MEDIO DEL SELLO DE IGUALDAD DE GÉNERO EN EL SECTOR PÚBLICO[11]**

La organización del trabajo y la transformación de la cultura organizativa de la administración pública no consisten únicamente en elaborar planes de acción para cambiar las políticas y los procesos, sino también en cambiar las mentalidades y las culturas institucionales.

Es fundamental que las personas que lideran las instituciones públicas promuevan un entorno interno inclusivo y abierto donde todo el personal se sienta respetado y valorado, y que, al mismo tiempo, demuestren que hay 'tolerancia cero' al sexismo y a los comportamientos discriminatorios.

El Sello de Igualdad de Género en el sector público es un ejemplo de iniciativa que, sin la necesidad de negociar y firmar leyes o nuevas normas, no solo permite cambios estructurales importantes en las instituciones, para que sean más inclusivas y trabajen con una perspectiva de género, sino que funcionan como incentivo para los trabajadores al crear ambientes de trabajo que potencian la productividad y satisfacción de todos los trabajadores.

El Sello permite fortalecer estructuras organizacionales y procesos de recursos humanos, mitigando elementos subjetivos que generan discriminación; ha establecido protocolos formales para prevenir y hacer frente al acoso laboral y el acoso sexual en el marco del trabajo; ha promovido acciones de conciliación de la vida laboral, familiar y personal con corresponsabilidad; y ha mejorado la calidad del ambiente de trabajo.

Transformaciones institucionales en tres niveles

Esta iniciativa promueve transformaciones institucionales en tres niveles que interactúan entre sí, y a partir de cuyas sinergias se generan los cambios[12].

Primero, el político, que incluye el compromiso, liderazgo y la gestión política, expresada en el grado de compromiso político y accionar sustantivo con las cuestiones de género hacia dentro y hacia afuera de la institución.

Segundo, el técnico, que incluye la gestión del ciclo de la política pública en todas sus fases, desde la planificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación.

Y tercero, el cultural, que se refiere a su propia gestión organizacional e institucional, posibilitando la integración de la perspectiva de género en todos sus niveles y áreas. Este renglón incluye el conjunto de valores, significados, prácticas, interpretaciones de la realidad y formas de relacionamiento social que naturalizan las desigualdades de género, así como las estrategias para promover la transformación cultural desde el Estado.

[10] *En los últimos años se han aprobado normas para garantizar mayor paridad en los puestos de elección popular, normas sobre equiparación de oportunidades para las mujeres, y recientemente una norma que establece cuotas para las mujeres en juntas directivas de instituciones estatales, pero hace falta que las propias organizaciones de derechos humanos, exijan que se ejecute fielmente el contenido de estas normas y haya herramientas de monitoreo, como la también recientemente creada para dar seguimiento al cumplimiento de los ODS.*

[11] *Información tomada de Sello de Igualdad de Género en el Sector Público. Un acelerador de la Agenda 2030. Guía para la implementación. PNUD.* En proceso de publicación.

[12] *Proponer cambios en estos tres niveles coincide con lo planteado en la teoría de cambio de la propuesta global del PNUD "Gender-Responsive Public Institutions – the key to achievement of the 2030 Agenda for SustainableDevelopment".*

Etapas del proceso de implementación

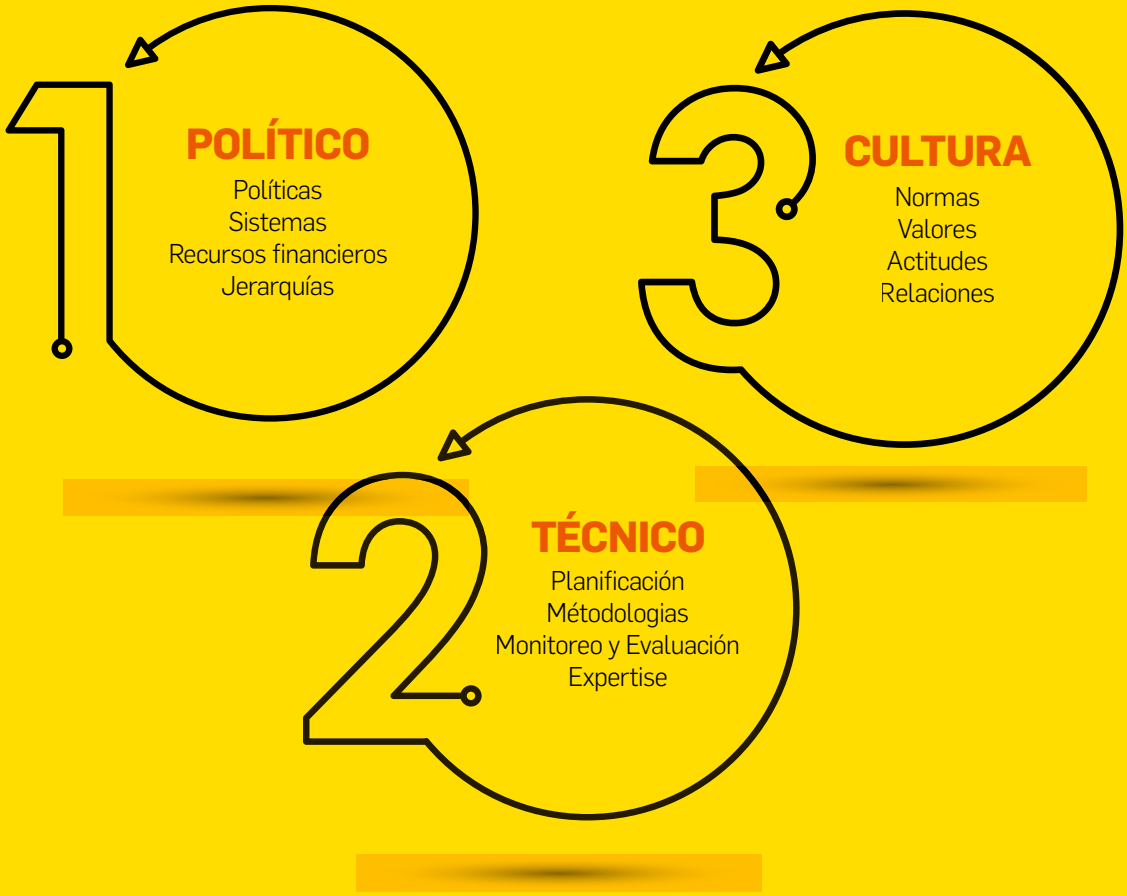
El proceso de implementación del Sello de Igualdad de Género en el Sector Público implica las siguientes seis etapas:

1. Establecer arreglos institucionales para poner en marcha el proceso (dos semanas).
2. Efectuar auto diagnóstico para identificar brechas de género en el desempeño institucional y en la oferta de servicios y políticas públicas (tres meses).
3. Elaborar un Plan de Acción para la Mejora (un mes).
4. Con el objetivo de estimular el proceso de trabajo, las instituciones que elaboren el plan de acción cumpliendo ciertos requisitos, obtendrán un reconocimiento.
5. Implementar el Plan de Acción (siete meses).
6. Evaluación final realizada por expertas/os externas/os (un mes).
7. Reconocimiento (dos semanas).

El Sello de Igualdad de Género en el Sector Público en Panamá es liderado por el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) con el apoyo del PNUD, y se basa en las experiencias de más de nueve años de implementación, con 1,400 empresas públicas y privadas de 11 países, involucradas en alguna etapa del proceso de certificación. En la actualidad, el programa es de carácter global.

ESQUEMA 4 | **NIVELES EN LOS QUE SE IMPLEMENTAN LAS TRANSFORMACIONES PARA EL LOGRO DE LA IGUALDAD SUSTANTIVA**

Fuente: Sello de Igualdad de Género en el Sector Público. Un acelerador de la Agenda 2030. Guía para la implementación. PNUD. En proceso de publicación.



RECUADRO 3 | **LOS INCENTIVOS COMO HERRAMIENTA PARA ACELERAR CAMBIOS INSTITUCIONALES**

1. Acompañando los cambios normativos con cambios culturales, en las prácticas

Realizar cambios institucionales apunta a hacer modificaciones en dos dimensiones de la institucionalidad: la dimensión formal o normativa y la informal o cultural. Esta última indica el "cómo hacemos las cosas", y ello implica cambiar prácticas y conductas de los funcionarios y usuarios.

En un Estado, las normas legalmente constituidas e informales deben estar "alineadas" hacia el mismo logro u objetivo. Las normas formales, en tanto, deben ser implementadas y/o reglamentadas como proceso y describir la forma en que debemos hacer las cosas (llámese procesos, descripción de funciones, transparencia, sanciones, entre otros.).

Hay consenso en que la reforma del Estado panameño es inconclusa, porque las normas legalmente vigentes no se han traducido en procesos de cambio a nivel de prácticas cotidianas de la gente (PNUD 2007-2008).

Muchas veces son esas prácticas las que constituyen barreras en la realización de las oportunidades para las personas, e impedimentos que limitan el acceso a servicios básicos y otros que ofrecen las instituciones, cuando no se garantiza la libertad e igualdad de la gente, y el reconocimiento de su dignidad e identidad.

En este sentido, los incentivos juegan un papel crucial al estimular, premiar o sancionar, los cambios de conducta y de prácticas requeridos para acompañar los cambios normativos, resultando en transformaciones institucionales efectivas. Es impensable un cambio institucional sin considerar la cultura, y, en efecto, los incentivos son una herramienta para el cambio de prácticas informales.

2. Los incentivos como estrategia para el cambio en la cultura institucional

Un incentivo es un estímulo para favorecer conductas y prácticas en la gente, sea en la dirección positiva o negativa.

Los incentivos operan a lo interno de las familias, en las instituciones u organizaciones, y en la vida cotidiana en general. Utilizan una lógica de "premio vs. censura" que determina la utilidad del incentivo como generador de cambio cultural.

Considerando ese fin, aquellos incentivos que generan o potencian los cambios deseados (libertades, inclusión, igualdad, sostenibilidad, y otros.) son denominados "incentivos virtuosos", mientras aquellos que lo obstaculizan, "incentivos perversos" (exclusión). Se busca, entonces, premiar e incentivar aquellas conductas positivas y sancionar o censurar las negativas para el colectivo.

A lo interno de las instituciones u organizaciones, un sistema de incentivos es aquel que de manera formal establece un programa para tal fin con objetivos claros, medible, basado en evidencias, confiable y justo y al cual todos los funcionarios tienen igualdad de oportunidad. Solo así se puede 'operacionalizar' el uso de los incentivos como instrumento de cambio de cultura hacia los propósitos determinados.

Una de las grandes ventajas de utilizar los incentivos para acelerar cambios institucionales, de tradición lenta, es que se trata de una estrategia de corto y mediano plazo, y cuya implementación no depende de una norma, ley o nueva Constitución; además, pueden ser el punto de partida de un proceso de cambio ambicioso y que requerirá otras tácticas, aliados, y un liderazgo capaz de inspirar y negociar una nueva ruta de acción.

3. La evolución de los incentivos: Nuevas conductas y centralidad de las personas.

El nuevo reto que se impone en el Estado con la Agenda 2030 obliga a incentivar nuevas conductas. Por ejemplo, hacia la innovación, el aprender haciendo y saber escuchar; de la rigidez a la flexibilidad, de la retribución por estatus y permanencia a retribución por mérito/desempeño; de los incrementos salariales garantizados a incrementos salariales personalizados; y de la evaluación subjetiva de la acción individual al desarrollo de sistemas de evaluación participativos[13].

La centralidad de las personas y los recursos humanos asignados también es fundamental en procesos de cambio cultural y organizacional.

Un sistema de incentivos integrales (remunerado y no remunerado) que premie la calidad humana, como también la calidad y productividad profesional de las personas, es un condicionante clave en procesos de cambio institucional.

[13] *Entrevista a Rebeca Grynspan, Secretaria SEGIB*

¿Por dónde empezar el cambio en la cultura institucional?

Los cambios de comportamiento que pueden lograrse a través de los incentivos se implementarían casi de manera inmediata, si es la voluntad de la dirección de la institución.

Hay muchos incentivos no remunerados, como un mejor ambiente laboral y libre de acoso, que pueden ser catalizadores de cambios relacionados con la misión o los servicios de la institución, y que, de cualquier manera, crean entornos institucionales más fértiles para futuros cambios y evitar las resistencias normales que se encuentran en estos procesos.

La decisión de 'por dónde comenzar a hacer cambios culturales' en las instituciones del país podría basarse en la priorización de los cambios que transformarían de forma sostenible algunas realidades de la gente, como la educación y salud, que yacen en la raíz de problemas como pobreza, desigualdad, bienestar y vida digna. Este punto de partida de enfocarse en sectores, implicaría un proceso de cambios con resultados a mediano plazo, por lo que deberían acompañarse de otras iniciativas que conlleven a transformar procesos, como es el caso de servicios específicos.

De cualquier manera, lo importante al tomar la decisión de realizar cambios en las prácticas institucionales es conocer qué queremos cambiar y para ello, hay que efectuar un proceso participativo en el que estén involucrados todos los departamentos y personas afectadas. Cambiar una práctica es más fácil cuando se conoce su impacto y, en este contexto, importa sensibilizar al respecto para desmontar prácticas que no favorecen el respecto de los derechos de las personas.

3. Trasparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas

Panamá cuenta con una ley de transparencia y acceso a la información de carácter público, ésta es, la Ley 6 de 22 de enero de 2002 (la primera aprobada en Latinoamérica) que establece la posibilidad a cualquier particular, de interponer una acción de habeas data si una entidad del Estado no entrega la información pública solicitada, lo cual fue elevado a nivel constitucional para proteger ese derecho fundamental, salvo excepciones muy puntuales (información considerada confidencial o de acceso restringido).

A pesar de que existe en Panamá la estructura básica para que sea transparentada toda la gestión pública, continúa la percepción de falta de transparencia en la misma (como se pudo observar en los índices de Percepción de Corrupción, y en los publicados por Transparencia International, además en encuestas locales).

Lo anterior puede tener varias explicaciones, entre éstas, una muy sencilla: 'la transparencia a medias no es transparencia', y las redes sociales y los medios de comunicación, de forma permanente y constante evidencian, muchas veces, que los gestores públicos no siempre cumplen el principio de rendición de cuentas.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información contiene aspectos mínimos a cumplir por parte de las instituciones, puesto que el principio sobre el cual descansan sus normas, es el de "máxima divulgación de la información" de carácter público, y hacerlo de manera activa (principio de transparencia activa), antes de que ésta sea solicitada, y que de la mano de las políticas de gobierno abierto asumidas por Panamá como compromisos, se produzca información (gráfica), amigable y accesible, que permita entender de manera más sencilla toda la gestión institucional, incluyendo lo que es difícil de explicar.

En consecuencia, para revertir la percepción ciudadana sobre falta de transparencia se requiere de una buena dosis de directrices que venga desde las más altas esferas del gobierno, destinadas a cambiar la forma en que se transparenta la información y se rinde cuentas, siguiendo los principios citados.

De esa manera, la transparencia, más que lo que indica la norma, se convertirá en acción permanente de las instituciones como entes, incluyendo a los individuos que la integran.

A continuación, se analiza cómo la falta de transparencia afecta la adopción de normas, medidas y políticas, generando limitaciones a la participación, y cómo se da, también, esta afectación luego de aprobadas o adoptadas esas medidas.

El proceso de adopción de leyes, decretos ejecutivos, medidas y políticas públicas, para que sean más participativos, inclusivos y transparentes.

Por su naturaleza, hay instituciones que requieren diseñar mejor sus procesos de consulta y participación ante la toma de decisiones, considerando lo que señala la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Esta norma legal parte de una premisa que no siempre es compartida por los gestores públicos, por considerar, tal vez, que se trata de "excesos de democracia". Señala el artículo, que *"las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos* ***en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses o derechos de grupos de ciudadanos, mediante modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley".***

La norma menciona que se trata, entre otros, de los actos relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.

La Ley 6 de 2002 también establece cuatro modalidades de participación ciudadana, sin perjuicio de lo que se regule en normas especiales: Consulta pública; audiencia pública; foros o talleres; y participación directa en instancias institucionales.

Ante esta realidad, cada institución tiene el deber de desarrollar sus mecanismos, los cuales deberían ser incorporados a un manual o protocolo interno que determine los criterios de selección del proceso de participación, atendiendo a las diferentes circunstancias arriba mencionadas.

Una muestra de cómo pueden operar estos mecanismos de participación que generan confianza ciudadana y un sentido de pertenencia, y respeto por la institucionalidad, puede observarse en la remodelación del parque de Prado Grande en Torrelodones, España[14].

Se trata de establecer principios básicos de participación, en desarrollo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que sean adoptados por el Gobierno como una política pública de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones del Estado, y desde luego, que haya algún mecanismo de verificación de que se apliquen.

Entre estos principios, pueden contemplarse los siguientes:

1. Ante la duda o disyuntiva sobre la posible afectación o no de intereses de grupos de ciudadanos con el acto, actuación o medida a adoptar, se debe utilizar algún mecanismo de participación ciudadana para consultar e informar a los ciudadanos.

RECUADRO 4 | **MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PREVISTAS EN LA LEY 6 DEL 22 DE ENERO DE 2002**

Artículo 25. Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:

1. Consulta Pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones estatales.

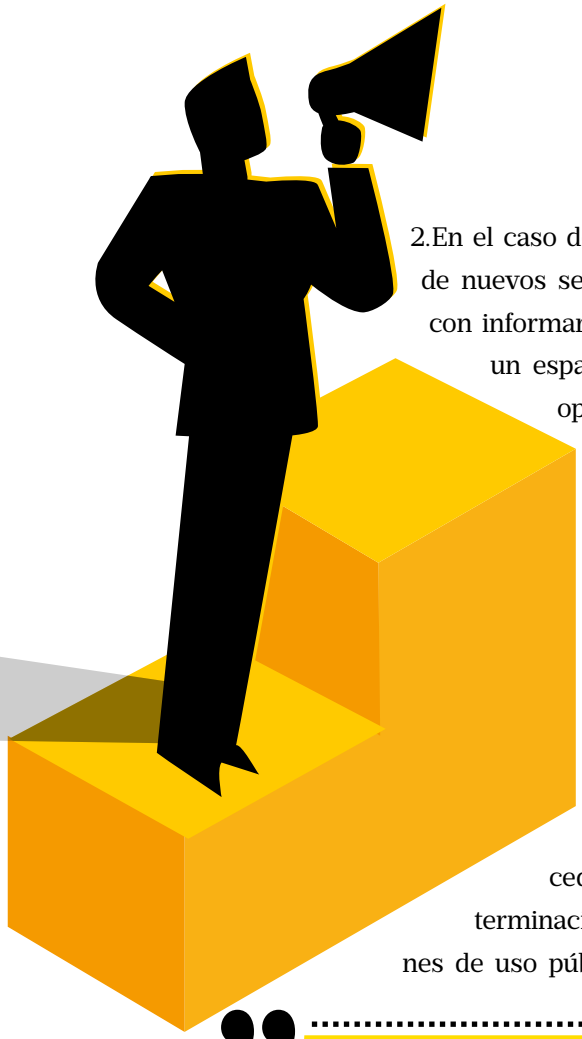
2. Audiencia pública. Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema de que se trate.

3. Foros o talleres. Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.

4. Participación directa en instancias institucionales. Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

Parágrafo: Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo.

[14] *En este informe se puede observar todo el proceso: https://www.torrelodones.es/images/archivos/revista/2017/09_oct17.pdf*



2.En el caso de alza de tarifas o cobro de nuevos servicios, no es suficiente con informar a la ciudadanía, o abrir un espacio para que emitan su opinión en un plazo relativamente corto. Es necesario determinar quiénes son los más afectados con la medida y los diferentes actores que pueden contribuir al equilibrio en la toma de la decisión, antes que se adopte.

3. Cuando se proceda a adoptar alguna determinación relacionada con bienes de uso público o dominio público, es imperante que se abra el compás para que la ciudadanía plantee alternativas. Hacer una consulta para exponer o explicar las bases de una licitación ya convocada, no es un mecanismo viable para generar participación y confianza ciudadana.

4. En materia ambiental, las decisiones deben ser consultadas con las organizaciones que forman parte del tejido social de la comunidad, antes de adoptar la medida o la política concreta.

5. Se debe garantizar la más amplia participación posible, buscando que haya entre los convocados equidad de género, intercambio intergeneracional, interculturalidad, gremios, vecinos afectados, entre otros aspectos.

RECUADRO 5 | LA COMISIÓN NACIONAL DE REFORMAS ELECTORALES Y EL FORO CIUDADANO PRO REFORMAS ELECTORALES

Luego de la invasión de Estados Unidos a Panamá, en diciembre de 1989, se empezó a reorganizar la democracia, para lo que era necesario contar con nuevas reglas electorales.

El Tribunal Electoral (TE) se reorganizó a partir de 1990, y para revisar el Código Electoral y mejorar la calidad de sus reglas, convocó en los primeros meses de este año, a través de un decreto, a la "Comisión Nacional de Reformas Electorales".

Esta Comisión estaba compuesta por representantes de los partidos políticos constituidos, partidos en formación, del Órgano Ejecutivo y del Órgano Legislativo, así como de la sociedad civil organizada (empieza a participar en 1997).

A partir de 1990, la Comisión se empezó a conformar, tras cada elección, con la difícil misión de acordar qué aspectos del Código Electoral requieren revisión y reforma para mejorar la calidad del sistema electoral que, al final, es la base de la democracia representativa del país.

En la Comisión se establece una agenda de temas a debatir entre los diferentes actores y por espacio de un año, se reúnen cada semana, con el objetivo de entregar al TE, que coordina y dirige las reuniones, un borrador de proyecto de ley, el cual luego se presentó a la Asamblea Nacional por medio de la iniciativa legislativa que la Constitución Política le otorga a dicho tribunal.

En 1997 se convocó a la Comisión Nacional de Reformas Electorales para revisar estas reglas y la sociedad civil organizada participó por primera vez, pero solo con derecho a voz. Desde ese año, como quedó documentado en las actas de discusión, una de las principales preocupaciones de la sociedad civil organizada fue el tema del uso del dinero en la política y su descontrol. A partir de allí se propuso la transparencia

en las donaciones a las campañas y topes a las donaciones privadas y al gasto electoral, sin que se obtuviera mucho eco por parte de los partidos políticos.

En el año 2002, otra vez se convocó a la Comisión Nacional de Reformas Electorales, participando la sociedad civil organizada con derecho solo a voz, pero, nuevamente, fueron ignoradas sus peticiones en cuanto a mayor transparencia en el uso del dinero privado en las campañas electorales y el control de los excesos de estos fondos.

En el 2006, en nueva convocatoria de la Comisión, la sociedad civil organizada logró que se le concedieran dos votos, pero siempre en minoría frente a los partidos políticos. La votación reflejó en las actas el rechazo permanente de las posturas pro-transparencia de las organizaciones de la sociedad civil frente al mantenimiento del status quo por parte los partidos políticos.

En el 2010, las organizaciones de la sociedad civil crearon el "Foro Ciudadano Pro-Reformas Electorales", compuesto por cuatro sectores: empresa privada, trabajadores, universidades y organizaciones de la sociedad civil, logrando, en este año, el reconocimiento de cuatro votos (uno por sector) dentro de la Comisión Nacional de Reformas Electorales, lo cual todavía representaba una minoría ante la existencia de más de cuatro partidos políticos.

El foro se planteó como objetivos: establecer un sistema más abierto, democratizando el proceso de discusión de las reformas; lograr que el proceso de reforma sea más inclusivo y transparente; generar empoderamiento del elector y de los ciudadanos en los temas que se debatan en la Comisión; alcanzar modificaciones que permitan una representación más equitativa de todos los actores; generar empoderamiento del elector y los ciudadanos en los temas que se debatan en la Comisión; alcanzar modificaciones que permitan una representación más equitativa de todos los actores que participan en la Comisión de Reformas; y por último, enriquecer la cultura política de la sociedad panameña.

En el periodo 2015-2017, el Foro Ciudadano Pro-Reformas Electorales logró que se incluyeran como parte de la reforma, la transparencia en las donaciones, los topes al financiamiento privado y personal en las campañas políticas, las reglas sobre paridad en las elecciones, la reducción del periodo de las campañas políticas, y que el foro fuese un ente permanente de participación y vigilancia del cumplimiento y mejoramiento de las reglas electorales.

Gracias a la presión ciudadana, luego de más de 15 años de luchar por las mencionadas reformas, la Asamblea Nacional aprobó estas y otras propuestas que coadyuvarán al fortalecimiento de las instituciones democráticas del país.

Este esquema de participación podría repetirse y generalizarse, atendiendo a la naturaleza de los temas y las instituciones, comenzando con realizar el ejercicio para temas sensitivos, donde el Gobierno debe inclinarse más por la gobernanza que por la gobernabilidad, reconociendo que no tiene todas las respuestas a los problemas, ni todas las soluciones que, muchas veces, requieren de la participación activa de los ciudadanos para obtener mejores resultados; y si esta participación es inclusiva, mejores aún los resultados (Prats i Catalá, 2005).

4. Cambiando la lógica de la desconfianza: Instituciones para generar corresponsa-bilidad

En el Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) 2007-2008, se indicaba un "arreglo institucional" que debe partir de la co-responsabilidad entre los diversos actores.

Si se quiere construir esa "comunidad cívica", hay que redoblar los esfuerzos en materia de co-responsabilidad y generación de confianza en las instituciones; pero, también, partiendo de la premisa de que los ciudadanos pueden ser más responsables y actuar con mayor cultura cívica si, a su vez, se les reconoce como dignos de confianza.

Si el Gobierno hace su parte, de seguro, los ciudadanos tenderán a hacer la suya. En el Metro de Panamá, las instalaciones funcionan, los trenes llegan a la hora indicada, todo está limpio, y hay certeza del castigo para quien incumpla las reglas. Cada uno hace su parte y dentro de ese medio de transporte, los mismos panameños a quienes se les tilda de 'juega vivo', que incumplen las reglas de tránsito con frecuencia y no respetan las reglas básicas de convivencia, atienden las normas establecidas, entendiendo que es lo correcto para garantizar una mejor convivencia mientras recorren su trayecto.

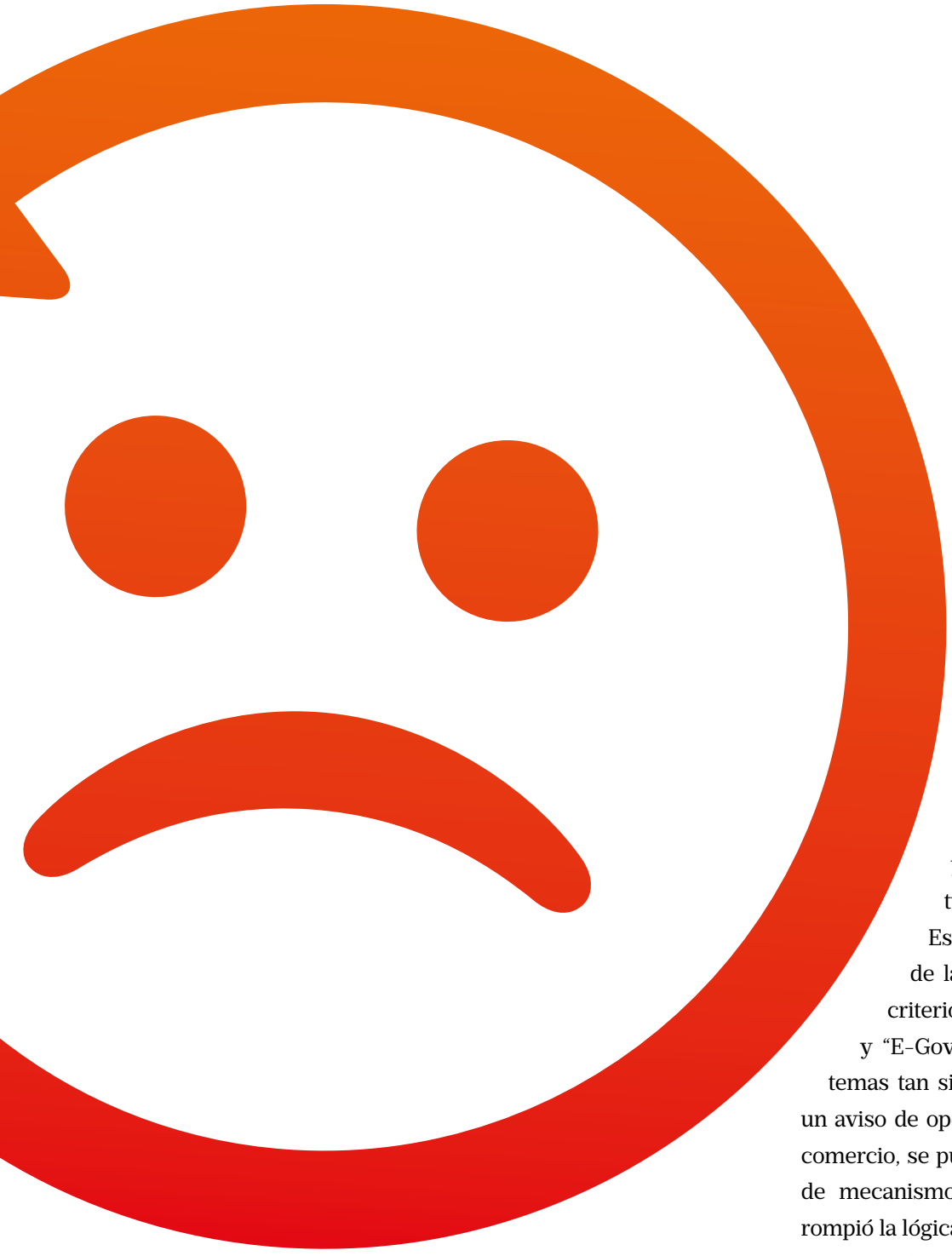
Si se analiza lo que ocurre en otras instituciones públicas, la dinámica dista mucho del orden que impera en el Metro de Panamá, y, posiblemente, las distorsiones, limitaciones presupuestarias, y moras históricas hacen que sea muy difícil generar un cambio a corto plazo; sin embargo, ello

es posible y necesario para generar ese clima de corresponsabilidad y confianza que necesitan las instituciones para fortalecerse.

Aunado a lo anterior, gran parte de los trámites que se realizan en las instituciones públicas responde a la lógica de la desconfianza. Hay que entregar una serie de requisitos, copias, documentos autenticados, e incluso, hay quienes tienen que autenticar la copia de sus cédulas de identidad personal ante el TE, mediante una tramitología formal, por la cual, de hecho, hay que pagar impuestos y colocar timbres.

Con el fin de revertir la lógica de la desconfianza sin afectar el principio de legalidad y los controles mínimos que debe llevar a cabo una institución pública para verificar la regularidad de un trámite, es fundamental el apoyo de los avances tecnológicos.

De ese modo se reduce la discrecionalidad y se alimenta la confianza, bajo la premisa de que todos los ciudadanos y las empresas deben cumplir con los mismos requisitos básicos, y serían el Gobierno y los ciudadanos, co-responsables de que mejore la convivencia pacífica



y haya confianza mutua institución-ciudadanos.[15]

Es posible romper con la lógica de la desconfianza actuando con criterios de "Open Government" y "E-Government", por ejemplo, y en temas tan simples como la obtención de un aviso de operación para ejercer actos de comercio, se puede observar cómo, a través de mecanismos tecnológicos sencillos, se rompió la lógica de la desconfianza entre administración y administrados, lo que debería replicarse en diferentes ámbitos de la administración pública.

[15] En el informe "Perspectivas Económicas de América Latina 2018", publicado en París, Francia, en abril pasado, salió a relucir que solo el 33% de los panameños expresó confianza en el gobierno, y por lo tanto en sus instituciones, y si bien se está por encima de la media en Latinoamérica, permanecemos debajo de la media de la OCDE (37%). Más allá de comparaciones con otros países, que solo el 33% confié en el Gobierno, es preocupante.

5. Ruta crítica para avanzar en los cambios: ¿Cómo iniciar y mantener el proceso en marcha?

El comité creado para dar seguimiento, en conjunto con la Concertación Nacional para el Desarrollo, a las políticas de gobierno alineadas a los ODS, representa un paso positivo hacia la consolidación de información valiosa para la toma de mejores decisiones, sobre todo, participativas.

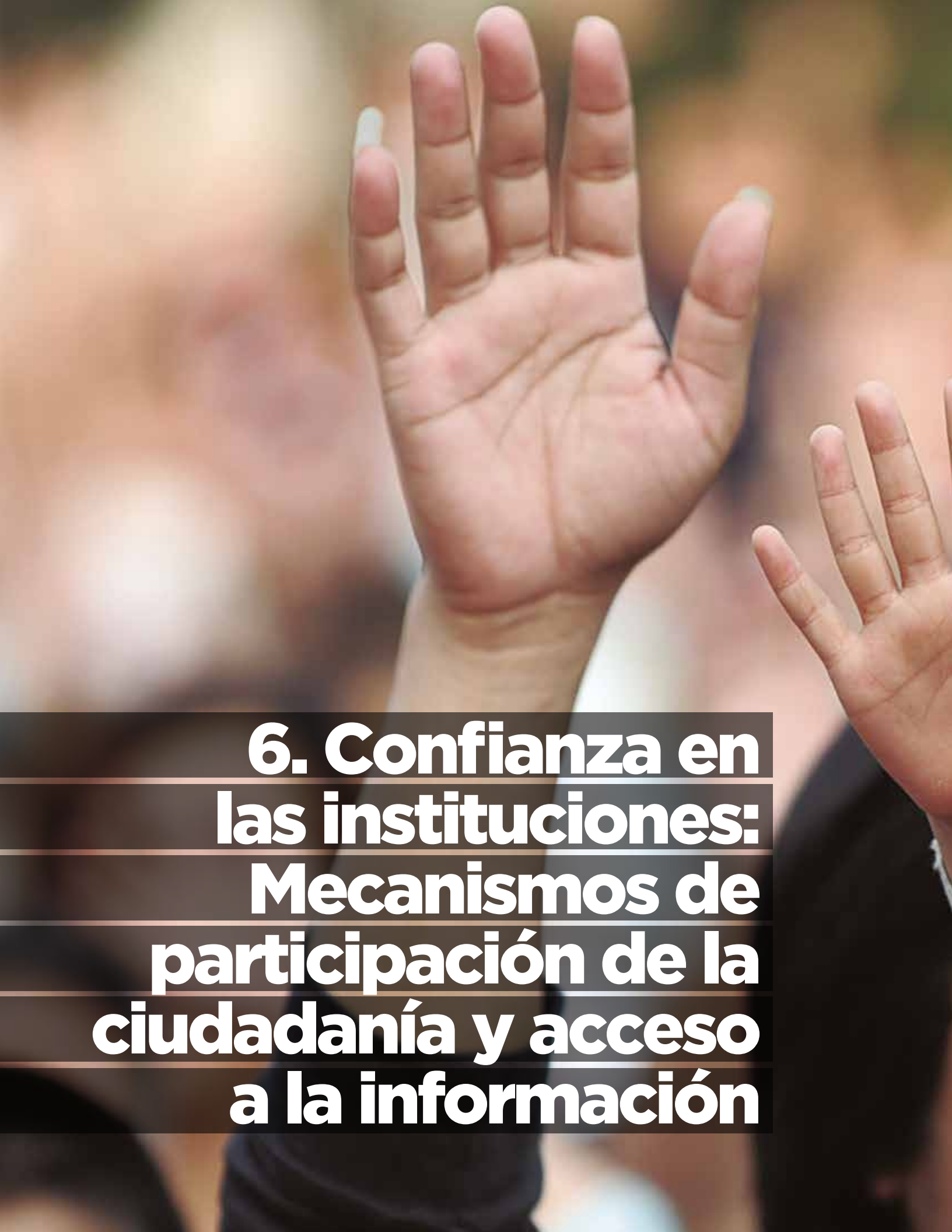
No obstante las buenas intenciones, se requiere dentro del gobierno, en su conjunto y no solo en referencia al Órgano Ejecutivo, una institución que asuma el liderazgo en materia de políticas públicas para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y dicte las pautas a seguir para que todas las entidades cumplan con las metas en esta materia.

Ese papel no es asumido por la Secretaría de Metas, ni por la Dirección de Políticas Públicas del MEF. En todo caso, se observa más a la AIG asumiendo ese rol, pero no es su función y sus atribuciones son parte de la solución, al igual que la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), que solo fiscaliza el cumplimiento de las normas sobre transparencia, y de manera muy tangencial, el cumplimiento del Código de Ética.

Podría ser un ente como la Procuraduría de la Administración, con una mayor estructura y más presupuesto, ejerciendo tal función, o presidiendo un instituto para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, participativo (con representación de la sociedad civil organizada), que haga un monitoreo independiente en estos temas, con sanciones para las instituciones, relacionadas con la suspensión de incentivos a los servidores públicos; y, en consecuencia, premiando el esfuerzo de las instituciones por cumplir los objetivos comunes.

A partir de allí sería positivo diseñar las bases para que todas las instituciones públicas incluyan en sus decisiones mayor participación ciudadana (por ejemplo, a través de consejos consultivos no vinculantes), se verifique el cumplimiento de sus obligaciones, se midan los avances en materia de gobierno electrónico para reducir la discrecionalidad de los servidores públicos y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio relacionados con el fortalecimiento institucional.

Lo anterior puede ir de la mano de un informe anual sobre monitoreo de cumplimiento de los avances de las instituciones del Estado, con amplia difusión, lo que ayudaría a medir de forma participativa los avances en institucionalidad y gobernanza democrática.



6. Confianza en las instituciones: Mecanismos de participación de la ciudadanía y acceso a la información

Para efectos del presente informe, la confianza es entendida como la disposición que tiene el ciudadano de autorizar o ver representado su interés, en la acción que otro realiza por él, a través de la responsabilidad que tiene ese individuo en el ejercicio de la acción del Estado.

Confianza es el resultado de tres componentes básicos:

i) *Institucionalidad,* es decir, el respeto a las reglas formales e informales que le dan marco a las instituciones y dentro de éstas, a las acciones que ejecutan las personas.

ii) *Transparencia* en el hacer y que más allá de evidenciar una ética, implica el acceso libre a la información y la responsabilidad ineludible de rendir cuentas por quienes ejercen la dirección de las instituciones y/o programas de interés público.

iii) *Participación ciudadana,* que da al individuo la capacidad de acción de sujeto activo en todo el proceso, incluyendo aquellos mecanismos de control y realimentación que requiere toda actividad.

Estos tres elementos son fundamentos del régimen democrático sustentable, que facilita el desarrollo integral, incluyente y equitativo a sus ciudadanos.

La ciudadanía deposita su confianza en la institucionalidad de un Estado, a partir del conocimiento de la existencia de reglas claras, formales e informales, así como de procedimientos y mecanismos que norman el actuar de las autoridades que, de manera temporal, gestionan y/o dirigen la acción pública.

"Las instituciones cambiarán cuando, dado un marco institucional determinado, ante un cambio en los precios relativos o en las preferencias, un número suficiente de actores llega a la conclusión de que un cambio del marco institucional va a procurarle mayores ventajas personales y/o colectivas. Siempre que, además, tales actores sean capaces de construir una coalición suficiente para apoyar no sólo el cambio en la institucionalidad formal sino para mantener la vigencia de dicha institucionalidad hasta conseguir su institucionalización informal, es decir, su incorporación a los hábitos y modelos mentales y valorativos dominantes" (Prats 2001).

Entonces, se puede afirmar que el cambio institucional es sumamente complejo, por lo menos, por dos razones: a) la conexión entre cambio institucional y proceso de aprendizaje social; y, b) las posibilidades y los límites de los gobiernos frente al cambio institucional, considerando el componente informal de las instituciones.

De esta manera se afirma que, si las reglas que guían la interacción no son fruto de un proceso de aprendizaje social[16] (concientización de sus ventajas), sino que se incorporan a la vida nacional y/o local a través de un procedimiento de sanción formal, tienen pocas posibilidades de adquirir vigencia real. Y, por el contrario, que es posible cambiar el estilo de gestión y volverlo más democrático y participativo aún en circunstancias en que existan restricciones jurídicas. Por lo tanto, es necesario la construcción de capacidades colectivas que pasen por saber reconocer cuáles son las reglas posibles para determinada sociedad.

Por lo tanto, la confianza ciudadana en la institucionalidad pasa por el desarrollo de una cultura de respeto a estos aspectos que deben ser acompañados por un reconocido nivel de transparencia y de participación ciudadana. Todo ello, bajo la premisa de que no hay nada que ocultar.

Las sociedades modernas reclaman la participación activa y beligerante de su ciudadanía en la construcción del desarrollo nacional. No habrá legitimidad ni eficacia de la acción pública, sin la participación y representación de los diversos grupos de interés de las sociedades.

Ejemplos de estos nuevos mecanismos de participación ciudadana van desde lo local hasta lo nacional, desde la identificación de problemas y necesidades, hasta la participación en la definición presupuestaria, pasando por mecanismos de control, seguimiento y retroalimentación.

A pesar de la existencia de leyes y reglas o mecanismos formales de participación ciudadana, la sociedad puede mostrarse indiferente a su rol. La participación ciudadana requiere de personas activas e informadas.

En sociedades caracterizadas por el individualismo y la apatía es difícil que se logre el involucramiento ciudadano solo con la creación de instituciones participativas.

La participación requiere de prácticas sobre las cuales construir el proceso de aprendizaje social. La legislación puede contribuir apuntalando la sostenibilidad legal de las experiencias, pero la norma formal no "crea" de la nada espacios

[16] | *Algunas prácticas implican aprender nuevos saberes y modificar hábitos, como por ejemplo el consumo sostenible y responsable o la alimentación saludable, ya que muchas veces su impacto es de largo plazo o se da a nivel global, por lo tanto no se origina únicamente en decisiones individuales y se requiere de un aprendizaje y comportamiento colectivo coordinado.*

de participación que no son demandados explícitamente por los ciudadanos, ni que los gobernantes estén dispuestos a concederles, en virtud de la presunta "pérdida de poder" sobre la toma de decisiones que tal apertura puede suponer.

Mucho menos se puede incitar a esa participación si los ciudadanos desconocen cuáles son los canales de ésta, y no se educan e informan para ser participativos. Aunado a ello, no se puede esperar que participen si los gobernantes no respetan ni aceptan las reglas establecidas y los acuerdos alcanzados.

En el otro extremo, hay ejemplos de prácticas participativas que profundizan la democracia más allá de su previsión legal. (López y Teco 2003).

De nada vale tener una legislación con instituciones de participación, representación y responsabilidad, si las autoridades no están dispuestas a generar los espacios para hacerlas efectivas, y no simplemente declarativas; tampoco, si los ciudadanos no las conocen ni utilizan.

Un aspecto clave en la recuperación de la confianza debe apuntar al logro de resultados en áreas específicas de la administración pública, que han sido identificadas en distintos estudios, a fin de recuperar la satisfacción con el sistema democrático y mejorar la percepción de eficiencia en el desempeño de los funcionarios públicos en sectores como salud, educación, seguridad y servicios básicos.

No se han encontrado experiencias exitosas en la recuperación de la confianza ciudadana en la institucionalidad; sin embargo, sí se han identificado casos parciales que alcanzan un relativo éxito en mejorar ese objetivo.

En tal sentido, vale recobrar las seis dimensiones vitales para restablecer la confianza, emanadas de un foro establecido por la OCDE en el 2013, y que son pertinentes para la realidad panameña:

1. Fiabilidad (reliability): El objetivo es reducir al mínimo la incertidumbre económica, social y política que puede derivarse de las crisis económico-financieras y del cambio climático. Esto último parece estar aún lejos del imaginario colectivo del panameño.

2. Capacidad de respuesta (responsiveness): Una estrategia enfocada a mejorar los servicios públicos, mediante fórmulas innovadoras que permitan escuchar a la sociedad civil y hacerla partícipe de la toma de decisiones. En Panamá son evidentes los casos relacionados al agua potable, al transporte público, a la salud y a la educación pública.

3. Apertura (openness): Un compromiso con los ciudadanos en el acceso a la información y transparencia, en el diseño de los planes de acción y en el manejo de los presupuestos. Aunque se ha avanzado en cuanto al acceso a la información y transparencia, son ámbitos de acción deficitarios.

4. Mejor regulación (better regulation): La necesidad de tomar conciencia de que un marco regulativo óptimo ofrece la seguridad jurídica necesaria para la inversión empresarial y conduce a un uso eficiente y responsable de los recursos por los administradores públicos, lo que a su vez fortalece el Estado de derecho. Un tema central en el debate nacional actual, que ofrece la oportunidad de llevar adelante

importantes reformas, tanto constitucionales como de legislación ordinaria.

5.- Integridad e imparcialidad (integrity and fairness): Dos principios centrales para prevenir la corrupción, reforzar la credibilidad en el gobierno, gestionar eficazmente la multiplicidad de intereses, dar a conocer las decisiones y regular las actividades de lobby. Estos se han debilitado en el sentir ciudadano debido a una práctica evidente de parcialidad en la acción gubernativa, incluyendo la justicia, así como las evidencias de corrupción a todos los niveles, lo que denota la pérdida de valores básicos.

6.- Diversidad de los encargados de la formulación de políticas (inclusive policymakers): La necesidad de fomentar la participación, especialmente de los sectores desfavorecidos o excluidos, a fin de evitar que prevalezca la influencia de los grupos de interés más poderosos. Un esfuerzo que podría tener experiencias pilotos a partir de la descentralización y las estructuras gubernamentales de provincia regidas por las juntas técnicas (OCDE 2014).

Adicionalmente, y como recomendación general, es importante actuar bajo la acción multidimensional, que incluya las emociones y los condicionantes sociales de los ciudadanos para su percepción de confianza. Y, finalmente, es indispensable convencer a los actores políticos que se asiste a un cambio de cultura y de paradigmas antes que las contradicciones lleguen a un punto que representen una amenaza al sistema democrático.

En tiempos recientes, los escándalos de corrupción en América Latina han minado la confianza de los ciudadanos en los gobiernos y las instituciones. La desigualdad persistente en la región, un crecimiento económico más lento y una percepción generalizada de impunidad, dificultan la confianza en las instituciones (Santiso, 2015).

La participación ciudadana permite supervisar la gestión de los gobernantes y le da a la ciudadanía la posibilidad de tomar parte de los temas públicos.

¿Qué debe entenderse por participación ciudadana? Involucramiento activo de los ciudadanos en aquellos procesos de toma de decisiones de los asuntos públicos que tienen repercusión en sus vidas. La participación ciudadana se convierte, entonces, en componente fundamental de la democracia participativa, puesto que tiene como cometido que las decisiones gubernamentales sean resultado del consenso.

Para consolidar la participación ciudadana, es necesario que el Estado provea cuatro condiciones: El respeto a las garantías individuales; los canales institucionales y marcos jurídicos; la información; y la confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas (Serrano, 2015).

La participación ciudadana resulta crucial para las democracias, en la medida que el vínculo entre ciudadanos y las instituciones impacte directamente en la legitimidad y la estabilidad de los gobiernos democráticos.

Lo anterior hace que sea de suma importancia conocer la valoración, las actitudes y las percepciones de los ciudadanos hacia las instituciones políticas en general (García y Rodríguez, 2012).

La apatía hacia la participación ciudadana y la

desconfianza en las instituciones no son fenómenos que se circunscriban a una sola región del mundo. El Edelman Trust Barometer 2018[17] identifica que, a nivel mundial, la pérdida de confianza en gobiernos, partidos políticos, instituciones, líderes, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales y empresarios es notable. Esa situación de desconfianza parece estar relacionada con la crisis económica de 2008, que aún impacta a un público desencantado y enfadado con las élites.

De manera específica, Panamá posee características propias que lo hacen diferente a otros países con relación a la confianza en las instituciones y a la participación de los ciudadanos. Salpicado, como buena parte de la región latinoamericana, por los escándalos de corrupción y soborno de la empresa constructora Odebrecht, y escenario central de la trama de los 'Panama Papers', el país se encuentra en un momento crucial para mejorar su democracia participativa y representativa.

Es imperante brindar especial atención a la necesidad de combatir la corrupción, pues los ODS buscan "*reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas*" (Objetivo 16.5). La lucha contra la corrupción debe ser entendida como indispensable para lograr una sociedad más justa y equitativa.

Performance histórico de Panamá.

De modo particular, Panamá ha suscrito tratados internacionales sobre derechos humanos que garantizan la participación ciudadana.

Su Constitución expresa el derecho a participar en su primer artículo, donde resalta el carácter democrático y representativo de la Nación; en el artículo segundo, en el cual se establece que el poder público emana del pueblo exclusivamente; y en el artículo 41, dentro del apartado de las Garantías Fundamentales, otorga a todos los ciudadanos el derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular[18].

En julio de 2000, mediante Resolución No. 72, se creó la Unidad de Promoción de la Participación Ciudadana, adscrita a la Presidencia de la Asamblea Legislativa, con el cometido de estimular la iniciativa popular en materia de legislación y fiscalización de la gestión gubernamental, y, al mismo tiempo, registrar las opiniones de los ciudadanos, directamente, en cuanto a los temas de interés nacional. Esto indica la existencia de voluntad política para promover la participación ciudadana.

A lo largo de los años, la estructura de la Unidad fue modificándose, hasta evolucionar a la actual Dirección Nacional de Promoción de la Participación Ciudadana (a partir de la Resolución No. 45 de 3 de agosto de 2012), con la finalidad de promover la participación ciudadana en lo siguiente (Asamblea Nacional de Panamá, 2018):

- Proceso de elaboración de leyes y en la fiscalización de la gestión gubernamental.
- Incentivar un liderazgo político que exprese la plena vigencia de los principios éticos y morales del quehacer político.
- Desarrollar programas dirigidos a destacar la importancia y la necesidad de la participación de los ciudadanos, como agentes de cambio en la vida nacional.

[17] *Producido por la Consultora Edelman, se trata de un estudio que se encuentra en su edición número 18, y para el cual se han trabajado 33,000 cuestionarios en 28 países, distinguiendo entre público general y público informado.*

[18] *La Constitución Política de la República de Panamá señala:*
Artículo 1- La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo.
Artículo 2- El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.
Artículo 41- Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución. El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días. La Ley señalará las sanciones que corresponden a la violación de esta norma.

- Facilitar a los ciudadanos el conocimiento sobre las funciones de la Asamblea Nacional.
- Procurar mayor efectividad en la labor legislativa, identificando los temas de mayor interés ciudadano.

Según el mismo estudio, con relación al involucramiento de los panameños en organizaciones sociales o políticas, únicamente 7% dijo haber colaborado en alguna, lo que lo ubica como uno de los tres índices más bajos de participación en Latinoamérica durante 2011. En general, en el país la colaboración en organizaciones era mayor en el marco de agrupaciones religiosas (32%), comunales o vecinales (21%), partidos políticos nacionales (12%) y partidos políticos locales (10%), como se puede apreciar en la Tabla 7. Dentro del tema de la confianza ciudadana, y en sintonía con la región, en 2011 los peores evaluados fueron los políticos, de manera que 87% de los panameños confía poco o nada en ellos.

Con lo anterior se puede concluir, con relación a Panamá, que, aunque se han dado acciones positivas, como la implementación de la Ley de Transparencia, y la adopción de instrumentos internacionales, ha sido difícil llevarlos a la práctica, de forma que los ciudadanos se sientan escuchados efectivamente y dispuestos a participar. No abona a este hecho que las prácticas irregulares no son combatidas de modo eficaz en el país.

TABLA 6 | **¿CUÁL ES LA MEJOR ALTERNATIVA QUE TIENEN LAS PERSONAS PARA SER ESCUCHADAS POR LAS AUTORIDADES?**

Fuente: Guzmán & Rojas (2013). La Confianza: requisito de la convivencia política. FLACSO

Forma de ser escuchado	Porcentaje en 2011	Forma de ser escuchado	Porcentaje en 2011
Bloqueos y cierres de calles	23%	Contactar a las autoridades locales	4%
Huelga	21%	Acudir a los tribunales de justicia	3%
Recolección de firmas	15%	Manifestación con quema de transporte público	2%
Manifestación en medios de comunicación tradicionales	13%	Manifestación en medios de comunicación electrónico (Ejemplo, Internet)	2%
Voto	10%	Toma de propiedades privadas	1%
Manifestaciones en vías públicas	9%		

TABLA 7 | **¿EN QUÉ TIPO DE ORGANIZACIONES COLABORA?**

Fuente: Guzmán & Rojas (2013). La Confianza: requisito de la convivencia política. FLACSO

Organización	Porcentaje en 2011	Organización	Porcentaje en 2011
Agrupación religiosa	32%	Otro tipo de organización	5%
Organización comunal/vecinal	21%	Asociación de mujeres	4%
Partido político nacional	12%	Deportivas	2%
Partido político local	10%	Sindicato nacional	0%
Asociación de jóvenes	8%	Asociación de indígenas	0%
Organización empresarial	6%	Grupos organizados vía internet	0%

7. Reducción de la brecha entre instituciones y ciudadanos

Serrano (2015) considera que para lograr la participación ciudadana en una democracia, es requisito que la sociedad confíe en las instituciones políticas; y los ciudadanos deben poseer la creencia de que las instituciones velarán por el bienestar general.

La ausencia de confianza es un síntoma de que las instituciones no están realizando sus funciones correctamente, y ello provocará que los ciudadanos eviten involucrarse con las mismas. En ese sentido, si una democracia quiere impulsar la participación ciudadana, debe asegurar la credibilidad de sus instituciones.

Para que los ciudadanos retomen la confianza en las instituciones, se necesitan gobiernos más abiertos y transparentes; mejorar la gobernanza y aprovechar las innovaciones tecnológicas que permiten mayor transparencia y mejor rendición de cuentas; y, sin duda, políticas públicas más eficientes.

De acuerdo con Font (2004), es recomendable apoyar otras estrategias de forma paralela para lograr la participación ciudadana, como las siguientes:

1. Reforzar el sector asociativo. Lo ideal es que abarque al mayor número de ciudadanos y mejorar sus mecanismos de democracia interna para que sea lo más representativo posible. Se debe buscar que participe en los procesos de formulación de prioridades, de adopción de políticas, y de aplicación y evaluación de estas.

2. Buscar la participación del ciudadano no organizado. Para ello, se sugiere la utilización de mecanismos de democracia deliberativa, basados en la aleatoriedad y que ofrezcan incentivos para compensar los costes de la participación. Las redes informáticas son otra herramienta con potencial para lograr su involucramiento.

3. Potenciar un cambio hacia una cultura más participativa. Implica un mejor diagnóstico en torno a las causas de la falta de la participación. Se recomienda procurar un cambio en las conductas y en los modos en que las organizaciones y los profesionales de

la política trabajan; así como la búsqueda de nuevos mecanismos de consulta ciudadana, de manera que resulte más fácil el debate y la toma de decisiones políticas. Al mismo tiempo, se aspira a que haya un mayor esfuerzo para alcanzar una educación democrática y participativa desde las instituciones, el sistema educativo y los medios de comunicación.

En años recientes, se ha puesto en boga la 'agenda de gobierno abierto', que busca el desarrollo de las capacidades en el Estado que facilite la participación ciudadana, fortaleciendo capacidades en la ciudadanía para intervenir en los procesos participativos, y explorando e innovando en el diseño de los procesos que genere una participación más efectiva (Bogado, 2014:1). El concepto "Gobierno Abierto" incluye la transparencia, el acceso a la información y a los datos gubernamentales, así como la participación y la gestión colaborativa como ejes centrales (Bogado, 2014:1).

Ramírez-Alujas (2012) describe los beneficios potenciales de un gobierno abierto:

- Establecer mayor confianza en el Gobierno. La confianza permitiría reforzar el desempeño en otros ámbitos. Por ejemplo, si los ciudadanos confían en la administración gubernamental y en sus políticas, es probable que ellos tengan mayor disposición a pagar (tasas, contribuciones, impuestos) para apoyar y financiar tales políticas.
- Garantizar mejores resultados al menor coste. Si los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil tienen la posibilidad de intervenir en el codiseño y ejecución de políticas, programas y provisión de servicios, se abre la posibilidad a más y mejores ideas y recursos.
- Elevar los niveles de cumplimiento. Permitir la participación puede repercutir en una mejor compresión de los retos de la reforma y a dotar de legitimidad a las decisiones adoptadas.
- Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas.
- Fomentar la innovación y las nuevas actividades económicas.
- Mejora de la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y recursos de los ciudadanos. Esto promueve políticas más específicas y adecuadas a las necesidades ciudadanas, eliminando desgastes potenciales.

De lo anterior, se infiere que las principales características que debe presentar un 'Gobierno Abierto' son:

1) Transparencia, lo que implica que tanto acciones como individuos responsables de las mismas se encuentran bajo escrutinio público y, al mismo tiempo, la ciudadanía está en la capacidad de recibir información relevante de manera comprensible.

2) Accesibilidad, porque los servicios públicos, y la información sobre estos, son fácilmente accesibles por los ciudadanos.

3) Capacidad de respuesta (receptividad) a las nuevas demandas, ideas y necesidades que presenta la ciudadanía, brindándoles la posibilidad de participar en la toma de decisiones (Ramírez-Alujas 2012).

La Alianza de Gobierno Abierto es una plataforma internacional que busca una mejor rendición de cuentas, gobiernos más abiertos

y participativos. Esta iniciativa fue lanzada en 2011, y Panamá la adoptó al año siguiente. La transparencia favorece la participación, y la responsabilización es una forma de participación en la que los ciudadanos exigen que las autoridades rindan cuenta de su gestión (Bogado, 2014:1).

Panamá ha adquirido una serie de compromisos dentro de la mencionada Alianza. El primero es la creación de un observatorio ciudadano anticorrupción, enfocado en las irregularidades relacionadas a las contrataciones públicas, la gestión parlamentaria y la administración de justicia.

Un segundo compromiso, crear una ley para obligar a las instituciones a someter sus proyectos de infraestructura a inspección.

El gobierno panameño también se ha comprometido a la prevención de conflictos de intereses en las contrataciones; en ese sentido, los funcionarios involucrados en las contrataciones públicas estarán obligados a declarar si tienen alguna relación o vínculo con el contratista. Entre otros compromisos, se contempla, inclusive, la creación de una escuela de gobierno abierto (Open Goverment Partnership, 2018).

8. Experiencias de evaluación de calidad y prestación local de servicios

Según el BID, en su informe *"Simplificando vidas calidad y satisfacción respecto de los servicios públicos: Resultados 2015",* es prioritario innovar y apalancar las innovaciones tecnológicas, a miras de digitalizar y simplificar los trámites públicos.

El documento, que estudia la calidad y satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos, no deja a un lado el análisis de la confianza, pues apunta a que, al aumentar ésta en las instituciones, los ciudadanos estarán más predispuestos a cumplir con la normativa voluntariamente, lo que permitirá al gobierno reducir la intensidad de sus controles.

Además, una mayor confianza facilita la cooperación entre sociedad y gobierno para mejorar el desempeño de los servicios públicos. A la larga, esto llevará a una regulación más simple y a una reducción de transacciones y costos (BID, 2016).

La investigación confirmó que los servicios *online* (en línea) generan mayor eficiencia para el Gobierno y menores costos transaccionales para los ciudadanos, y permiten obtener mejores niveles de satisfacción. Tal fue el caso de la solicitud de cita médica en Panamá, donde el 9.2% de los consultados manifestó haber realizado el trámite en línea. También se reveló

que, cuando el trámite se realiza en línea o plataforma de Internet, el grado de satisfacción es más alta que cuando se realiza vía telefónica. De los 36 casos analizados en la región, es únicamente en Panamá donde la solicitud de citas médicas permite realizarse mediante una aplicación para dispositivo móvil. Aunque todavía de uso bajo, resalta porque ofrece a los ciudadanos más alternativas de contacto.

El informe muestra, además, que 40.95% de los panameños prefiere utilizar como canal para la obtención de un servicio, el de *online*; mientras que el 43.28% afirmó no tener preferencia, el 12.37% eligió hacerlo de forma telefónica, y el 3.40% se decantó del canal presencial.

En Panamá no hubo variaciones en el nivel de satisfacción entre los que se identificaron como afropanameños (4.75) y los que no se consideran una persona negra o afrodescendiente (4.80); lo mismo sucedió con la satisfacción promedio por género, aunque las mujeres reportaron una levemente mayor (4.8) a la de los hombres (4.7).

En resumen, buscar el fortalecimiento de la relación entre ciudadanos y gobierno genera beneficios como mejores políticas públicas, aumento de la confianza en la administración gubernamental y fortalece la democracia.

Como se indicó con anterioridad, para lograr la participación ciudadana en una democracia es requisito que la sociedad confíe en las instituciones políticas. En el caso de Panamá, a pesar de dar indicios de que existe voluntad política en ese sentido, en la práctica, los ciudadanos reportan, desde numerosas fuentes, que no se está haciendo lo suficiente para combatir la corrupción y mejorar la transparencia.

Algunas políticas públicas aplicables al caso panameño, y que se espera puedan abonar a la reducción de la corrupción y la mejora de la confianza ciudadana, son:

- La auditoría del gasto estatal.
- La regulación del financiamiento a los partidos políticos.
- El acceso a la información por parte de ciudadanos y medios.
- La mejora del accountability (responsabilidad) de los funcionarios, incluyendo declaraciones patrimoniales, mejores leyes con relación al conflicto de interés, códigos de conducta, entre otros.
- La transparencia del sistema de licitaciones públicas.

La realidad es que la debilidad en el control de la corrupción, el principal problema en el marco de la gobernabilidad e institucionalidad repercute en el funcionamiento interno y la percepción externa de Panamá. Clara prueba de ello ha sido el escándalo 'Panama Papers', el cual ha venido a inyectar aún más presión, pero ahora externa, para que el sistema sea más transparente.

V. Herramientas para el cambio

A. Instituciones de nuevo tipo: Representación e Inclusión

1. La institucionalidad social

Desde mediados del siglo XIX, con un mundo que recién salía de los mayores conflictos bélicos de la Humanidad, y que iniciaba su recuperación, los países de mayor desarrollo se comenzaron a plantear la necesidad de un Estado diferente, el cual abriría paso a lo que hoy conocemos como el Estado de Bienestar. Surge así un Estado que se propone, por primera vez, una política social. Muchas de las bases de este proceso

venían dadas por las grandes luchas sociales a partir de la Revolución Industrial.

Der acuerdo con Eduardo Bustelo, este nuevo modelo, el cual podría llamarse una primera configuración de lo que fue la política social, se caracterizó por cinco principios: un proyecto nacional; la idea de una construcción de la sociedad basada en formas más igualitarias de organización; el desarrollo de una cultura del trabajo como dimensión básica de la ciudadanía; el acceso universal a la educación; y, el papel del Estado como instrumento redistribuidor del ingreso y la riqueza.

El proceso que ha seguido la evolución de estas estructuras nacionales y sociales, claramente, ha sido distinto en América Latina donde, si bien se ha logrado la consolidación de Estados nacionales, el mecanismo de integración de sus sociedades ha sido diferente. De igual manera, a lo largo del siglo XX, y aún hoy, se sigue haciendo esfuerzos para que el trabajo, la salud y la educación sean una realidad para toda la población, por mencionar solo aquellos tres beneficios que, a la vez, son derechos, los más elementales e imprescindibles.

Panamá es uno de los Estados más jóvenes de la región y, por lo tanto, su desarrollo institucional se ha visto beneficiado por las experiencias y la evolución de las instituciones en otros países. La Constitución de la República de 1946 contempla algunas disposiciones de protección social, todavía de carácter muy puntual, contenidas en el Título de Derechos y Deberes Individuales y Sociales, en los artículos 60, 61 y 62, relativos a la familia. Pero como se observó con anterioridad, estas disposiciones eran puramente protectoras de la institución familiar y, en casos de ausencia o impedimento de la familia, de los miembros con un mayor grado de vulnerabilidad. La responsabilidad del Estado era aún subsidiaria, pero no central.

Programas de transferencias condicionadas

"Los programas de transferencias condicionadas, o con corresponsabilidad -(PTC)- han sido uno de los principales motores de la innovación en el campo de la política social latinoamericana de las últimas dos décadas. Estos programas estatales orientados a la superación de la pobreza han logrado cubrir poblaciones tradicionalmente excluidas de cualquier prestación de la protección social, articulando distintas acciones intersectoriales, en particular, en el ámbito de la educación, la salud y la nutrición desde una óptica multidimensional. Los PTC también se han caracterizado por su innovador modelo de gestión. Gracias a la adopción de mecanismos técnicos de selección de las familias participantes, estos programas han significado una ruptura en relación con los tradicionales mecanismos clientelares de la política social. Asimismo, los PTC han contribuido a modernizar la política social mediante innovaciones tecnológicas, tales como la introducción de registros de destinatarios y de sistemas de gestión informáticos" (Cecchini, 2013).

"En su modelo original, los PTC otorgan transferencias monetarias y servicios a hogares que se encuentran viviendo en situación de pobreza y pobreza extrema bajo ciertas condiciones que buscan mejorar las capacidades humanas (principalmente, en educación y salud) de sus miembros, en especial de niños, niñas y adolescentes. Una de las principales contribuciones de los PTC ha sido precisamente la de reorientar la protección social hacia la infancia y su desarrollo humano. De esta manera, los PTC buscan disminuir la pobreza en el corto plazo a través de las transferencias monetarias directas, que permiten sostener niveles básicos de consumo, y en el largo plazo a través de las mejoras en los niveles de salud y educación de niños y niñas de hogares pobres" (Cecchini y Atuesta 2017, 9).

Entre los años 2004 y 2005 se realiza la primera parte del diseño del PTC, que para Panamá era totalmente nuevo, y que tenía como referencia la experiencia en países con una mayor trayectoria en institucionalidad social, como era el caso de México, Brasil o Chile. No obstante, sin duda, existía urgencia en poner en marcha este proceso, de manera que se inició con un Registro Único de Beneficiarios (RUB) incompleto y sin un acompañamiento familiar, que hubiese sido la garantía requerida para que se generase un verdadero impacto.

Al nacer, y continuar aún sin un acompañamiento familiar, el Programa Red de Oportunidades del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) se convierte,, fundamentalmente, en un "pagador". Es cierto que hay una condicionalidad para el pago del subsidio, pero no puede garantizar por sí sola el uso eficiente del recurso, o bien la detección de problemas estructurales de carácter familiar o comunitario que dificulten el proceso de ese núcleo familiar para superar las condiciones de pobreza o pobreza extrema.

Las transferencias monetarias, condicionadas o

no, se han convertido en una actividad central del MIDES. En la actualidad, esta entidad otorga tres subsidios monetarios: Red de Oportunidades, el más importante y antiguo de los subsidios no contributivos para la superación de la pobreza; el programa "120 a los 65", para personas adultas mayores de 65 años y más, que no posean ninguna jubilación o pensión, y que estén en condiciones de riesgo, vulnerabilidad, marginación o pobreza; y "Ángel Guardián".

En el caso de "Ángel Guardián", éste fue creado mediante Ley en el 2012; es un programa de asistencia económica para las personas con discapacidad severa y que, además, se encuentran en condiciones de pobreza extrema o dependencia. Consiste en un apoyo mensual de B/. 80.00 para la atención de sus necesidades de alimentación y medicamentos.

Sin duda, estos programas del MIDES han contribuido a la superación de la pobreza de las familias receptoras, ya que según datos del Ministerio Economía y Finanzas en 2017 la pobreza habría sido 3.9 puntos porcentuales mayor si no se incluyeran las transferencias del estado. Pero hay incertidumbre acerca de la eficiencia de este gasto y la sostenibilidad de los logros alcanzados, debido a la falta de un seguimiento adecuado por la demora en la implementación del Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB). Sobre todo, en el caso de la Red de Oportunidades, donde no se prevé un mecanismo de graduación o salida que debería estar vinculado al desarrollo de capacidades para la generación autónoma de ingresos, lo que sí ayudaría a eliminar el riesgo de volver a los niveles de pobreza iniciales.

Con la aprobación de la Ley 89 de 28 de diciembre de 2012, la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SENAPAN), pasó a ser dependiente del MIDES, y este nuevo subsidio para alimentación se incorpora al Sistema de Protección Social.

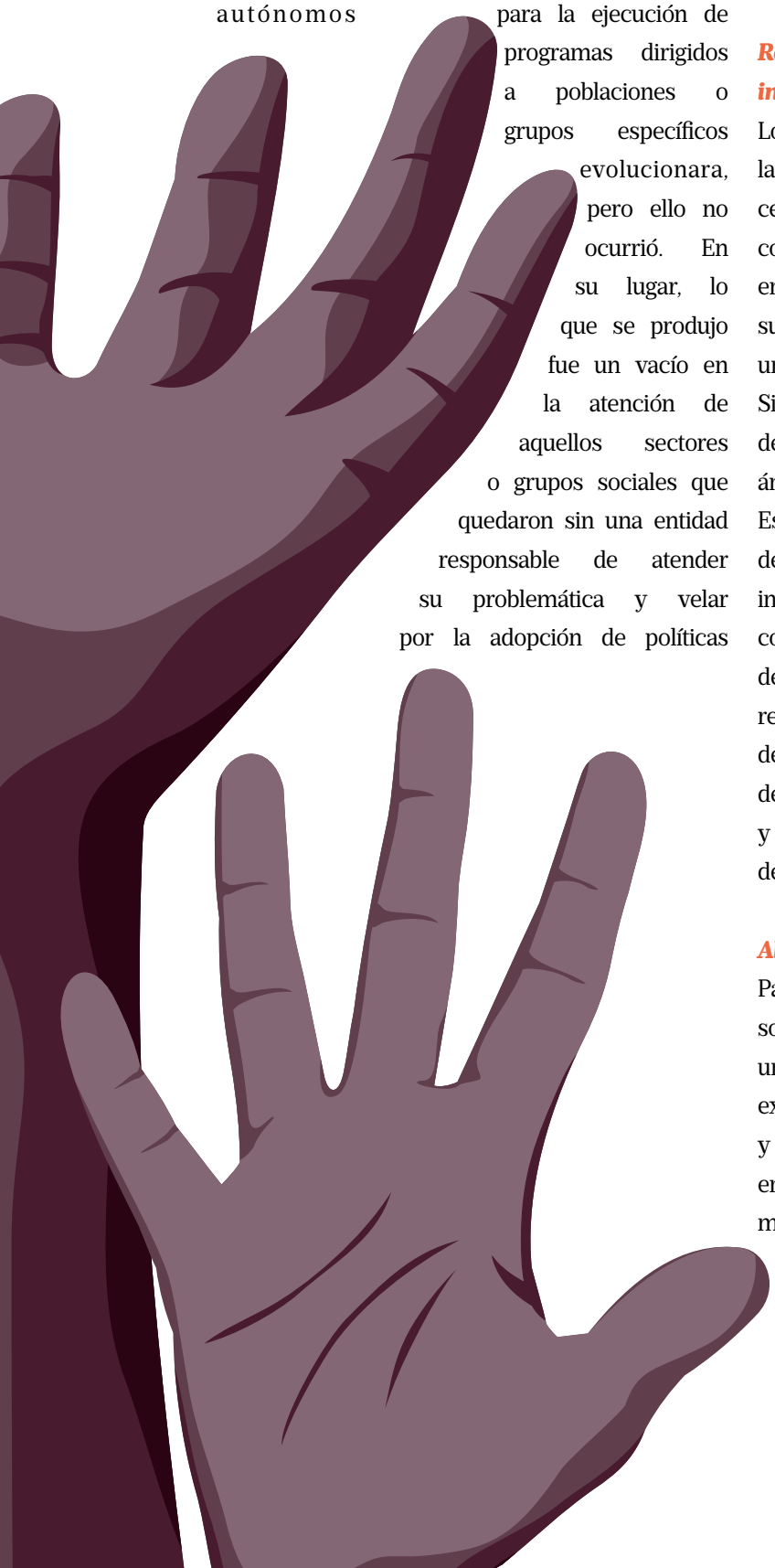
Nuevos cambios en la estructura del MIDES.

La fragmentación institucional.

A partir de 2006, el MIDES se concentra más en la rectoría del sector social, y comienza a deshacerse de las funciones de atención. De esa manera, pasa a tener tres grandes direcciones programáticas: la Dirección de Inversión para el Desarrollo de Capital Social, la Dirección de Servicios de Protección Social y la Dirección de Políticas Sociales.

Las áreas que se encargaban de la atención de los problemas de poblaciones prioritarias y específicas sufren profundas transformaciones. Algunas como la Dirección Nacional de la Mujer, la Dirección de Personas con Discapacidad, y la Dirección de Niñez y Adolescencia, se constituyen en instituciones autónomas con diferente grado de fortaleza y consolidación. Otras, como adultos mayores, juventud y familia, en la práctica, quedaron sin ser cubiertas de manera institucional, aunque se pretendió que en algunos casos fuesen atendidas por otras instancias.

Sin duda, la apuesta institucional era ambiciosa, y los cambios en la estructura, necesarios. Se esperaba que este proceso de consolidación de espacios autónomos para la ejecución de programas dirigidos a poblaciones o grupos específicos evolucionara, pero ello no ocurrió. En su lugar, lo que se produjo fue un vacío en la atención de aquellos sectores o grupos sociales que quedaron sin una entidad responsable de atender su problemática y velar por la adopción de políticas que fomentasen su desarrollo. Las áreas que se constituyeron en espacios autónomos sufrieron procesos muy diferentes.



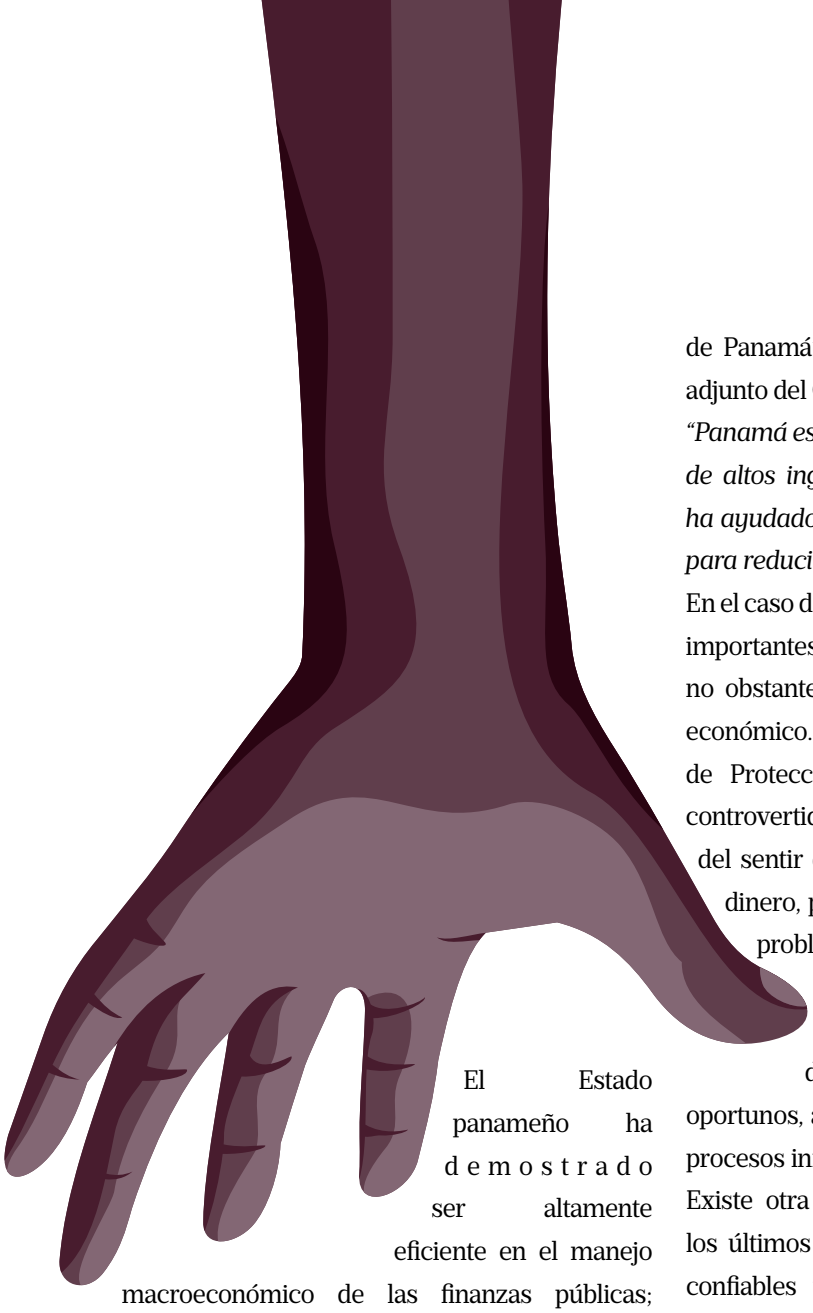
Resultados del proceso de segmentación institucional

Lo anterior denota que el proceso de desarrollo de las tres áreas que han sido separadas del núcleo central institucional del MIDES, ha sido diferente y con disímiles resultados. Es necesario anotar que, en todos los casos, se ha dado una sustentación suficientemente sólida para justificar la creación de una entidad con mayor grado de autonomía.

Sin embargo, el hecho de salir del ámbito central del MIDES sí ha significado un alejamiento de los ámbitos de toma de decisiones de carácter político. Esto ha generado una sensación de aislamiento de algunos procesos nacionales importantes e incluso, en algunos casos, una confusión en las competencias y responsabilidades. Tal vez el desarrollo que ha experimentado esta institución requeriría pensar en más de un viceministerio, a fin de distribuir de mejor manera las responsabilidades de la conducción política, y contar con la presencia y vocería activa en los más altos niveles de toma de decisiones.

Algunas consideraciones finales:

Panamá es un país que ha mantenido un gasto social elevado, entre los más altos de la región. Pero un análisis detallado de los resultados obtenidos expone, inmediatamente, una muy baja eficiencia y efectividad del mismo. No hay correspondencia entre los logros alcanzados con los importantes montos de inversión realizados (ver Recuadro 1: Estimación del costo de la eficiencia de las instituciones).



El Estado panameño ha demostrado ser altamente eficiente en el manejo macroeconómico de las finanzas públicas; pero la impresión que da, avalada por gran parte de los entrevistados, es que los actores económicos gubernamentales y los actores políticos de máxima relevancia, no terminan de comprender que la política social es central e indispensable para el logro del desarrollo sostenible. El discurso, cada vez, es más correcto; no obstante, la asignación de prioridades presupuestarias refleja que aún se está lejos de una cabal comprensión de la relevancia de las políticas, y por ende, de las instituciones sociales.

En la presentación del "Estudio Multidimensional de Panamá" (Julio, 2018), Federico Bonaglia, director adjunto del Centro de Desarrollo de la OCDE, comentó: *"Panamá está a punto de convertirse en una economía de altos ingresos. Aunque el crecimiento económico ha ayudado a reducir la pobreza, ha hecho muy poco para reducir la desigualdad."*

En el caso del MIDES, no se pueden negar los esfuerzos importantes realizados para fortalecer la institución; no obstante, estos han sido, sobre todo, de carácter económico. El incremento exponencial del Sistema de Protección Social, que ha generado opiniones controvertidas en la opinión pública, es una prueba del sentir de los tomadores de decisiones en que el dinero, por sí solo, bastaría para resolver todos los problemas.

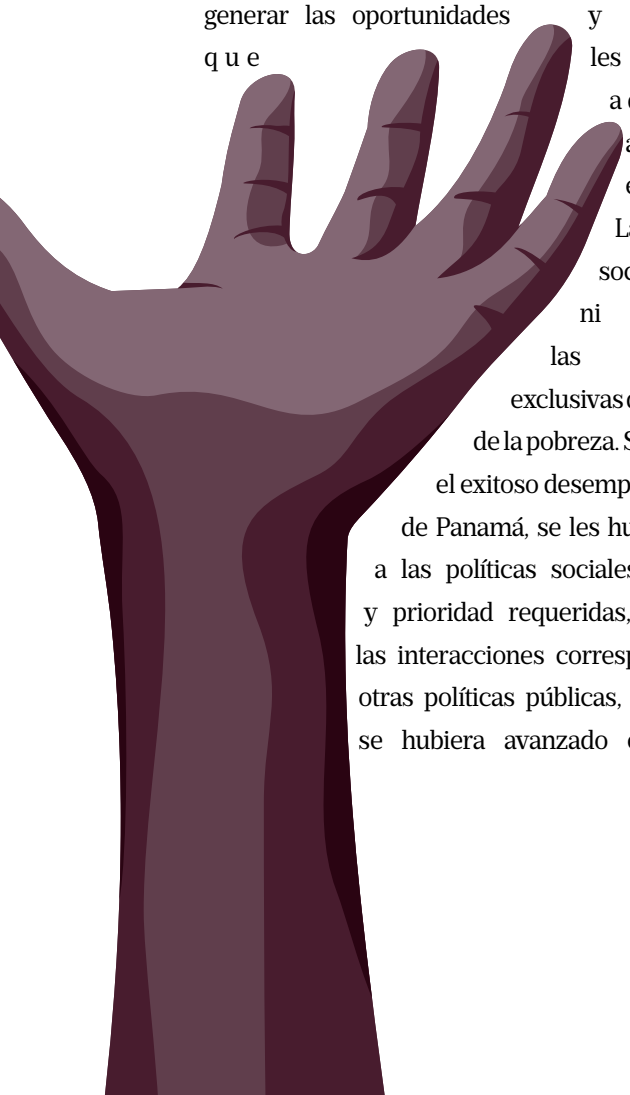
Otra de las deficiencias inherentes a toda la estructura pública panameña es la falta de monitoreo y seguimiento adecuados y oportunos, así como la carencia de continuidad de los procesos iniciados en administraciones anteriores.

Existe otra debilidad que ha ido incrementando en los últimos años, la precaria disponibilidad de datos confiables y de generación periódica. De manera paralela, se ha debilitado la recolección de información de carácter administrativo, recogidos sectorialmente (Educación, Salud, Trabajo), lo que ha significado una grave deficiencia a la hora de diseñar, planificar o evaluar políticas públicas. Es necesario fortalecer estos procesos con énfasis en los niveles locales, porque Panamá es un país con profundas diferencias regionales. Existe excesiva centralización en el diseño, la gestión y la ejecución de las políticas públicas.

Con el Sistema de Protección Social, arrastrando procesos inconclusos o inacabados, se han generado

algunas distorsiones en las transferencias monetarias. Incluso, se ha detectado dualidad en algunos casos de las transferencias, con hogares que tienen más de un miembro recibiendo el mismo subsidio. Cada vez son menos estas situaciones, y no se puede negar el gran esfuerzo en depurar la Ficha Única (antiguo RUB). No obstante, la falta de un monitoreo cercano y suficiente dificulta que las supervisiones sean exhaustivas y eficientes.

En el discurso se maneja un lenguaje de derechos, pero no hay claridad en cuanto a que, para que el ejercicio de derechos sea efectivo, deben involucrarse con igual intensidad otros sectores del Estado. El MIDES no es el único responsable de generar las condiciones materiales para que las familias se puedan desarrollar, ni de fortalecer las capacidades y generar las oportunidades y condiciones que les permitan ir adquiriendo autonomía económica.



Las políticas sociales no son, ni pueden ser, las responsables exclusivas de la superación de la pobreza. Si en un país con el exitoso desempeño económico de Panamá, se les hubiese asignado a las políticas sociales la relevancia y prioridad requeridas, y establecido las interacciones correspondientes con otras políticas públicas, probablemente se hubiera avanzado en lograr una verdadera mejora en la calidad de vida de la población en general.

Panamá es un claro ejemplo de que no hay una relación directa entre un éxito económico y un elevado gasto social; así como un impacto proporcional en la superación de la pobreza y la inequidad.

La institucionalidad social panameña existe, y se ha ido especializando y fortaleciendo; pero mientras no sea producto de una estrategia a largo plazo y se garantice su continuidad, seguirán los avances y retroceso, casi, de manera alternada.

Se necesita, también, fortalecer el enfoque de derechos en toda la institucionalidad pública panameña, entendidos como los de toda la población y de todos los grupos, mayorías o minorías.

El enfoque de género aún no termina de posicionarse en la institucionalidad social, y es urgente para poder avanzar en la igualdad. Esto pasa por un replanteamiento de la propia definición del Estado y de todas las instituciones públicas.

La carencia o, lo que es peor, la disminución de los espacios de participación y coordinación es muy preocupante. La sociedad demanda y requiere estos, de manera idónea, para participar y aportar, lo que podría convertirse en un elemento clave para la apropiación ciudadana de las políticas públicas. Una institucionalidad social sólida requiere de generación y fortalecimiento de capacidades, y sería ideal generar estas capacidades en los niveles locales. Si se logra que en lo local se genere el diagnóstico, se diseñe la intervención y se aplique la política, de seguro el impacto sería más real y sostenible.

En todos los espacios evaluados, la carencia de información se presentó como un serio problema,

mayor aún si vemos la carencia de personal calificado en la generación y el procesamiento de estadísticas y datos confiables. Cabe mencionar que el Gobierno presentó el *"Primer Informe de Pobreza Multidimensional"* que, sin duda, constituye un importante avance. Se reconocen en éste algunas limitaciones al medir algunas de las dimensiones, pero se espera que el documento se vaya posicionando como herramienta importante de análisis.

Mecanismos claros de transparencia, de auditoría económica y de gestión, son imprescindibles para lograr el apego de la sociedad y la comunidad a las políticas sociales.

RECUADRO 6 | **JUVENTUD E INSTITUCIONALIDAD**

Se está ante un tema central; el futuro de la Nación depende de que hagamos lo correcto, en cantidad suficiente y de un modo pertinente en relación a los jóvenes. La "crisis de lo Público" ha llevado a la necesidad de plantearnos adecuadamente los roles del Estado, y de los ciudadanos en una nueva dimensión. Este cambio se hace particularmente importante en los jóvenes de hoy, quienes, a diferencia de generaciones anteriores, están viviendo en una época de reducción de los canales de movilidad social y de nuevas reglas del juego.

La juventud representa una etapa fundamental en el curso de la vida de las personas, en el que tienen lugar una serie de eventos que no solo afectan sus condiciones de vida, sino que marcan de manera profunda sus trayectorias futuras y posibilidades de bienestar e integración social.

La juventud panameña se enfrenta a un reto intergeneracional; recae sobre sus hombros la continuidad y sostenibilidad de un sistema macroeconómico, cuyas

debilidades impactan directamente en la población. Este contingente poblacional se convierte en gran oportunidad para construir una sociedad menos desigual y enfrentar los nuevos retos de un mundo cada vez más globalizado y contribuir al desarrollo del país. Se está ante la generación joven más grande y mejor preparada de la historia "bono demográfico".

Las acciones públicas orientadas a la juventud no operan en el vacío; detrás de toda política se encuentra una noción determinada de los sujetos a quienes va destinada esa política y de sus problemas concretos. Dependiendo de esa percepción, será el tipo de acciones y programas que se generen como respuesta. Por lo que surgirán preguntas como la siguiente: ¿Cómo se ha percibido la condición juvenil en la construcción de la institucionalidad y de las políticas públicas de juventud?

Se plantearía que, la caracterización de las políticas de juventud están concebidas en la coexistencia de distintos paradigmas que enmarcan el actual contrato social; por un lado, los jóvenes son entendidos como una etapa de preparación para la adultez, "visión adultocéntrica", orientada a la generación de servicios predominantemente en torno a la educación y al trabajo, atendiendo factores de riesgo. Además, constituyen la entrada en la vida adulta en donde la sociedad se compromete a impulsar un conjunto de políticas de educación, empleo y vivienda, entre otros. Estos esfuerzos tratarían de garantizar el logro de los objetivos a través de un adecuado proceso de integración y de solución positiva.

Este enfoque de juventud ha sido tan dominante y ha tenido tanta fuerza que predomina en las políticas públicas y en nuestra sociedad, la cual, hasta cierto punto, se ha transformado en lo que se puede concebir, de forma generalizada, como la Política Pública de Juventud.

La institucionalidad no debe visualizarse como sinónimo de gubernamental. "Lo público", debe entenderse como el espacio donde convergen el Estado, la sociedad civil y los sectores sociales con responsabilidad pública (Dávila, 2002b). De allí que las políticas públicas de juventud no deben ser concebidas como políticas gubernamentales dirigidas al grupo de jóvenes.

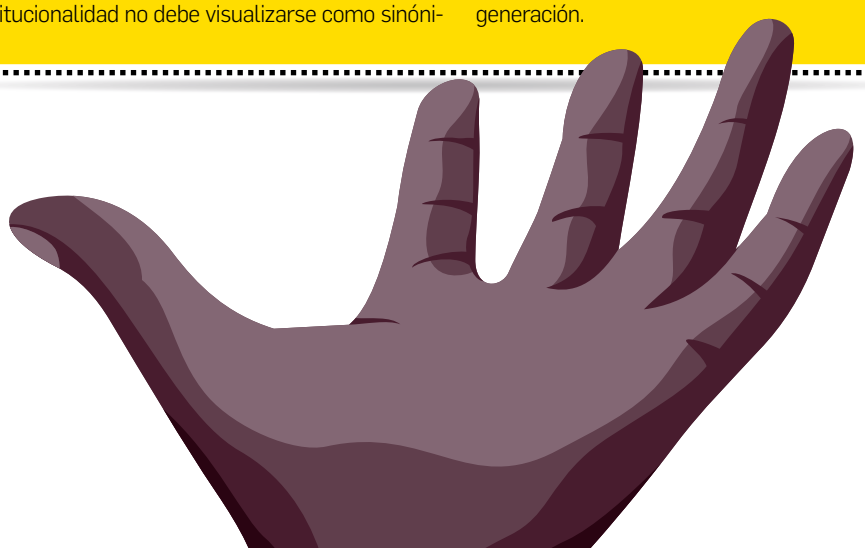
Entre otros paradigmas que han existido, pero con menos fuerza, está el de ciudadanía juvenil. "Las y los jóvenes son sujetos de derecho", para quienes se busca asegurar la garantía del goce y ejercicio de sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

Más reciente, pero con débil abordaje, es el paradigma de desarrollo, para el cual las juventudes son concebidas como actores estratégicos, en quienes se busca asegurar que, a través de las políticas públicas, puedan ser protagonistas en el desarrollo y contribuir al capital social, humano y cultural de la sociedad.

Ello regresaría el valor público a los jóvenes.

Ellos reclaman participación en la construcción del desarrollo nacional. Muchos estudiosos consideran que para generar "valor público", los jóvenes requieren consolidar los espacios y mecanismos de participación juvenil y de incidencia en la agenda pública, generando nuevos canales de movilidad social que faciliten su autorrealización. Y esto solo es posible, a partir del reconocimiento de los espacios y redes propias de la juventud.

Por otro lado, es necesario avanzar en la tarea de fortalecer la gestión pública y la de las instancias que hacen posible el quehacer de las políticas públicas de juventud, asumiendo una perspectiva de ciudadanía juvenil en el diseño e implementación de programas y proyectos; y que posean un carácter integral, capaz de hacerle frente de modo exitoso, tanto a los fenómenos sociales que requieren un abordaje multidimensional, como a los desafíos urgentes que les afectan como generación.



2. El recorrido hacia la institucionalidad de género

En América Latina y el Caribe, la agenda internacional de derechos humanos de las mujeres ha influido en la transformación del Estado. Estas agendas recogieron propuestas y reflexiones con respecto a las capacidades estatales necesarias para garantizar la igualdad de género.

La Agenda 2030 implica un desafío para la gestión estatal por sus características integradas, y la incorporación vertical y horizontal de los temas de género.

La Declaración y el Programa de Acción de Viena (aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos), establecen que los derechos de las mujeres y las niñas son una parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales. Esta convención fue de suma relevancia, puesto que el enfoque de derechos pone

el acento en las personas como sujetos integrales, y visibilizó a las mujeres.

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada de forma unánime por 189 países, constituye un programa en favor del empoderamiento de las mujeres. Un rasgo distintivo es la responsabilidad asignada al Estado en la promoción de la igualdad en doce esferas sustantivas, para lo cual se introduce un conjunto de sugerencias respecto de la morfología del Estado y de la institucionalidad de género .

Por un lado, la Plataforma de Acción reafirma el *papel insoslayable del Estado* en la promoción de la igualdad de género y la no discriminación; llama a una *refacción de las instituciones y organizaciones,* con énfasis en el Estado, instando a modificar las estructuras internas; los valores, normas, actitudes y procedimientos discriminatorios; reafirma la relevancia de los llamados mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer en el Estado, como las oficinas o instituciones especializados; convoca a instituciones públicas, organizaciones sociales y también al sector privado a trabajar mancomunadamente, lo cual sugiere un *entramado multisectorial para el trabajo en igualdad de género.*[19]

De la Plataforma de Acción se desprende que los mecanismos para el avance de las mujeres -también llamados maquinarias de género- deberían ser ámbitos para diseñar e impulsar políticas de género, y funcionar como espacios de construcción de agendas con colectivos sociales, como refleja el diagrama a continuación.

ESQUEMA 5 | **LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL, SEGÚN LA PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING**

Fuente: Elaboración propia en base a Rodríguez Gustá (2018).

[19] | *Estas esferas son: la mujer y la pobreza; educación y capacitación de la mujer; la mujer y la salud; la violencia contra la mujer; la mujer y los conflictos armados; la mujer y la economía; la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones; mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; los derechos humanos de la mujer; la mujer y los medios de difusión; la mujer y el medio ambiente y la niña.*

Se esperaba, entonces, una institucionalidad de género adecuadamente equipada, con estructuras burocráticas y recursos, y con espacios para el diálogo con las organizaciones de mujeres y el movimiento feminista, en el marco de un Estado con capacidades ampliadas para la introducción de una perspectiva de género. Como se detalla más adelante, la institucionalidad de género, en la práctica, difiere de este parámetro normativo.

Agenda regional

También se han realizado procesos regionales que han contribuido a la institucionalidad de género. En América Latina y el Caribe, la Plataforma de Acción ha sido un instrumento fundamental para el movimiento de mujeres en sus negociaciones con el Estado y en los procesos de rendición de cuentas (Vargas, 2012). En forma concomitante, la región ya venía transitando sus propios debates respecto de la igualdad de género mediante las Conferencias Regionales de la Mujer, con 40 años de trayectoria y 13 reuniones al año 2016[20]. Luego de la de Beijing, las conferencias regionales se convirtieron en instrumentos para dar seguimiento a la Plataforma de Acción. Por su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA), a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, fue clave en la construcción de un marco normativo regional para el abordaje de la violencia hacia las mujeres.

En 1994 se aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como "Convención de Belém do Pará". Fue el resultado del trabajo de la Comisión Interamericana de la Mujer (CIM)[21]. Se incorporó a los instrumentos básicos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y fue ratificada por 32 de los 35 Estados miembros de la OEA.

La mencionada convención fue pionera en el mundo por involucrar al Estado en forma directa (Roggeband, 2016), y destaca la necesidad de contar con planes y programas, presupuesto asignado, estadísticas confiables, y funcionarios sensibilizados (con indicadores específicos de progreso).

Capacidades estatales para la agenda 2030

Cuando aparece la Agenda 2030, ya existía una significativa acumulación académica en cuanto a la forma del Estado en función de la igualdad de género y del desarrollo.

En esta sección se plantean algunos de los núcleos temáticos con respecto al papel del Estado en la construcción del orden de género en la sociedad, con una lectura desde los requisitos y las demandas de la Agenda 2030.

Las instituciones no son neutras al género y en condiciones de desigualdad, hay que nivelar condiciones socioestructurales como punto de partida.

El Estado es una arena privilegiada de poder, en

[20] | *La producción de documentos de posición a partir de estas conferencias ha sido prolífica e incluye: el Plan de Acción Regional de La Habana (1977), el Programa de Acción Regional de Mar del Plata (1994), el Consenso de Santiago (1997), el Consenso de Lima (2000), el Consenso de México, D.F. (2004), el Consenso de Quito (2007), el Consenso de Brasilia (2010), el Consenso de Santo Domingo (2013), la Estrategia de Montevideo (2016), las resoluciones de las Mesas Directivas y las Declaraciones de la sociedad civil (CEPAL 2016).*

[21] | *La CIM fue creada en 1928 en La Habana, Cuba.*

donde se construyen y negocian sentidos con respecto a los vínculos entre el reconocimiento, la redistribución y la participación (Adams y Padamsee 2001, Korteweg 2006). En estas negociaciones, las creencias acerca de los papeles culturalmente asignados a hombres y mujeres son constitutivas de las estructuras de acción de la burocracia, de sus andamiajes institucionales (procedimientos y regulaciones) y de las prácticas de su personal. Mediante las intervenciones públicas se distribuyen recursos materiales y oportunidades para el ejercicio de derechos y posibilidades de reconocimiento simbólico entre los géneros (Fraser 2000). Esto hace que la incorporación de la perspectiva de género en los ODS 16 y 17, en particular, sea una tarea fundamental e, inversamente, que el cumplimiento de ambos objetivos sea crucial para garantizar el ODS 5.

Desde una perspectiva de género, las capacidades del Estado pueden entenderse como las habilidades del sector público para destinar suficientes recursos materiales y simbólicos, a efectos de implementar sus políticas de género y lograr los mentados objetivos de igualdad y equidad entre hombres y mujeres.

Las agendas internacionales y regionales de derechos humanos responsabilizaron al Estado por la igualdad de género. Se estableció que éste debe coordinar entre distintos tipos de actores, privados, públicos y sociales para abordar las desigualdades de género y violaciones de derechos de las mujeres. Además, se buscó promover la participación social y el protagonismo de las mujeres en los distintos espacios de deliberación pública y de interlocución entre el Estado y la sociedad, a fin de que ellas puedan negociar demandas con otros actores y participar en la definición de la agenda pública.

El esquema sectorial del Estado no se encuentra en sintonía con la integralidad que supone la Agenda 2030. Se está ante una gran oportunidad de hacer reformas.

Los procesos de institucionalización de los asuntos de género producen una cascada de transformaciones en el ámbito estatal: la introducción de nuevos marcos de sentido, la implementación de programas y políticas con enfoques de igualdad, y la construcción de estructuras orientadas a la igualdad y los derechos de las mujeres.

En esa dirección, las demandas por "más y mejor Estado" ofrecen oportunidades propicias para la generación de cambios en las reglas y las normas que pautan la interacción entre los sujetos, y son una oportunidad para alcanzar mayor igualdad de género.

El actual esquema excesivamente sectorial del Estado no está en sintonía con la integralidad que supone la Agenda 2030, por lo cual sería oportuno aprovechar propuestas de reforma. A su vez, el fortalecimiento requiere de alianzas y coaliciones para promover demandas universales y específicas en función de las necesidades de grupos vulnerados en sus derechos.

Dimensiones de las capacidades estatales

Al definir las capacidades como habilidades concernientes a la identificación de necesidades y manejo de recursos, así como la legitimidad para tomar decisiones con respecto a la distribución de estos recursos, se hace referencia a cuatro categorías de capacidades estatales:

1) Capacidades administrativas: Habilidad para el manejo de los recursos humanos y físicos requeridos para los productos del Estado, y se adopta una visión dinámica al incluir no sólo el stock de personal, sino su motivación y compromiso con las tareas.

2) Capacidad de política pública: Definida por Painter y Pierre (2008) como la habilidad para conducir los recursos necesarios, a fin de tomar decisiones colectivas inteligentes y definir direcciones estratégicas para la asignación de recursos con fines públicos. Tal capacidad varía de un sector de política pública a otro. Estos autores indican que las capacidades de política pública más relevantes son intersectoriales, como los procesos de rendición de cuentas de alcance general, los mecanismos de coordinación y los arreglos constitucionales.

3) Capacidades del Estado: De acuerdo con Painter y Pierre (2008), son las habilidades del Estado para movilizar apoyo social y económico, y establecer consensos que logren las metas públicas. Además de la producción de políticas y de la administración, éstas llaman la atención a los efectos del Estado, y que estos sean apropiados a las demandas sociales.

4) Capacidades relacionales: Se refiere a las habilidades para iniciar y mantener múltiples relaciones con organizaciones sociales y, así, establecer espacios de deliberación y participación para la definición de los problemas de agenda pública (Rodríguez Gustá, 2008).

La apertura de espacios de diálogo y canales de intermediación entre el Estado y la sociedad son un marcador de la complejidad de los problemas de política pública, así como también de la diversidad y creciente especificidad de las demandas sociales. Estos complementan los mecanismos tradicionales de la democracia representativa, dándole mayor legitimidad a la vida política democrática.

Los Mecanismos para el Avance de las Mujeres en la región: análisis de capacidades y hallazgos

Gracias a las transformaciones en los marcos de derechos humanos, a los movimientos de mujeres y feministas, y a actores políticos comprometidos con la igualdad, se han creado y desarrollado Mecanismos para el Avance de las Mujeres (MAM) –bajo el formato de ministerio, instituto, departamento o, incluso, consejo. Estos son una estructura en el Poder Ejecutivo nacional, responsable por la adopción de políticas de igualdad de género; razón por la cual son el organismo rector de género.

Los procesos de institucionalización de los asuntos de género son catalizadores de cambios que producen transformaciones en el ámbito estatal.

Los MAM son un emblema de la llegada de la agenda de desigualdad de género al Estado y constituyen una palanca para la transformación de los marcos de sentido de las normas y las estructuras estatales; y, en particular, para producir acciones públicas que reduzcan las desigualdades de género.

En suma, tanto los recursos disponibles, las atribuciones y el ejercicio de potestades de coordinación, y la conformación de redes de trabajo afectan la calidad de funcionamiento de los MAM y, por ende, de las medidas de igualdad de oportunidades y de derechos, de equidad y de transversalización de género, finalmente, puestas en práctica.

En sus orígenes, los MAM atendían temáticas referidas a las mujeres en situaciones de vulnerabilidad extrema (Guzmán 2001, 18), un enfoque que, de por sí, no estaba en sintonía con el *mainstreaming* de género. Con el tiempo, la agenda cambió e incorporó asuntos más generales y comenzó a articularse en términos de derechos más que centrarse en temáticas delimitadas. De todas formas, la agenda temática se concentra en la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Otros temas abordados son la participación política y social de las mujeres, la diversidad de las mujeres (racial y étnica, como en Bolivia y Brasil). En menor medida hay referencias a la autonomía económica de las mujeres (como en Perú y Brasil) y prácticamente, no se asumen los derechos sexuales y reproductivos (ni la educación sexual integral) en la agenda de los MAM.

Capacidades estatales

La ubicación jerárquica de las MAM está estrechamente relacionada con sus capacidades estatales, puesto que determinan su legitimidad. En cuanto a la jerarquía, una tendencia consolidada es el aumento de su estatus formal; es decir, la jerarquización en la estructura estatal, en el curso de las dos últimas décadas. En 2016, más de un 60% de los MAM en la región era un ministerio, o su autoridad tenía rango ministerial. De todas formas, un cuarto de estos seguía teniendo un rango bajo al ser una dependencia dentro de un ministerio (como Argentina y Uruguay).

Las capacidades estatales refieren a la legitimidad del Estado. Extendidas a los MAM, denotan la adecuación del mandato y de las funciones de los mecanismos para avanzar hacia una mayor igualdad de género.

Capacidades administrativas

Es difícil reconstruir datos de los recursos humanos y del presupuesto de los MAM. El material cualitativo obtenido de diferentes fuentes señala que los MAM reclaman más personal y presupuesto. Otro ejercicio posible es reunir indicadores de las herramientas burocráticas de gestión como un 'proxy' ('ordenador') de capacidades administrativas, y construir una clasificación ordinal de desarrollo de capacidades burocráticas de los MAM que no supone, necesariamente, el nivel jerárquico (Rodríguez Gustá, 2018). A partir de este ejercicio es posible obtener un mapa general que se presenta en la tabla siguiente.

TABLA 8 | **CAPACIDADES BUROCRÁTICAS DE LOS MAM, POR NIVEL DE RENTA (A DICIEMBRE DE 2015)**

Fuente: Rodríguez Gustá (2018).

Nivel de renta (PBI)	Mayor desarrollo burocrático (medio y alto)	Menor desarrollo burocrático	Total
MEDIO ALTO Y ALTO	9 (Brasil, Uruguay, Chile, México, Colombia, Costa Rica, Perú, **Panamá**, Rep. Dominicana)	3 (Argentina, Ecuador y Venezuela)	**12**
MEDIO BAJO Y BAJO	1 (El Salvador)	4 (Nicaragua, Bolivia, Honduras, Guatemala)	**5**
Total	**10**	**7**	**17**

No sorprende que exista una concentración de mayores capacidades burocráticas en países con entornos de renta media alta y alta. En todo caso, es llamativa la situación de Argentina; en tanto, Ecuador y Venezuela no lograron traducir sus niveles de renta y crecimiento económico en una estructura más consolidada para sus MAM.

Capacidades de política pública

Para el análisis de los MAM, las capacidades de política pública suponen: i) el alcance de los planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; ii) la existencia de procedimientos de decisión y la planificación con el resto del Estado; y, iii) la vigencia de procedimientos de coordinación.

En primer lugar, los planes de igualdad son un aspecto fundamental para las políticas públicas al ser un instrumento ordenador de las acciones del Estado en materia de género.

En América Latina, estos planes incorporaron, explícitamente, la estrategia de mainstreaming. Al proponerlos para el conjunto del gobierno, hacen visible la complejidad y el carácter sistémico de las desigualdades de género. Además, al avanzar un propósito común mediante la implementación de distintas políticas, desafían la tendencia a asociar la desigualdad de género con la vulnerabilidad, y ayudan a enmarcarla en el discurso de igualdad y los derechos.

Más allá de su eficacia concreta, los planes tienen un importante valor simbólico, puesto que son una ruta de navegación del Estado y una manifestación expresa de los compromisos con la igualdad de género en las políticas públicas.

Capacidades relacionales

A diferencia de la tendencia relativamente lineal a aumentar la jerarquía formal, la consolidación de espacios de decisión para la sociedad civil (como consejos consultivos) en los MAM ha sido pendular.

Varias descripciones muestran cómo, en la práctica, las relaciones de los MAM con los grupos de mujeres tienen brechas con respecto a los ideales normativos y políticos. La instalación de iniciativas más o menos formales,

institucionalizadas o no, ya sea en el marco de los MAM (bajo la forma, por ejemplo, de un Departamento de relación con la sociedad) o en instancias clave (como en la formulación de los planes de igualdad de oportunidades), es heterogénea y cambiante.

Mientras que algunos MAM carecen de suficientes raíces con los movimientos de mujeres, otros reconfiguran los vínculos en coyunturas políticas específicas.

Entramados institucionales de género

A partir de los MAM, pero también como proceso en paralelo, se evidenció un crecimiento de las estructuras con objetivos de promover la igualdad de género en diversos segmentos y niveles del Estado. Siguiendo a Fernós (2010), un estudio centrado exclusivamente en los mecanismos nacionales de género daría una imagen parcial de las dinámicas institucionales para el avance de los derechos de las mujeres, su empoderamiento y las medidas de transversalización de género en el Estado.

Las dinámicas institucionales para el avance de la igualdad de género involucran diversos niveles del Estado.

Para la mencionada autora, la creación de dependencias estatales de género involucra a diferentes niveles del Estado.

Algunas estructuras de género que conforman el entramado son sectoriales y otras subnacionales. Ciertas emergieron en los segmentos autónomos del Estado como las defensorías de la Mujer, como parte de las defensorías del Pueblo (como en Argentina, Colombia, y Costa Rica). Otras, de los cuerpos legislativos que, de hecho, actualmente muestran una profusa institucionalidad de género con comisiones, bancadas y unidades técnicas.

Es posible mencionar fiscalías, comisarías de mujeres, así como una serie de comités de género y áreas de mujer situados en distintas dependencias del Estado. El discurso de la igualdad de género parecería haberse instalado en el engranaje estatal.

Guzmán (2001) propone comprender esta proliferación de estructuras en un contexto de demandas sociales crecientemente complejas, que no tienen una respuesta apropiada, mediante la coordinación jerárquica y centralizada del Estado. Una hipótesis es que los entramados institucionales de género estarían más en sintonía con Estados más democráticos (Guzmán y Montaño, 2012).

El entramado de género está conformado por redes formales e informales que abarcan la administración pública y diferentes poderes del Estado. Estas son bases "de poder" y de *"difusión de las nuevas ideas y propuestas de gestión y políticas públicas"* (Guzmán 2001, 31). Los MAM pueden ocupar posiciones diversas y ejercer un poder real, con un claro liderazgo o, por el contrario, papeles simbólicos de importancia menor.

En este entramado institucional, existe una tendencia significativa de individuos y organizaciones sociales en procesos previamente considerados de prerrogativa

gubernamental. Estas organizaciones se incorporan al entramado para la consulta, la deliberación y la rendición de cuentas sobre las políticas de género, mediante su presencia en comisiones, consejos y otras instancias. Esos diálogos proveen de sentido político a las estrategias de transversalización.

Los entramados de género ofrecen un conjunto de ventajas para las políticas públicas de igualdad. En primer lugar, al involucrar diversas instancias del Estado, proveen oportunidades para el desarrollo de abordajes sistémicos y comprensivos de los problemas sociales. Segundo, con adecuados mecanismos de coordinación, podrían articular políticas verdaderamente transversales y convocar a diferentes actores. También pueden colaborar con el mainstreaming de género propiamente dicho, entendido como la puesta de la igualdad de género en los asuntos clave de las políticas estatales, como el crecimiento económico, el desarrollo productivo, el consumo, y la protección social, entre otros.

Hacia una mayor institucionalización de los actores clave de la política de igualdad de género en Panamá[22]

Desde hace más de dos décadas, el Estado panameño ha avanzado en la creación de políticas públicas en beneficio de las mujeres, gracias al esfuerzo y movilización de las organizaciones feministas en el país.

Tras la creación, en 1995, de la Dirección Nacional de la Mujer y el primer Plan Nacional de la Mujer y Desarrollo, se han realizado avances importantes en materia de leyes, planes y programas de promoción de la igualdad de género. En este

[22] | *La mayor parte de las ideas de esta sección retoman lo señalado en el Diagnóstico Institucional del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), financiado por PNUD, bajo la Consultoría para el fortalecimiento del INAMU elaborada por María Ángeles Sallé.*

tiempo se han desarrollado entramados de género que se han fortalecido en capacidades, alcance y recursos humanos para responder de manera adecuada y eficiente a los desafíos de implementar los compromisos por la igualdad.

A continuación, presentamos los cinco principales actores para la igualdad de género en Panamá, y algunas recomendaciones para fortalecer su institucionalidad.

1) Instituto Nacional de la Mujer

La rectoría de la institucionalidad de género de Panamá está a cargo del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU). A efectos de trazar recomendaciones para su fortalecimiento y acción, es necesario recapitular los aspectos favorables del entorno político, así como amenazas posibles.

En primer lugar, el país cuenta con avances legislativos significativos en la garantía de derechos de las mujeres, pero las normativas no se traducen, necesariamente, en compromisos políticos de alto nivel. Por ello, se requerirá fortalecer la coordinación netamente política del INAMU, buscando colocar a este instituto en diálogo directo con las esferas más altas de influencia en el marco de los tres poderes del Estado. En esta dirección, es fundamental accionar a partir de argumentos basados en evidencia. Para tal efecto, hay que desarrollar investigaciones que hagan visible el impacto de las políticas públicas y, en especial, la pérdida que representa para el país la baja traducción de la normativa en políticas concretas.

El INAMU puede desarrollar este papel estratégico que priorice el diálogo político de alto nivel en el Estado por las funciones que fueron consagradas en la normativa, al colocarlo como la entidad responsable por la coordinación de la transversalización de género en las políticas del país.

Lo anterior requiere la tarea previa de unificar la misión y visión del INAMU, modernizarlas, y ponerlas a tono con las demandas de políticas públicas efectivas y eficaces. Si bien una jerarquización de la posición institucional formal colaboraría con el diálogo político, no es una condición necesariamente excluyente del diálogo político de alto nivel.

Un riesgo de los MAM y el INAMU es el encapsulamiento en la temática de violencia contra las mujeres. Sin restar jerarquía a la relevancia de este asunto, el monopolio de éste en las agendas de trabajo de ambas instancias, impide el desarrollo de una estrategia integral que permita, además, establecer las vinculaciones entre la violencia de género y otros déficits en las autonomías de las mujeres.

En ese sentido, el bajo perfil de los MAM y del INAMU en derechos sexuales y reproductivos, y la absorción de la maternidad en la adolescencia (embarazo adolescente), impiden avanzar, de manera clara, en fortalecer los proyectos de vida de las mujeres. Un aspecto fundamental de los proyectos de vida autónomos para el control del propio cuerpo y, en particular, por el control del calendario reproductivo por parte de las mujeres es que no está colocado, en forma central, clara y

jerárquica en la agenda del INAMU.

La alianza con el Ministerio de Salud (MINSA) es elemental, ya que la transversalización de género debería lograr que este agente institucional incorpore el proyecto de vida autónomo de las mujeres en sus servicios de salud sexual y reproductiva. Inversamente, los servicios de violencia deben incorporar elementos de la autonomía física que atañan a los derechos sexuales y reproductivos.

También la elaboración de un plan estratégico, alineado con el Plan de Gobierno, colaboraría con el posicionamiento del INAMU, que permitiría un enfoque sistémico más coherente y menos fragmentado, el cual pueda colocar la necesidad de fortalecer las capacidades estatales más amplias vinculadas con lo identificado en este trabajo (rendición de cuentas, calidad de los marcos regulatorios, y efectividad gubernamental). Esto requerirá de la gestión de fondos, de alianzas y de la movilización de conocimiento experto (propios, de las universidades y centros de investigación y de la cooperación internacional, así como también del propio Estado mediante sus equipos técnicos).

El empoderamiento de las mujeres y de las niñas requiere un abordaje multidimensional bajo el marco del ODS 5.

2) Mecanismos gubernamentales

La Ley 4 de enero de 1999, sobre Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, en su artículo 31, estableció que, dentro de las entidades públicas, se deben crear organismos especializados encargados de la coordinación, promoción desarrollo y fiscalización de la política pública de promoción de la igualdad. Sumado a ello, indica que estas oficinas coordinarán sus labores a través de la Red de Mecanismos Gubernamentales de Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá, y que el INAMU constituye la instancia superior de coordinación y funcionamiento de la Red.

De acuerdo con el último directorio de enero de 2015, facilitado por el INAMU, hay una evolución bastante positiva en lo que se refiere a la creación de mecanismos, puesto que desde el 2010, la cifra se ha incrementado en casi un 30%, contando con diez mecanismos más. Sin embargo, hay ausencias importantes con respecto a su inexistencia en determinadas instituciones clave del Estado (pese a su obligatoriedad) y para la consecución de la igualdad de género, como son los ministerios de la Presidencia, de Gobierno, de Relaciones Exteriores o el MIDES (del cual depende, orgánicamente, el INAMU; pero que no impide que el ministerio cuente con su propio organismo encargado de incorporar el enfoque de género en la política de desarrollo social).

De igual forma, resulta significativa la ausencia de mecanismos en instituciones tan relevantes para la consecución de la igualdad, entre éstas, la Contraloría General de la República, la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) o la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP).

Según un cuestionario aplicado en el 2015,

las principales debilidades que tienen estas instancias para cumplir sus funciones están relacionadas con:

- Escasez de recursos económicos (sin que en la mayoría exista un presupuesto formalizado para ello).
- La insuficiencia de recursos humanos (con personal designado que, en gran número de casos, ni siquiera tiene dedicación exclusiva y que, por otra parte, no cuenta con la capacitación adecuada en género).
- Un rango y una ubicación institucional que apenas les permite influir sobre la política.

Como consecuencia posible de lo anterior, los programas de los mecanismos se traducen, la mayor parte de las veces, en actividades aisladas, de corto alcance e impacto, incluso, poco pertinentes en cuanto a las competencias de la institución.

Esta situación apunta a la necesidad de establecer una estrategia con la Red de Mecanismos, considerando su papel decisivo en la institucionalidad y transversalidad del enfoque de género.

Para una estrategia que, impulsada desde el INAMU, se enfoque en unificar criterios, capacitar y generar una verdadera Red de Mecanismos, se recomienda, entre otras acciones:

- Garantizar el cumplimiento de la Ley, en lo que atañe a la obligatoriedad de creación, ubicación, estructura y funciones que deben cumplir los mecanismos.
- Transmitir un mayor entendimiento y unificar la visión entre los mecanismos sobre cuáles son las funciones que deben asumir.
- Reforzar la capacitación en género de los recursos humanos que allí trabajan.
- Articular una metodología de apoyo y asesoramiento al diseño y monitoreo de Planes Operativos Anuales en cada mecanismo, que contemplara pautas para la formulación de actividades de carácter más estratégico, y que fueran la base para la celebración de reuniones más frecuentes de la Red de Mecanismos.
- Disponer de espacios y canales (preferentemente online) para el intercambio de experiencias y prácticas entre los mecanismos.

3) El Consejo Nacional de la Mujer

El Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) ha sido concebido y diseñado por las organizaciones de mujeres y el Gobierno, como instancia única de articulación de los tres órganos del Estado y la sociedad civil. Con el objetivo de asesorar y proponer políticas de Estado con enfoque de género, así como el abordaje integral que permitan eliminar las causas estructurales de la desigualdad, la discriminación y la violencia múltiple hacia las mujeres de todos los sectores, etnias, creencias y condición social, en todas las etapas del ciclo de vida.

El Decreto Ejecutivo No. 27 del 30 de abril de 2009 determina que el CONAMU es el máximo organismo consultor, propositivo y asesor para la promoción y desarrollo de las mujeres en la vida política, social y económica del país.

Este Consejo ha tenido una larga e importante trayectoria en Panamá, gracias al cual se han alcanzado grandes logros, como es la creación

del INAMU o la existencia de una política de igualdad.

Sin embargo, ante los nuevos retos de integralidad de la Agenda 2030 y de la incorporación vertical y horizontal de los temas de género, será necesario fortalecer el CONAMU para que continúe cumpliendo ese papel relevante en la institucionalización de la política de igualdad.

En tal sentido, es fundamental dotarlo de una función de asesoría, proposición y auditoría de la política de igualdad al más alto nivel; hacer operativo su funcionamiento, reglamentando y poniendo en práctica comisiones de trabajo temáticas; legitimar su representación, haciendo que se encuentre representando en él el conjunto del tejido asociativo de mujeres (indígenas, afrodescendientes, jóvenes, niñas, adolescentes, adultas mayores, mujeres con discapacidad, etc.), facilitando que se escuche la voz de las mujeres y se impacte, en mayor medida, en las políticas que les afectan. Además, comunicando la labor y los resultados del CONAMU para elevar su perfil y prestigio como órgano de referencia en el impulso y apoyo de las políticas de igualdad de género.

4) Comité Nacional Contra la Violencia en la Mujer

El Comité Nacional Contra la Violencia en la Mujer (CONVIMU) tiene como finalidad la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las féminas, con funciones de asesoría, seguimiento y fiscalización de las políticas públicas en materia de violencia.

La existencia del CONVIMU, como un espacio de interlocución institucional formalizada y de cooperación entre las instituciones, constituye un gran avance en materia de prevención y lucha contra la violencia de género; pero aún hay muchas oportunidades para institucionalizar más su rol y garantizar su eficiencia desde los siguientes puntos de vista:

- Cada ministerio que forma parte del CONVIMU debería designar, nominalmente y con peso para la toma de decisiones, a un representante.
- Concreción de planes de trabajo anuales, con metas y compromisos concretos, tanto en global para el CONVIMU como específico de cada organización.
- Establecimiento de presupuestos operativos para su desarrollo en cada ministerio participante, así como sistemas de monitoreo y evaluación vinculados a los compromisos de cada institución.
- Fortalecimiento de capacidades en la materia, mediante el desarrollo de capacitaciones *ad hoc,* o el intercambio y conocimiento de experiencias internacionales en este ámbito.

5) Redes contra la violencia

La iniciativa sobre la creación de Redes Locales contra la Violencia Doméstica surge en octubre de 2002, en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Local en Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, en los municipios pilotos de San Miguelito (Panamá) y Soná (Veraguas).

Las Redes Locales contra la Violencia de

Género representan un esfuerzo articulado entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de mujeres, empresas con responsabilidad social, sociedad civil y la comunidad, entre otras, que están permitiendo compartir información, establecer estrategias de prevención y atención frente a esta situación. Para su conformación, según el modelo establecido (INAMU, 2010), se consideran esenciales, por lo menos, ocho sectores a integrarse a las mismas: educación, salud, municipios, cultura y deporte, movimiento de mujeres, sociedad civil y organizaciones comunitarias, autoridades judiciales y Policía Nacional. Desde la puesta en marcha de las dos primeras Redes, se ha diseminado este modelo a lo largo del país, contándose con un total de 26 a la fecha. Algunas recomendaciones para su fortalecimiento:

- Realizar actividades de coordinación e intercambio entre las redes.
- Acercamiento de recursos (principalmente presupuestarios, por ejemplo, a través del lanzamiento de una convocatoria de subvenciones dirigidas a estos actores).
- Procesos de acompañamiento y asistencia técnica; facilitación de guías, protocolos, materiales, entre otros.
- Creación de un espacio *online* que facilite la visibilidad, la capacitación, el intercambio y la coordinación entre las Redes.

Como indica la Plataforma de Acción de Beijing, y en sintonía con el ODS 16, las capacidades del Estado para influir en la igualdad de género comprenden las de los MAM y el entramado, pero también las exceden. Por ello es relevante interrogar acerca de la vinculación entre capacidades estatales amplias *(governing capacities)* y su vinculación con los índices de desarrollo humano relativos a la condición de las mujeres.

Las relaciones más claras entre capacidades institucionales e indicadores de desarrollo de género muestran el impacto del desempeño de las instituciones en el acceso de las mujeres a la igualdad de oportunidades.

Es así como un mejor resultado en el indicador de efectividad del gobierno está asociado a: mayor inserción de las mujeres en el mercado laboral como asalariadas, mejor nivel de ingreso, mayor logro en desarrollo humano y menor desigualdad de género.

Por su parte, el control de la corrupción impacta positivamente en la menor desigualdad de género; en tanto, el indicador de voz y la rendición de cuenta se asocian a mayor ingreso de las mujeres.

3. Gobiernos indígenas e institucionalidad. Normas y ejercicio real de sus prácticas

La historia de la relación entre el Estado y las comunidades indígenas ha pasado por diversos procesos y circunstancias. Marcadas por la subordinación, el enfrentamiento y la negociación, se han creado diversas formas de relación que se han expresado en las leyes emitidas desde la colonia hasta la actualidad.

Estas formas de relación han definido la experiencia que ha creado las leyes comarcales y otras que buscan garantizar la existencia del gobierno indígena y su seguridad territorial.

Es en ese proceso que se puede identificar el nacimiento de tres modelos de gobierno indígena, los cuales indican hasta dónde ha sido posible la negociación para lograr que el derecho indígena sea una realidad en Panamá, y, al mismo tiempo, un desafío que implica que la institucionalidad indígena en los territorios amparados o no con las leyes comarcales, logre

mayores grados de bienestar y desarrollo para sus habitantes, sin que estas metas atenten contra las tres aspiraciones históricas de estos pueblos: "Tierra, autonomía y cultura".

Los tres modelos de autogobierno surgido en distintos momentos de la historia nacional permiten señalar en qué grado se han cumplido las aspiraciones señaladas.

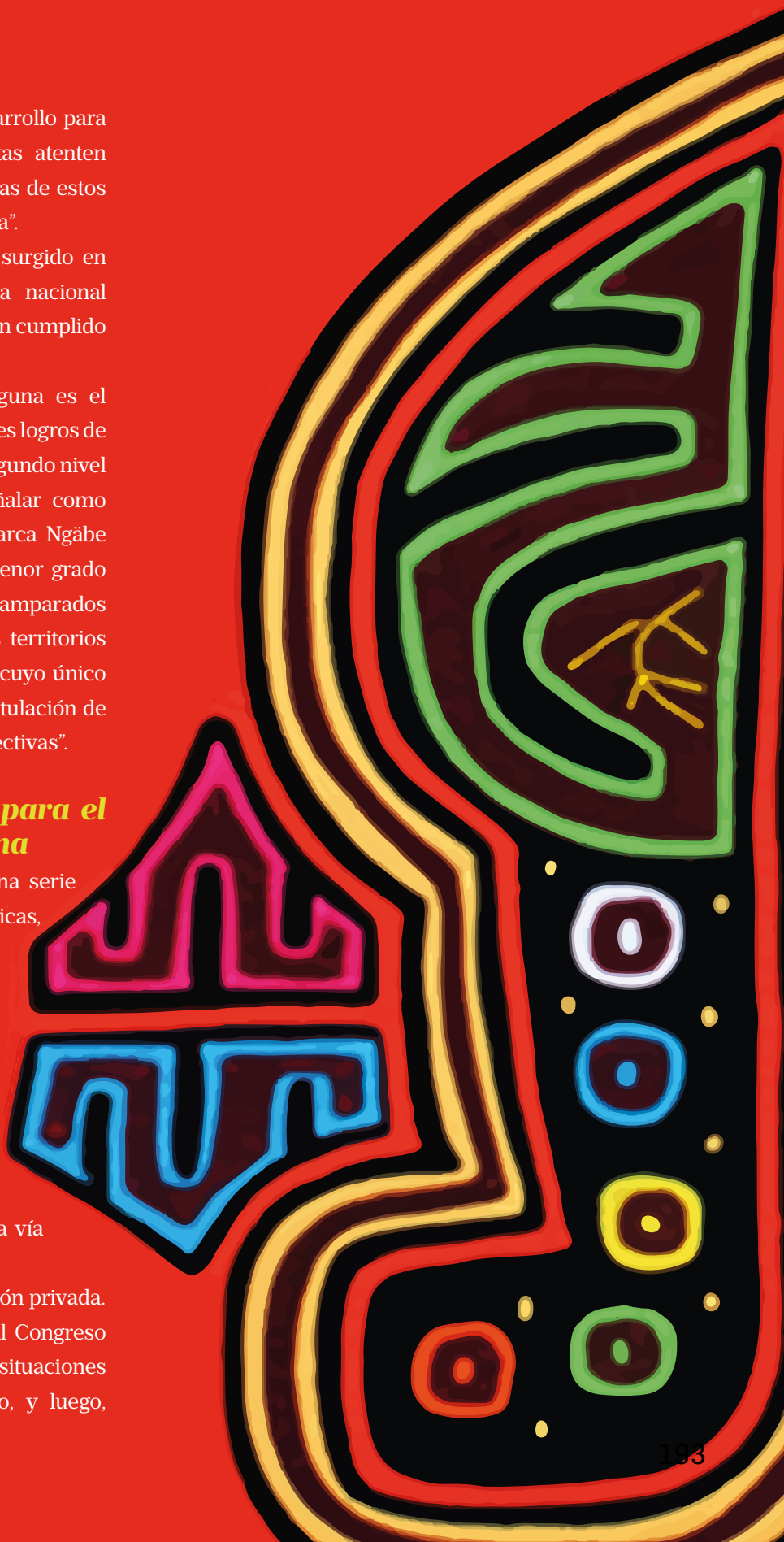
El modelo de gobierno indígena guna es el primero que ha alcanzado los mayores logros de las aspiraciones autonómicas. Un segundo nivel de régimen jurídico político, a señalar como semi autonómico, es el de la comarca Ngäbe Buglé; y un tercer modelo, el de menor grado de autonomía, prácticamente desamparados en el aspecto jurídico, es el de los territorios indígenas fuera de las comarcas, y cuyo único apoyo legal es una ley especial de titulación de tierras, conocida como "Tierras Colectivas".

a) La ruta institucional para el desarrollo comarcal guna

La sociedad guna ha enfrentado una serie de transformaciones socioeconómicas, tales como:

1) mayores niveles de educación;
2) aumento de la inversión pública en la región;
3) mayores vínculos directos con la cooperación internacional;
4) control sobre actividades económicas (turismo y transporte), surgidas de la comunicación directa vía terrestre con el resto del país; y,
5) entrada de propuestas de inversión privada.

Esas transformaciones motivaron al Congreso General, primero, a atender estas situaciones a partir de Comisiones de Trabajo, y luego,



a crear su propia institución dedicada a la implementación de programas, proyectos sociales y de desarrollo: el Instituto de Investigaciones y Desarrollo de Guna Yala (IIDGY), antes llamado Instituto para el Desarrollo Integral de Kuna Yala, el brazo técnico de las autoridades. Su junta directiva es escogida por el pleno del Congreso.

Ambas instancias funcionan paralelamente; la primera, como un espacio de análisis y deliberación sobre la conveniencia o no de alguna propuesta presentada al Congreso; y la segunda, como la asistencia técnica a los temas que trata la Comisión. Es el pleno del Congreso el que decide sobre las propuestas presentadas.

Otro aspecto importante surgido en los últimos años es la creación de las Secretarías Internas del Congreso General, a través de resoluciones de distintas sesiones de los plenos del Congreso, y la reglamentación de sus funciones fue aprobada de igual forma. Entre estas secretarías están: Turismo, Producción Agrícola, Transporte Terrestre, Transporte Marítimo, Límites y Justicia.

Tales instancias cumplen distintas funciones, analizan y deliberan sobre la conveniencia de propuestas de inversión y desarrollo preparadas por las Comisiones de Trabajo.

IIDGY da asistencia técnica a las comisiones, negocia e implementa proyectos socioeconómicos o de desarrollo. Las Secretarías se responsabilizan de la implementación de las políticas aprobadas por los plenos del Congreso sobre aspectos relacionados con áreas de trabajo que benefician a la comarca y el cobro de impuestos.

La presencia del Estado

Tras la separación de Panamá de Colombia, el Estado Nacional desarrolló su presencia nombrando un Intendente para la Circunscripción de San Blas y estableciendo una Policía Colonial. Esta experiencia fue el cimiento de la insurrección guna de 1925.

Después de ese episodio solo quedó la relación directa con la Intendencia como representante del Estado. Sus vínculos con el sistema educativo y político nacional, era el de cubrir el cargo de Suplente del Diputado de Colón y Guna Yala (1925-1972). Es a partir de la Constitución de la República de 1972 que los gunas entran, directamente, al sistema político del país (Valdés Richards, 2011). Desde ese momento, el gobierno central tiene una mayor presencia en la comarca.

En la década de los 80, el cargo de Intendente es ocupado por un guna; posteriormente, se le llamó Gobernador Comarcal.

No es hasta el nacimiento de la Ley Fundamental y el Estatuto que el Congreso General inicia la regulación de la relación con el Estado. Se crea todo un capítulo sobre este aspecto (Capítulo XXV del Estatuto). El Congreso General y la Administración Pública regional han logrado convivir sobre la base de no sobreponer la autoridad de cada uno sobre otro.

La administración pública del gobierno central tiene su propio espacio de trabajo, el Consejo de Coordinación Comarcal, en el que participan las autoridades administrativas del Estado y las electas durante las elecciones generales del país. Aquí se presenta el presupuesto nacional designado para la comarca, a través

de los montos que serán ejecutados por cada institución o ministerio. Se invita a las autoridades tradicionales a participar en las sesiones del Consejo; sin embargo, éstas han considerado que ese espacio no es propio del Congreso General, por lo cual no participan.

La dualidad de poder en la región entre el Estado y el Congreso General genera dinámicas competitivas de exclusión y conflictos. Internamente surgen los intereses subregionales, locales de comunidades o grupos frente al Congreso General.

La existencia de una Ley Fundamental, y del Estatuto y Reglamento de funcionamiento del pleno del Congreso General, permite regular esta dualidad de poder.

Las tensiones son más visibles al momento de la toma decisiones sobre temas económicos, así como en la aprobación de proyectos públicos y privados en la comarca. Muestra de ello son los debates sobre el cobro de impuestos, en los puertos y acceso al mar territorial, control de rutas de transporte terrestre, marítimo y el otorgamiento de concesiones.

La capacidad de decisión se sustenta en los montos anuales que ha logrado administrar el Congreso General de manera autónoma, a partir del cobro de impuestos regionales, aproximadamente, de 4 millones de balboas al año.

b) El modelo de gobierno e institucionalidad indígena de Ngäbe Buglé

La comarca como unidad política administrativa

Ngäbe Buglé tiene una extensión de 6,000 km2 y está dividida en tres regiones: Ño Kribo, Nidrini y Kädri. Además, se reconocen como parte de la comarca los denominados "Territorios Anexos".

La máxima representación política de la comarca es el Congreso General Ngäbe Buglé, que es presidido por una junta directiva escogida durante la Asamblea General del Congreso General que sesiona cada cinco años.

Los organismos de autogobierno del Congreso son:

- Junta Directiva
- Encuentros Interregionales de Dirigentes
- Comisiones especiales y permanentes

Los Congresos Regionales y los Congresos Locales son otras estructuras del autogobierno Ngäbe Buglé.

Son autoridades tradicionales de la comarca, el Cacique General, los caciques regionales y locales; los jefes inmediatos y los voceros de las comunidades. Las funciones de cada una de estas instancias y autoridades están definidas en la Ley No. 10 de 7 de marzo de 1997 y la Carta Orgánica de la Comarca, promulgada en 1999.

La ruta institucional para el desarrollo comarcal

El primer grupo de instancias y mecanismos de decisión institucional está representado en el Congreso General, así como en los Congresos Regionales y Locales; la segunda instancia por los Consejos de Coordinación y las Comisiones del Congreso; y la tercera por el Gobierno

Nacional, el MEF y la Comisión de Alto Nivel para planificar el desarrollo económico y social de la comarca.

El Estado, al contar con fondos públicos y la aplicabilidad de las leyes nacionales, subordina las estructuras del poder indígena.

Las estructuras internas de los congresos ngäbe no cuentan con apoyo financiero autónomo y están sujetos al apoyo externo, en especial de los fondos públicos.

La capacidad de actuación de los congresos como agentes del desarrollo comarcal es limitada. Además de no contar con financiamiento propio, carecen de los recursos humanos profesionales y técnicos necesarios. Su capacidad de decisión sobre la vida económica, social y política de su pueblo es muy limitada, quedando subordinada a las leyes nacionales y las políticas del Estado.

Las disputas internas por el liderazgo oficial en el Congreso General y los Congresos Regionales causan que los distintos organismos del propio Congreso no funcionen e impacten la implementación de los diversos proyectos en la región.

Las disputas políticas crean varios liderazgos que reclaman ser portadores oficiales del mandato popular ngäbe y violentan el cumplimiento de las normas, dando como resultado una inestabilidad institucional que no permite la posibilidad de diálogo y decisión interna frente a los temas de desarrollo y la inversión privada.

La presencia del Estado. Las condiciones del desarrollo comarcal

La comarca indígena Ngäbe Buglé es la que ha tenido la mayor presencia continua de un programa de inversiones públicas, este es, el "Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible de la Comarca Ngäbe Buglé y Corregimientos Rurales Pobres Aledaños", desde 1994. Este esfuerzo estuvo bajo la responsabilidad institucional del Fondo de Inversión Social de la Presidencia de la República.

Según el Plan Estratégico de Desarrollo Ngäbe Buglé, producido por el mencionado proyecto, los principales desafíos para el desarrollo de la comarca son:

- La internalización e implementación de un sistema de gobierno fortalecido, de acuerdo con la norma jurídica establecida, que tenga capacidad para coordinar y concertar el desarrollo comarcal entre las autoridades de Gobierno Nacional y de la comarca, además de la institucionalidad y la población.
- La creación de un sistema de seguridad alimentaria basado en la producción familiar, que brinde oportunidades a las familias con grados de desnutrición, de crear sus propias granjas de producción y generar ingresos para complementar su base nutricional.
- La creación de centros de desarrollo en cada uno de los distritos que permitan concentrar una serie de servicios a la población y a las actividades productivas agropecuarias, turísticas, agroindustriales, gubernamentales, e

institucionales públicas y privadas.

- La creación de una economía fundamentada en el turismo comunitario (etno y eco turismo) y el aprovechamiento productivo, con orientación exportadora, del agro y las artesanías.
- La explotación sostenible de los recursos naturales, abundantes en la comarca, con un plan de ordenamiento territorial y manejo ambiental.

Este proyecto finalizó durante la primera década del siglo XXI; gran parte de los desafíos planteados no fueron atendidos debidamente.

¿Cuál fue el papel del Estado en éste y otros proyectos en la región?

Varios son los factores que explican el comportamiento del Estado; entre estos: 1) La incidencia de los intereses políticos partidarios en la estructura gubernamental regional; y 2) la incidencia del capital privado nacional e internacional sobre la estructura de gobierno indígena para tener acceso a la riqueza natural de la comarca.

c) El modelo de gobierno e institucionalidad indígena de las Tierras Colectivas Indígenas

Las Tierras Indígenas como unidad política administrativa[23]

A finales de los años 90 y la primera década del siglo XXI, el Estado panameño reconoció, legalmente, la mayor parte de los territorios indígenas del país. Se crearon las comarcas de Madungandí (1996), de Ngäbe Buglé (1997), de Wargandí (2000) y el régimen de Tierras Colectivas (2008).

La creación del régimen de Tierras Colectivas tiene sus antecedentes en la lucha por garantizar los derechos indígenas de las comunidades afectadas por las obras de la represa del río Bayano. Con especial atención en la situación de las tierras de las comunidades Ipetí y Piriatí Emberá.

A raíz de esta situación de desamparo legal de las tierras de Ipetí Emberá, se inició la redacción de una propuesta de ley, la cual se sustentó legalmente en el artículo 127 de la Constitución Nacional, que reconoce la necesidad de garantizar tierras colectivas para las comunidades indígenas y se prohíbe su apropiación privada.

La propuesta de ley buscaba establecer un procedimiento especial para el reconocimiento de las Tierras Colectivas Indígenas. Se encontró la fórmula en el citado artículo de la Constitución, que forma parte del Capítulo de Régimen Agrario del país.

Esta propuesta inicial, al momento del debate legal sobre su contenido, incorpora a otras comunidades no amparadas por ley, situación en la que se encontraban las comunidades emberá y wounaan, las cuales habían quedado

[23] *El reconocimiento y apoyo a la Ley 72 solo es por parte de las comunidades Emberá y Wounaan que quedaron fuera de la comarca; el pueblo Naso no reconoce ni apoya esta ley, su decisión es impulsar la creación de su propia comarca.*

fuera de la comarca Emberá Wounaan (1983). A partir de este momento se rebasa el propósito inicial de la ley dirigida a garantizar las tierras de las comunidades desplazadas por las obras de la represa del río Bayano.[24]

En un principio, el proceso de institucionalización del gobierno indígena se hizo de manera fragmentada. Cada globo de tierra colectiva establecía su propio reglamento. Posteriormente, se coordinó entre las comunidades para iniciar la elaboración de las Cartas Orgánicas.

El proceso organizativo del gobierno y su institucionalización en las Tierras Colectivas indígenas surgidas al amparo de la Ley No. 72 de 23 de diciembre de 2008, mantienen un doble proceso; por una parte, es una representación sustentada en estructuras políticas tradicionales, que de hecho funcionan; y por otra, mantienen el esfuerzo por el reconocimiento de su funcionamiento a través de una Carta Orgánica por parte del Estado.

La Ley 72 de 2008 afirma en su artículo 15: *"El Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, mediante decreto ejecutivo, reconocerá la forma tradicional de organización, la cultura y las autoridades de los pueblos indígenas titulares de la propiedad colectiva de tierras y establecerá procedimientos para la coordinación entre estas y las autoridades nacionales electas y designadas."*.

El Congreso General de Tierras Colectivas Emberá Wounaan (CGTCEW) ha estado operando como gobierno indígena y tiene su propia agenda, así como sus líneas de trabajo para atender las comunidades que forman parte de ella.

El ejercicio del poder del gobierno indígena del CGTCEW está circunscrito al carácter de la Ley 72. Se entiende que se ejerce para administrar las Tierras Colectivas reconocidas por el Estado. No posee capacidad de representación política como la tienen las comarcas dentro del sistema político nacional.

La forma de relación con el Estado está subordinada al gobierno central o municipal, como lo señala el artículo 11 de la Ley 72 : *"Se instituye el mecanismo de la conciliación y la mediación comunitaria para resolver los conflictos que se generen por los títulos otorgados de acuerdo con la presente Ley y las Leyes vigentes relacionadas con la materia.*

Le corresponde al Gobierno Central o Municipal la creación de los centros comunales de conciliación y de mediación que sean necesarios para promover la solución pacífica de conflictos en tierras colectivas que se adjudiquen." Situación que es diferente a la forma de relacionamiento de los congresos generales de las comarcas con el Estado.

Empero, el artículo 14 reconoce que: *"Las entidades gubernamentales y privadas coordinarán con las autoridades tradicionales los planes, programas y proyectos que se desarrollen en sus áreas, a fin de garantizar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas."*. Obligando a informar y dialogar directamente con las comunidades.

[24] El reconocimiento y apoyo a la Ley 72 solo es por parte de las comunidades Emberá y Wounaan que quedaron fuera de la comarca; el pueblo Naso no reconoce ni apoya esta ley, su decisión es impulsar la creación de su propia comarca.

La ruta institucional para el desarrollo de las Tierras Colectivas del CGTCEW y el Congreso Nacional Wounaan[25].

Uno de los temas más sensitivos para la dirigencia del Congreso General de Tierras Colectivas Emberá Wounaan (CGTCEW) y el Congreso Nacional Wounaan (CNW) es el acceso a las políticas públicas, así como los programas de desarrollo dirigidos a los pueblos indígenas de las Tierras Colectivas.

Se reconoce la debilidad política de su representación en el sistema político nacional. No tienen representación directa. Al formar parte de circuitos electorales no comarcales, su voto se traslada a representación política no indígena. El acceso a la inversión pública en las comunidades se realiza por esta vía, y los portavoces de sus reivindicaciones son "Honorables representantes, alcaldes y diputados latinos".

Las Tierras Colectivas han encontrado dos vías directas para acceder a la inversión y las políticas públicas: la Mesa Nacional de Desarrollo Indígena y la política de Descentralización del Estado.

Frente a la política de Descentralización del Estado, el CGTCEW y CNW tienen una activa participación, focalizada en el acceso a fondos que beneficien a las comunidades. Se reconoce la situación desfavorable a nivel poblacional y política en que se encuentran.

Los puntos presentados están dirigidos a mejorar o reformular alguna cláusula de la ley de descentralización que permita acceso a beneficios, recursos e inversiones públicas directamente administrados y dirigidos por ellos.

Mientras se participa proponiendo reformas, las Tierras Colectivas participan en las estructuras administrativas del Estado. Es el mecanismo de coordinación a través de reuniones en las juntas comunales, los municipios, las juntas técnicas y los consejos provinciales, solicitando y presentando propuestas para las comunidades.

Esa participación es la forma como se hace notar la existencia del Congreso General y las autoridades indígenas; pero de manera muy condicionada, porque son las autoridades latinas las que deciden sobre las necesidades de las comunidades.

El Plan Nacional de Desarrollo Indígena se señala como otra oportunidad de desarrollo y fortalecimiento para ambas organizaciones. Se plantea que cuando inicie su implementación, ayude a desarrollar más capacidad institucional de las autoridades indígenas para su participación en la política de descentralización del Estado, y finalizar las consultas sobre las Cartas Orgánicas para su aprobación.

Participar en el Plan, afirman los dirigentes de estas organizaciones, "nos podría permitir tener nuestros propios representantes como Tierras Colectivas en la política de descentralización".

[25] *El CGTCEW y CNW son las dos instancias indígenas representativas de las Tierras Colectivas Indígenas. Nacieron durante los años 80. Con el transcurso del tiempo, cada organización fue asumiendo un rostro propio como gobierno indígena. El CNW aglutina, como lo indica su nombre, a la población wounaan fuera de la comarca Emberá Wounaan, la que se encuentra en ésta y quienes se hallan en la ciudad. Los que se encuentran en la comarca forman parte de la misma; pero, participan en el CNW. El CGTCEW tiene mayor porcentaje de presencia emberá.*

RECUADRO 7 | **CAMBIOS INSTITUCIONALES EN EDUCACIÓN BILINGÜE**

Al aprobarse, en el 2005, el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, inicia la formulación de las líneas curriculares dirigidas a la educación de los pueblos indígenas, teniendo tres niveles de atención: uno global, a nivel nacional; otro de atención regional; y el nivel de cada pueblo indígena.

El 31 de agosto de 2007 se creó la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe.

El 22 de noviembre del 2010 se promulgó la Ley 88[26] que reconoce la obligatoriedad de educar a la población indígena en sus propios idiomas y contextos culturales, así como la organización institucional, la definición del contenido del currículo, la capacitación docente, el acceso a fondos para su desarrollo, los vínculos con el crédito educativo y la participación de las autoridades indígenas en esta política educativa.

El reconocimiento jurídico de las lenguas y alfabetos indígenas promueve cambios institucionales, entre ellos, la creación de las direcciones regionales de Educación para las comarcas Emberá Wounaan y Ngäbe Buglé. Se hace mayor énfasis en la lectura y escritura de las lenguas indígenas, además en la participación de las autoridades indígenas durante la formulación de esta política en sus territorios.

Otro cambio institucional que se presentó en el MEDUCA fue la implementación de cursos para medir las capacidades de los docentes que laboran en territorios indígenas, avalada por la Dirección Nacional de Perfeccionamiento Docente. La medición de las capacidades se desarrolló a partir de cuatro habilidades: la oralidad, la escritura, la lectura e interpretación del conocimiento de los sabios ancestrales, en este caso, en cuanto a todos los elementos culturales que forman la cosmogonía indígena.

Al momento de iniciarse estos cambios institucionales, el MEDUCA contó con el apoyo de personal muy experimentado en el tema. Fueron maestros de los nuevos funcionarios que se iban incorporando a la Dirección Nacional, y de los futuros docentes indígenas.

El proceso de modernización institucional se logró a partir de la incidencia de las autoridades indígenas del país sobre esta política educativa y, en especial, el ejemplo que se estaba desarrollando con la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) Guna desde inicios del siglo XXI. Este proceso tuvo mayor fortaleza cuando se firmó el convenio de colaboración entre los Congresos Generales de Guna Yala y el MEDUCA.

Este proceso de incidencia del movimiento indígena y el impacto de la dinámica de trabajo logrado por la EIB Guna; sin embargo, ha estado condicionado por las normas y los procedimientos institucionales del MEDUCA al momento de implementar su política pública con relación a la Educación Intercultural Bilingüe.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, un desafío para los pueblos indígenas y el Estado.

El 27 de julio de 2012, la Asamblea General de la ONU emite una resolución en la que *"reconocen la importancia de los instrumentos de derechos humanos, así como la participación de los pueblos indígenas en el logro del desarrollo sostenible y la relevancia de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el contexto de la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible en los planos mundial, regional,*

[26] *Asamblea Nacional. "Ley No 88 (De lunes 22 de noviembre de 2010). Que reconoce las lenguas y alfabetos indígenas de Panamá y dicta normas para la educación intercultural bilingüe". La Ley reconoce y profundiza la dinámica que se desarrollaba previamente y en el MEDUCA, a través de la creación de Modelos Curriculares de EIB y decretos ministeriales dirigidos a la promoción de la lectura escritura en idiomas indígenas.*

nacional y subnacional".[27]

Estos objetivos han sido las referencias que se tienen en cuenta al momento de formular los marcos de orientación o las propuestas de políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas del país, desde las prácticas institucionales de los formuladores de estas políticas.

Las principales recomendaciones sobre la implementación de los ODS, surgidas de las reflexiones y debates internacionales, señalan la necesidad de reconocer los requisitos previos y las condiciones que se tienen que lograr, entre estos:

- Reconocimiento efectivo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.
- Concretar o, en su caso fortalecer, los mecanismos de participación y el derecho a la consulta de los pueblos indígenas.
- Los Estados deben llevar adelante amplios y profundos programas contra la discriminación y el racismo.
- Indicadores y metas específicas.

Los pueblos indígenas, en su calidad de sujetos políticos dentro y fuera de los Estados, no son solo beneficiarios de las políticas públicas, sino que corresponde se les considere como hacedores de estas.

Como consecuencia de una visión de desarrollo diferente, de elementos culturales e históricos propios que los distinguen de otros sectores que habitan dentro de los mismos Estados, se hacen necesarios criterios conceptuales y, por tanto, herramientas de medición distintas para apreciar los avances y retrocesos del desarrollo.

RECUADRO 8 | **PRINCIPIOS ORIENTADORES**

Lineamientos para la formulación de la política pública de los pueblos indígenas.

- Solidaridad, hermandad, unidad y complementariedad, bases de un trabajo colaborativo.
- Bienestar colectivo y comunitario, que sustenta que lo que se consigue como fruto del esfuerzo humano debe llegar a todos.
- Construcción de capacidades de las comunidades indígenas para mejorar los niveles educativos y profesionales de los pueblos indígenas.
- Soberanía alimentaria, como motor para generar y acceder a alimentos sanos y seguros en todos los territorios indígenas.
- Respeto a la diversidad de los pueblos indígenas, sus cosmovisiones, su espiritualidad y su desarrollo con identidad.
- Consentimiento libre, previo e informado, es el principio por el cual una comunidad indígena tiene el derecho a dar o no su consentimiento a proyectos propuestos que pueden afectar las tierras que poseen y ocupan de forma consuetudinaria.
- Participación con enfoque de género, implica la toma de decisión de los pueblos indígenas, así como presentar iniciativas para el beneficio de sus comunidades; por ende, concertar, negociar, gestionar y fiscalizar en el marco del respeto de las ideas.
- Buena fe y transparencia en las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas.

[27] | *IWGIA/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los pueblos indígenas. Aportes para un informe regional, 2017.*

4. Población Afropanameña

Los cambios que se registran en el contexto y en la dinámica de la política pública demandan cada vez más su integralidad.

En lo internacional, la Agenda 2030, la Declaración del Decenio Internacional para la Ascensión de los Pueblos de África, el Plan de Acción de Durban, señalan líneas estratégicas para fomentar políticas públicas con enfoque diferencial étnico y lineamientos interculturales. Es decir, a finales del siglo XX inició un proceso de cambios en las políticas públicas, orientado hacia la atención, visibilización, reparación e inclusión de la población afrodescendiente. Los cambios emergentes buscaban erradicar la discriminación racial, el racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancias (Conferencia de Durban, Suráfrica-, 2001) comúnmente sostenibles por las asimetrías de tales políticas.

Desde 1966, Panamá acogió acuerdos e instrumentos internacionales orientados hacia la eliminación de las formas de discriminación y exclusión por motivos étnicos. Sin embargo, estos aún no se reflejan en la implementación de las políticas públicas locales, nacionales, y regionales.

De allí que la inclusión de la población

afropanameña supone el reconocimiento integral de las disposiciones constitucionales, y también los acuerdos internacionales que señalan, claramente, que *"No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas"* (CP19A).

No obstante, diversas investigaciones revelan que subsisten exclusión, marginación y barreras sociales, políticas y culturales para la inclusión de las poblaciones y comunidades afrodescendientes. Es decir, los derechos fundamentales todavía no son garantizados integralmente.

La construcción de una sociedad fundamentada en la diversidad y la igualdad de oportunidades implica el reconocimiento igualitario de las culturas que subyacen en su composición social. Según la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, el diálogo y el reconocimiento de las culturas implican la presencia e interacción equitativa, además de expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del respeto mutuo (UNESCO, 2005).

El diálogo y el reconocimiento tienen como punto de contacto, por un lado, lo que debe ser preservado; por el otro, lo que debe ser compartido (UNESCO, 2005). Es decir, se respetan las particularidades e individualidades, por lo que no se impone, ni se avasalla, sino que se concreta una forma de interacción que tiene su expresión en las políticas públicas, tanto en su forma declarativa, como en su proceso operativo (UNESCO, 2005). En cada caso, diversidad y diferencia serán parte de un proceso dinámico de intercambios e interacción, donde el diseño integral de la política pública atiende a la comprensión del imaginario sociocultural y sus expresiones en el desarrollo humano sostenible, geográfico y demográfico.

En Panamá, en la actualidad, las políticas públicas con enfoque diferencial étnico ponen en cuestión los supuestos universalistas en la amplia extensión del término. En general, éstas no reconocen, ni asumen, tampoco incorporan, de manera integral, las características de las culturas que hacen parte del país.

De allí que el diseño de las intervenciones limite las posibilidades de los ciudadanos para recuperar conocimientos, saberes y tecnologías propios de su entorno natural, cultural, social e institucional, que configuran su identidad e imaginario colectivo. La negación de la diversidad y la diferencia se hace visible en la política pública. Por consiguiente, las intervenciones no son sostenibles, menos integrales. Por ello, cobra importancia de la integralidad de la política pública y también de la participación ciudadana.

Para alcanzar ese objetivo, y con éste reconocer y proteger los derechos humanos de los afropanameños, hay que fomentar la integralidad de las políticas públicas a nivel nacional, provincial y municipal. Pero cabe preguntarse, cómo se genera un proceso de inclusión integral, sistemático y efectivo. La construcción participativa de las políticas públicas parece aportar significativos aprendizajes.

Acciones afirmativas

Las acciones afirmativas, desde lo nacional

y lo local, son relativamente recientes. En la década de los 90 se registran las primeras acciones locales en esa dirección. En todo caso, éstas se relacionan con algunos instrumentos internacionales hasta ese momento aprobados.

Los alcances de la ley se restringen al fomento y a la promoción de la cultura. No existen otros elementos que conformen políticas o acciones sustantivas en materia de inclusión.

La ausencia de acciones claras sobre inclusión e interculturalidad colocan la fecha y las actividades más sobresalientes del mes de la etnia negra (mayo), en el contexto de un amplio proceso de sensibilización sobre los aspectos culturales de la política pública.

Mecanismos de interacción sociopolítica

En el 2005, el Gobierno Nacional creó la instancia de interacción sociopolítica para atender, específicamente, las exigencias de la población afrodescendiente. Por medio del Decreto Ejecutivo N° 124 de 27 de mayo de 2005 se establece la Comisión Especial para la elaboración de un Plan de Acción que garantice la inclusión plena de la etnia negra en la sociedad panameña.

Para la elaboración del Plan se evaluó la existencia o no de una política pública con enfoque diferencial étnico, y la existencia o no de la interculturalidad, entre otros.

El 26 de mayo de 2007, la Comisión Especial rindió un informe sobre lo realizado durante un año de deliberaciones. El documento definió la Política y el Plan de Inclusión en sus lineamientos más generales. Además, una ruta crítica con los hitos más relevantes, entre ellos, la Secretaría Nacional. Es decir, se presentaron escenarios, alternativas y "soluciones a los problemas de desarrollo cultural, social, político y económico que impiden la inclusión plena de la etnia negra en la sociedad panameña".

Como señala el Plan, las acciones relevantes priorizadas son el "producto de los diversos debates, investigaciones y consultas con las comunidades afropanameñas en las distintas regiones de la República de Panamá", que demandan "la debida atención gubernamental".

La Política y Plan de Acción para la inclusión de la Etnia Negra (PPIEN), en su Plan de Acción, señala que existen dos formas de equiparación de oportunidades. El primero, mediante un compromiso gubernamental para invertir, por vía de la focalización geográfica y demográfica, el 3% del presupuesto nacional en la población afrodescendiente.

El segundo es el Fideicomiso Nacional Afropanameño para la inclusión y el desarrollo sostenible, el cual estaría integrado por fondos aportados por el Gobierno Nacional y los organismos internacionales. Es decir, el Plan de Acción reconoce dos formas de sostenibilidad financiera de la política e inversión pública hacia la población afrodescendiente. En pocos documentos sectoriales y poblacionales se realiza tal reconocimiento.

Finalmente, el PPIEN propone la creación por Ley de una entidad del Estado, preferiblemente una Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños (SENADAP), adscrita a la Presidencia de la República, con presupuesto y vínculos orgánicos a las distintas entidades

estatales, con el fin de atender, diseñar e implementar las acciones para la inclusión plena de la etnia negra en la sociedad panameña.

Esta secretaría trabajará en coordinación con un consejo asesor conformado por representantes de la comunidad afropanameña. Además, debe realizar una evaluación de las políticas, las características y la realidad de los afropanameños, así como de sus comunidades; al igual que el análisis, diseño y desarrollo de proyectos y programas, con el objeto de elevar su calidad de vida y fortalecerlas.

El Consejo Nacional de la Etnia Negra tiene cuatro objetivos estratégicos:

1. Contribuir al desarrollo integral de la cultura de la etnia negra de Panamá.
2. Servir de vehículo de formación y divulgación de la afropanameñidad.
3. Dar a conocer las manifestaciones y los aportes culturales de la etnia negra al país.
4. Instar a las entidades públicas, por conducto del Ministerio de la Presidencia, a que en las normas jurídicas reglamentarias que se dicten, y en los procedimientos administrativos, se cumpla con el principio de igualdad de oportunidades al acceso a los servicios públicos.

Políticas públicas

En el 2016, la Presidencia de la República creó la Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños (SENADAP), con el objetivo de orientar y ejecutar la política de inclusión social de los afrodescendien Panamá.

La SENADAP tiene entre sus funciones desarrollar un plan de acción y una política de inclusión plena de las personas afropanameñas. Por tanto, es responsable de impulsar y garantizar, gradualmente, la integralidad e interculturalidad de la política pública; sin embargo, en ese proceso hay tareas pendientes.

De allí que sea relevante revisar las principales acciones que desde las instituciones se abordan para garantizar la integralidad y la interculturalidad de las políticas públicas en el caso de la población afrodescendiente, según sectores: educación, salud y desarrollo social, entre otros. Y, además, compararla con el Plan de Acción construido con la participación de las organizaciones sociales de los afrodescendientes.

El PEN2030, impulsado por la Concertación Nacional para el Desarrollo, establece un marco estratégico

para alcanzar una sociedad inclusiva, equitativa y sostenible, teniendo en cuenta políticas públicas integrales que transversalicen los énfasis emergentes en la gestión pública.

Tal es el caso de la interculturalidad, la sostenibilidad ambiental y la igualdad de oportunidades, tres líneas transversales que definen la integralidad de la política pública en los próximos años y su ruta hacia el desarrollo sostenible. Es decir, aquellas que se definan para alcanzar las metas en el año 2030 deben garantizar intervenciones que fomenten la igualdad de oportunidades, la interculturalidad, la sostenibilidad y la descentralización.

Fortalecimiento de la organización civil y SENADAP

Más allá del avance que ha significado la creación por Ley de la SENADAP, como la conquista de un espacio dentro del Estado por parte del movimiento social afropanameño, el hecho de que su formalización no incluye su carácter autónomo, ni ha logrado establecer la estructura de funcionamiento bipartita Estado- Sociedad Civil, que está presente en la composición de su Junta Directiva y en el Consejo Consultivo (representación nacional de organizaciones y comunidades afropanameñas), significa que ese movimiento tiene una nueva meta a ser alcanzada a corto y mediano plazo.

B. Gestión Basada en Resultados (GBR)

A pesar de que Panamá ha invertido en herramientas legales y procesales para facilitar la GBR en los últimos 20 años, su uso ha sido limitado en los procesos de planificación. Esto se debe, en gran parte, a un relativamente alto nivel de centralización en el proceso de creación de datos, aprendizaje y generación de conocimientos en el sector público.

Tal centralización no se debe entender como un tema geográfico, pero sí cultural-institucional, impulsado por tres dinámicas:

1. Una cultura de administración pública con una preferencia al caudillismo administrativo, y que tiende a utilizar como su norte el fundamento legal de sus acciones y no necesariamente su impacto en los ciudadanos.
2. La dependencia en consultores y organismos internacionales como agentes facilitadores y centrales en este proceso.
3. El planteamiento de la GBR como un proceso simple y lineal, guiado por la razón y la búsqueda de eficiencias, tanto en su implementación como en sus resultados.

Las implicaciones de estas dinámicas son de gran relevancia para la ejecución del Plan Estratégico que Panamá, elaborado para lograr los objetivos de la Agenda 2030. Panamá no solo ha adoptado los ODS como una pauta en los esfuerzos que el Gobierno realiza para promover el desarrollo, también ha creado una comisión compuesta de diferentes organismos gubernamentales y miembros de la sociedad civil para su apoyo y seguimiento.

Las funciones asignadas a esa comisión reflejan a grandes rasgos buenas prácticas en GBR, incluyendo:

- La promoción de alianzas público-privadas para que articulen las políticas y acciones para la consecución de los ODS.
- El diseño y ejecución (junto a organismos internacionales) de un mecanismo de monitoreo y seguimiento de los ODS, sus metas e indicadores.
- La promoción de espacios para intercambiar conocimientos sobre desarrollo sostenible (Decreto Ejecutivo No. 393 de 14 de septiembre de 2015).

El reto para este Plan Estratégico es ir más allá de lo simbólico y lograr una implementación que tenga un impacto social, económico y político real. Esto no involucra grandes cambios

a sistemas administrativos o establecer mejores criterios para la ejecución del ciclo de GBR en Panamá. La clave está en:

a. Capacitar, empoderar e invertir los recursos necesarios para que agentes periféricos (e.g., centros de pensamiento, centros de investigación, universidades, y ONGs locales) se especialicen en la etapa de implementación del ciclo de GBR.

b. Sincronizar, más efectivamente, el ciclo presupuestario con el ciclo de GBR.

c. Enfocar los resultados de los proyectos de GBR en el impacto potencial de los ciudadanos.

Lo anterior evitaría repetir las experiencias de otros proyectos similares que invirtieron la mayoría de sus esfuerzos en crear sólidos fundamentos legales, dejando sin recursos al resto del ciclo de GBR. Estudios internacionales sugieren, sin embargo, que la probabilidad de que esto ocurra es baja. Por ejemplo, el más reciente análisis multidimensional de Panamá de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés) sugiere que uno de los mayores desafíos del país para lograr sus objetivos de desarrollo son la improvisación y la interferencia política en la planificación de políticas públicas.

A eso se suma la capacidad limitada y la falta de cultura de diseño y uso de procesos de evaluación para informar decisiones, y la muy limitada cooperación y coordinación de proyectos de desarrollo entre diferentes instituciones públicas y privadas (OECD, 2017).

Este apartado explora la aplicación de la GBR en Panamá y cómo pudiese ser utilizada de manera más efectiva como herramienta para facilitar procesos de desarrollo sostenible. El reporte identifica en qué dimensiones se han logrado avances y qué tipo de limitaciones existen.

Otra suposición fundamental es que este ciclo, implementado efectivamente, crea las condiciones para desterrar dinámicas discriminatorias que las tradiciones y dependencias históricas tienden a invisibilizar, como los altos costos de acceso a servicios públicos y al mercado laboral para las mujeres, indígenas y familias con bajos ingresos y sin capital físico.

Todo ello implica que la racionalidad que se busca al invertir en mejores tecnologías de manejos de datos y más poderosas herramientas de análisis produce información que no es necesariamente utilizada con el fin de aprender y generar conocimientos (o nuevas formas de hacer las cosas), sino para apoyar las luchas de poder sobre la perspectiva ideológica que se debe emplear para interpretar y resolver problemas sociales, económicos y políticos.

Desde el 2008, con la Ley 34 de Responsabilidad Social, Panamá ha venido fortaleciendo la infraestructura legal necesaria para desarrollar proyectos de GBR. Una serie de estudios y reportes elaborados por organismos internacionales sugiere que existe un interés como nación en invertir en las capacidades técnicas requeridas para recolectar, procesar y analizar datos para tomar decisiones.

La Ley 34 de 5 de junio de 2008 'ha sobrevivido' a tres administraciones gubernamentales, al ser respaldada por un consenso entre diversos sectores que la ven como una herramienta

potencial para controlar el déficit público, avanzar en la agenda de transparencia, y mejorar el monitoreo y la rendición de cuentas. Esta norma legal exige la elaboración de planes estratégicos del gobierno con proyecciones de inversiones plurianuales.

Estos planes estratégicos deben incluir una estrategia social y económica, así como propuestas de financiación e inversión necesaria para diferentes sectores y programas. El MEF, luego, evalúa el cumplimiento de los presupuestos planificados trimestral y anualmente. Aún más alentador, el más reciente Plan Estratégico de Gobierno (2015-2019) fue alineado a la Agenda 2030, identificando prioridades comunes entre ambos.

A nivel simbólico, la Ley 34, y su continuidad, envía un mensaje claro sobre el compromiso de Estado de enfrentar el problema de la corrupción administrativa, reducir la falta de confianza en las instituciones públicas, y remover obstáculos para la inclusión y el desarrollo sostenible (OECD, 2017).

Otro ejemplo de desarrollo de la infraestructura legal para la GBR es el Decreto Ejecutivo No. 511 de 24 de noviembre de 2017, que adopta la política pública de transparencia de datos en formato abierto (o que pueda ser fácilmente utilizado para análisis y publicación sin la necesidad de programas costosos, como CSV, XML y XLS).

Por otra parte, algunas instituciones han incrementado el uso de planes estratégicos a mediano y largo plazo que no solo parten de la participación ciudadana; también involucran, activamente, a expertos, así como a la evidencia científica en su elaboración. Por ejemplo, la Política Nacional de Ciencia, Innovación y Tecnología 2015-2019 de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), presenta un plan de trabajo para el gobierno actual, además de una estrategia consensuada a largo plazo (hasta el año 2040) para el avance de esta materia en Panamá.

Este plan de la SENACYT está alineado a las prioridades del Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019; además, es producto del diálogo entre cinco juntas intersectoriales y la participación de especialistas internacionales.

Pero existen patrones a nivel macro que generan dificultades para la implementación de la GBR en Panamá. Por ejemplo, el incremento en la productividad laboral del país de 2004 al 2014 se debió, sobre todo, a la acumulación de capital físico. El desarrollo del capital humano y procesos de innovación contribuyeron solo en un 15% al crecimiento de esta productividad (OECD, 2017).

El país enfrenta el reto de tener que replantear sus prioridades de desarrollo de un modelo enfocado en la inversión física a uno liderado por la creación de conocimientos.

Como parte de este sistema que encuentra dificultades en el proceso de transformación de inversión física a nuevos comportamientos o formas de hacer las cosas, no es de extrañar que los procesos de GBR encuentren las mismas barreras. Por ejemplo, los señalamientos de la Ley 34 de Responsabilidad Social Fiscal, en cuanto a procurar políticas e inversiones informadas por evidencia, no han llegado a cumplirse en su totalidad. Al respecto, el requerimiento de realizar estudios económicos de prefactibilidad y factibilidad para proyectos de inversión fue pausado por la administración gubernamental anterior, con el argumento de que detenía el crecimiento económico en un periodo donde, en promedio, el PIB creció anualmente un 7%.

Ese requerimiento fue restaurado de manera formal, recientemente, por el MEF; pero, en la práctica, estos estudios de factibilidad son usados con el fin de justificar proyectos ya en línea para ser ejecutados, basados en parte en decisiones políticas.

RECUADRO 9 | **DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES DE GESTIÓN PARA LA GOBERNABILIDAD, SIGOB**

El SIGOB es un sistema de trabajo orientado al "Desarrollo de las Capacidades de Gestión para la Gobernabilidad". Ha sido implementado desde hace 15 años, por lo que se considera la codificación de una larga experiencia en desarrollo de enfoques conceptuales y herramientas operativas.

El Objetivo del SIGOB es desarrollar metodologías y herramientas para el soporte de la acción política gubernamental de la alta dirección del Gobierno, contribuyendo así a mantener o generar las condiciones de gobernabilidad democrática. Estas herramientas apuntan a la reducción de la brecha existente entre las decisiones de los conductores de la Acción Política Gubernamental y la capacidad de ejecución en las distintas entidades.

Las características de los módulos del SIGOB son:

- Propician la transparencia externa (la que reclama el ciudadano) e interna (la reclama el decisor).
- Aportan a la efectividad de las políticas, incluyendo alertas tempranas y escenarios de solución operativa a problemas de la ejecución de las políticas.
- Alientan altos niveles de interacción con los ciudadanos mediante el acceso a la información, la recepción y la sistematización de sus opiniones, así como su integración a la co-gestión de las políticas.
- Se propicia que la acción política gubernamental esté ajustada a derecho al incluir manuales y reglas de funcionamiento de las instituciones en el desarrollo del sistema.

El Sistema de Metas y la Secretaría de Metas Presidenciables. Caso Panamá.

El actor fundamental en este proceso fue la Secretaría de Metas Presidenciales que incorpora desde el inicio el Sistema de Programación y Gestión de Metas y Resultados de SIGOB, que considera un enfoque de gestión con metodologías y sistemas de trabajo.

Lo anterior, con el fin de conformar una red de programación y gestión, tanto en la Secretaría de Metas Presidenciales, como en la red de Instituciones ejecutoras, para el logro de los objetivos y resultados de las metas definidas como prioritarias por la Presidencia, así como de los proyectos de inversión en marcha.

El corazón de la metodología de programación y gestión hace énfasis en el trabajo técnico-operativo y de responsabilidad de la planificación operativa y de la ejecución presupuestaria; es allí donde actúa el sistema de metas de SIGOB.

Se realiza una ingeniería de procesos de gestión, los cuales son orientados al ordenamiento de las metas intermedias u operaciones destinadas a conseguir el producto planteado y, por esa vía, lograr los resultados e impactos de mediano plazo trazados en el Plan Estratégico. Para tal fin, se establece una red de gestión o sistema de trabajo intra e interinstitucional, al cual están asociados todos aquellos ámbitos del Ejecutivo y externos que, de acuerdo con sus particulares atribuciones y mandatos legales y normativos claramente establecidos, tienen responsabilidad directa con las metas intermedias que contribuyen a la construcción del producto (terminales e intermedios).

Así, existen responsables concretos en tres niveles:

i) El funcionariado encargado del producto (responsable de meta).
ii) El ministro / secretario y su equipo técnico con responsabilidad administrativa, financiera, comunicacional y política del sector vinculado al producto (mesa de metas).
iii) El ámbito de la Secretaría de Metas de la Presidencia con sus competencias claramente asignadas.

Estos niveles trabajan de manera directa en beneficio del logro de las metas intermedias directas y cruzadas, y con ello, al logro de los Productos, única forma de alcanzar, a su vez, los resultados e impactos planteados a nivel político en el Plan Estratégico.

1. Indicadores de GBR

Indicadores de Implementación de GBR

Según el Open Data Barometer, la calidad de datos gubernamentales de Panamá no solo está por debajo del de Latinoamérica, también se presenta muy por debajo de lo que se consideraría como buenas prácticas en este campo. De igual manera, la inversión en la infraestructura legal no ha generado un gran de nivel participación ciudadana, indica el Barómetro de las Américas, ni ha cambiado la percepción sobre la capacidad de coordinación entre instituciones públicas, de acuerdo con el Institutional Profile Database (ver Tabla 9).

Según el Banco Mundial (BM), la capacidad estadística de las instituciones gubernamentales panameñas está a un 10% por debajo del nivel latinoamericano, y ha venido empeorando en los últimos años. En el 2014, Panamá alcanzó un puntaje de 82.2 en este índice; pero para el 2017, había disminuido en un 16%.

El análisis del BM apunta, en particular, a cambios recientes en la metodología para estimar aquellos en los precios al consumidor y las finanzas públicas como los factores principales detrás de ese empeoramiento.

Por otra parte, uno de los productos más significativos en los procesos de GBR, los datos, tampoco logran una alta calificación. Con una capacidad estadística institucional por debajo del nivel latinoamericano, Panamá aún produce cifras de PIB e información económica con un relativamente bajo nivel de validez y fiabilidad, como lo sugieren el Data Quality

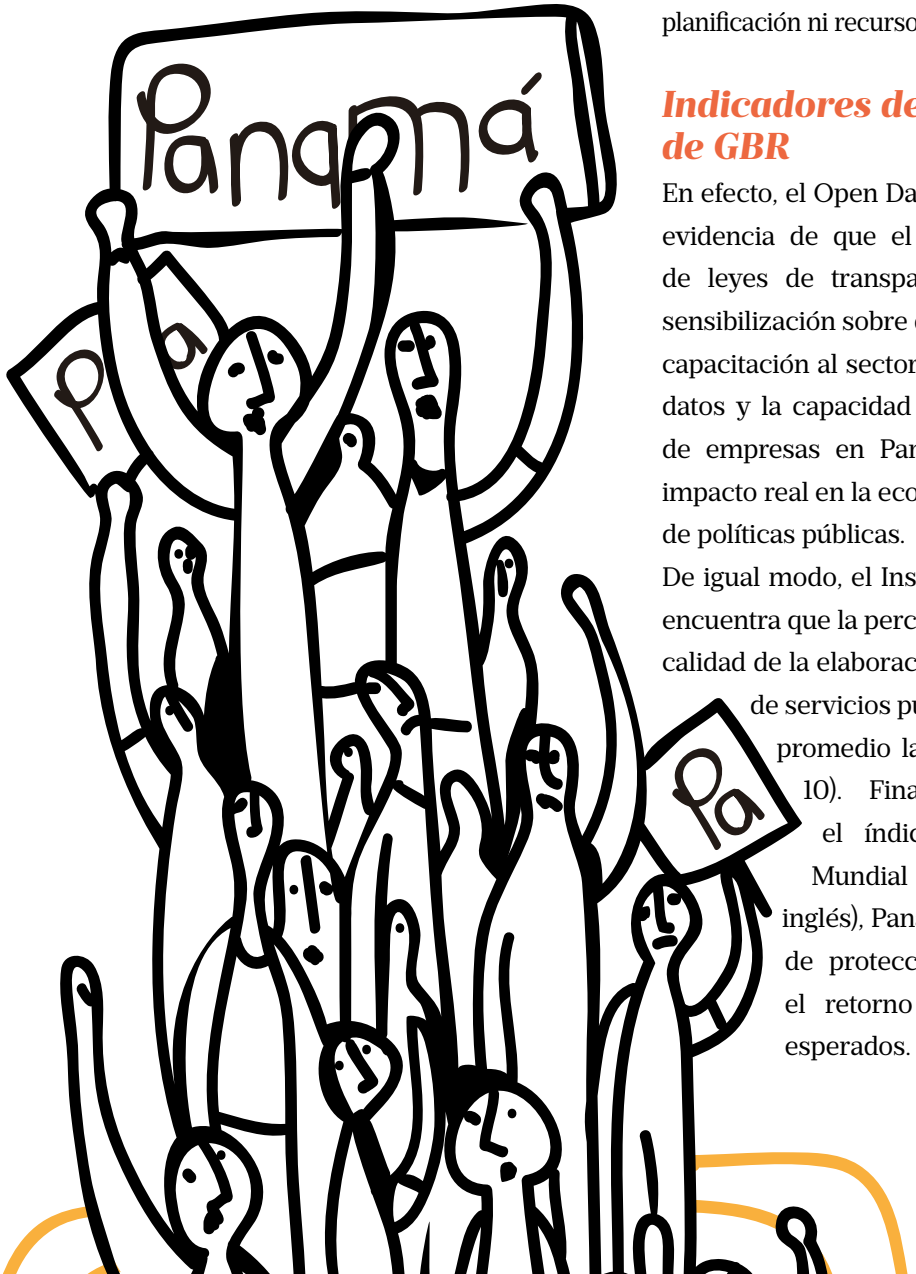
TABLA 9 | **INDICADORES DE FACILITACIÓN DE GESTIÓN BASADA EN RESULTADOS**
Fuente: elaboración propia.

Indicadores	Panamá	Latinoamérica	Fuente
Calidad de Datos Gubernamentales de Rendición de Cuentas (de 100)	21	27.84	Open Data Barometer, 2016
Calidad de Datos Gubernamentales de Política Social (de 100)	13	32.37	Open Data Barometer, 2016
Participación Ciudadana (% de encuestados)	7.2	11.66	Barómetro de las Américas, 2016/2017
Percepción de coordinación entre instituciones públicas (de 4)	1	1.90	Institutional Profile Database, 2016
Capacidad Estadística Institucional (de 100)	68.9	75.8	Banco Mundial, 2017
Validez y fiabilidad de cifras de PIB (de 100)	57.1	54.8	Data Quality Index de World Economics, 2017
Fiabilidad de información económica (de 4)	2.50	2.53	Institutional Profile Database, 2016

Index y el Institutional Profile Database.

Para la OECD, estas dificultades en la implementación de GBR en Panamá se deben, principalmente, a un sistema administrativo con capacidades heterogéneas para planificar, ejecutar, monitorear y evaluar políticas y programas públicos. Por otra parte, muchos de los planes y presupuestos se limitan a horizontes de mediano plazo, sin una perspectiva largo placista (OECD, 2017), que dificulta sincronizar los ciclos políticos a los ciclos de GBR.

Es evidente que muchos funcionarios públicos entienden estas limitaciones y quieren delegar el rol de implementación de estos proyectos a agentes periféricos. Por ejemplo, el Plan Estratégico que une los objetivos de la actual administración con la Agenda 2030, considera, abiertamente, la necesidad de involucrar a diferentes sectores, como las universidades y la sociedad civil, en el proceso de planificación y monitoreo. Pero estas ambiciones también tienden a quedar en el plano simbólico, sin planificación ni recursos para ser implementadas.



Indicadores de Impacto de GBR

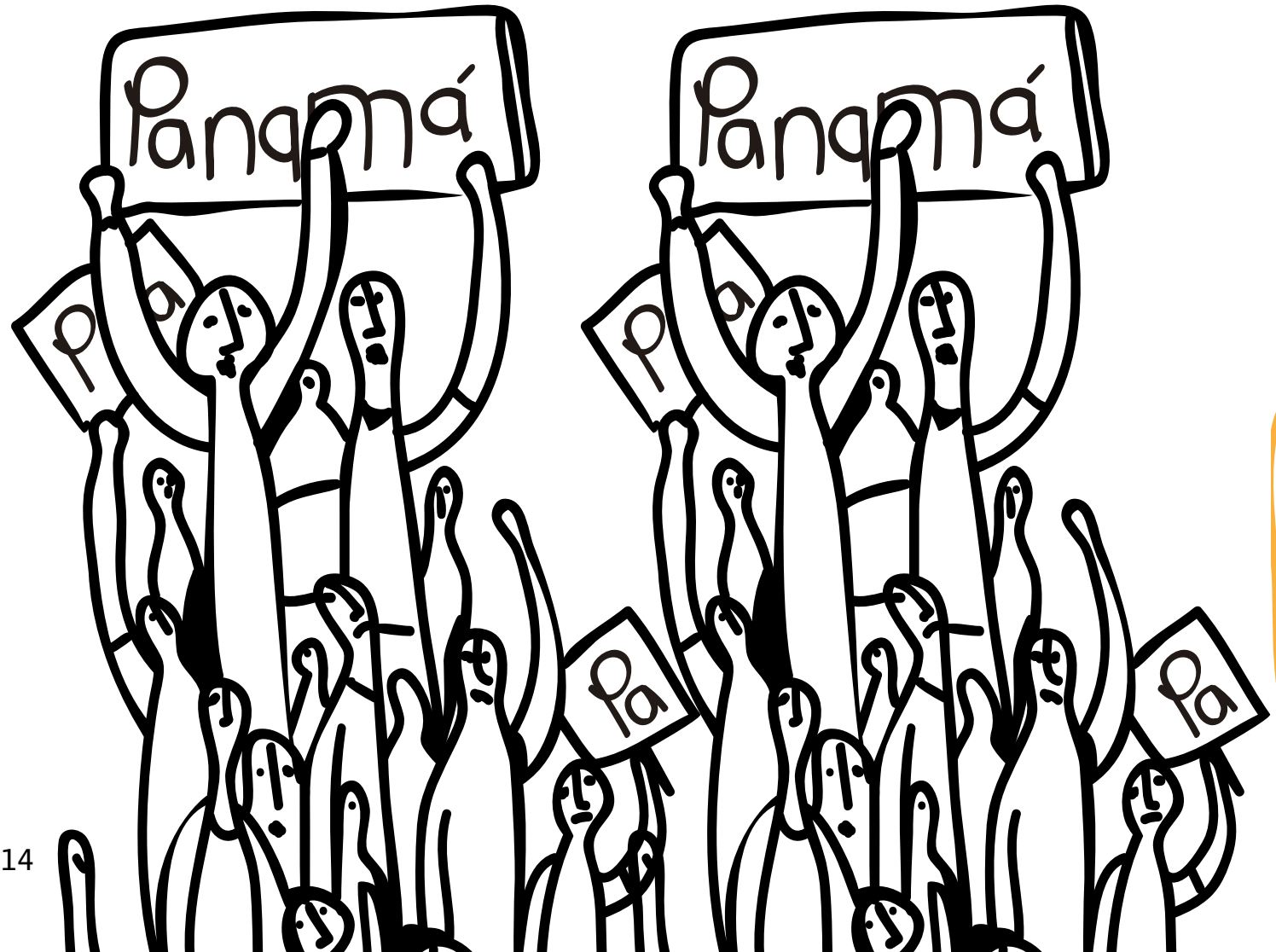
En efecto, el Open Data Barometer no encontró evidencia de que el proceso de formulación de leyes de transparencia, los talleres y la sensibilización sobre datos abiertos, así como la capacitación al sector privado sobre manejo de datos y la capacidad de absorción tecnológica de empresas en Panamá, estén teniendo un impacto real en la economía y en la elaboración de políticas públicas.

De igual modo, el Institutional Profile Database encuentra que la percepción ciudadana sobre la calidad de la elaboración de políticas públicas y de servicios públicos está por debajo del promedio latinoamericano (ver Tabla 10). Finalmente, como lo sugiere el índice del Foro Económico Mundial (WEF, por siglas en inglés), Panamá invierte en programa de protección social que no rinde el retorno sociales y económicos esperados.

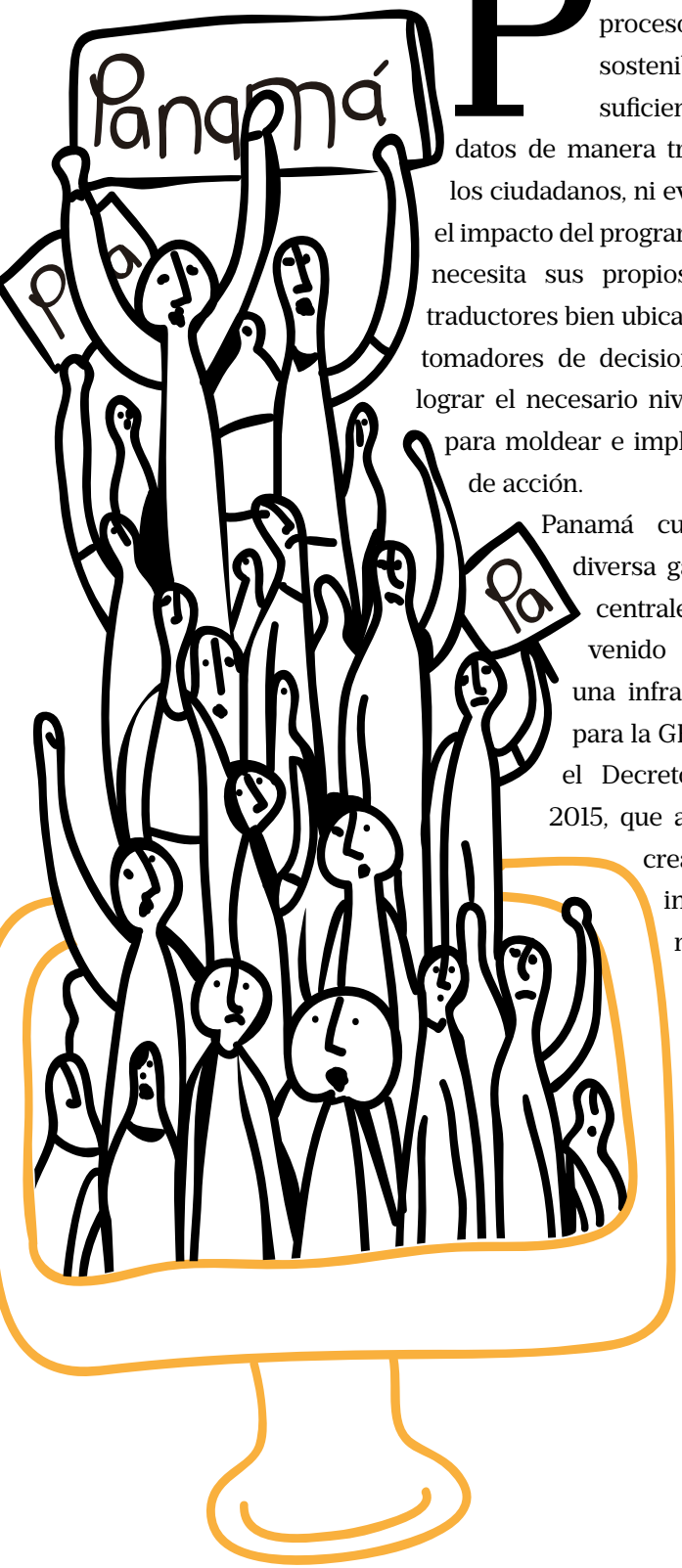
TABLA 10 | **IMPACTO DE LA GESTIÓN BASADA EN RESULTADOS**

Fuente: elaboración propia.

Tipo de Impacto	Impacto	Panamá	Latinoamérica	Fuente
Impactos relacionados, de manera indirecta, al desarrollo sostenible	Índice (Total) de Barómetro de Datos Abiertos (de 100)	17.9	29.48	Open Data Barometer, 2016
	Impacto de Datos Abiertos en la economía (de 100)	0	9.11	Open Data Barometer, 2016
	Impacto de Datos Abiertos en políticas sociales (de 100)	0	6.58	Open Data Barometer, 2016
	Impacto de Datos Abiertos en política (de 100)	0	25.32	Open Data Barometer, 2016
	Razón Beneficio/Costo de Programas de Protección Social	0.10	Posición 20 de 22 de grupo de economías emergentes	World Economic Forum 2018
	Percepción de la calidad del proceso de elaboración de políticas públicas (de 4)	1.40	1.89	Institutional Profile Database, 2016
	Percepción sobre la calidad de los servicios públicos (de 4)	1.40	1.86	Institutional Profile Database, 2016



2. Conclusiones



Para incrementar el impacto de la GBR en procesos de desarrollo sostenible, no es suficiente compartir datos de manera transparente con los ciudadanos, ni evaluar en detalle el impacto del programa. La evidencia necesita sus propios defensores y traductores bien ubicados en la red de tomadores de decisiones para poder lograr el necesario nivel de injerencia para moldear e implementar planes de acción.

Panamá cuenta con una diversa gama de agentes centrales que han venido construyendo una infraestructura legal para la GBR. Por ejemplo, el Decreto No. 393 del 2015, que adopta los ODS, crea un sistema de implementación, monitoreo y evaluación que busca impulsar a Agenda 2030. Ese decreto aspira a que los ODS *"sean parte de un proceso apropiación nacional lo cual solamente es posible con una fuerte vinculación entre el Gobierno a todos los niveles, los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, el sector académico y las agencias y organizaciones de cooperación internacional."* Estas aspiraciones vienen acompañadas de un sistema organizacional compuesto de una Dirección Superior, integrada por varios agentes centrales del gobierno; y un Comité Técnico integrado, entre otros, por un representante del Gabinete Social.

Para lograr sus aspiraciones, es importante descentralizar la implementación de cualquier actividad de GBR relacionada a este proyecto. No es suficiente apuntar que los agentes periféricos no tienen la capacidad o la voluntad para participar en estos procesos, por lo que es necesario ejecutarlos a nivel central o por agencias extranjeras.

En su lugar, hay que reforzar no solo la capacidad, sino también el posicionamiento de los agentes periféricos locales que se dedican a la recolección, el manejo, el análisis y la síntesis de datos. Esto incluye una estructura organizativa que los empodere a aprovechar la inversión dirigida a fortalecer la gestión pública en los últimos años.

C. Servicio civil

1. ODS y el fortalecimiento de las instituciones

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha convenido un camino de desarrollo sostenible para los próximos 15 años, ofreciendo una hoja de ruta que todos los países han hecho suya.

Los ODS nos invitan a identificar con claridad dónde deben estar puestos los esfuerzos de desarrollo para construir una sociedad sostenible en lo social, económico y medio ambiental. Invitan, también, a redireccionar los esfuerzos públicos y privados hacia la consecución de resultados ampliamente consensuados.

Impulsar la Agenda 2030 de los países miembros de las Naciones Unidas supone un gran esfuerzo colectivo que debe ser orientado y articulado por el Estado panameño. El sector público, a través de sus instituciones y su recurso humano, es el principal responsable de avanzar en la meta de reducir la pobreza y la desigualdad, garantizar la vida sana, y una educación inclusiva y de calidad; alcanzar igualdad entre géneros; asegurar la disponibilidad de agua potable para toda la población; garantizar acceso a energía sostenible; promover el crecimiento y consumos sostenibles; el empleo pleno y trabajo decente; la industrialización inclusiva; y ciudades resilientes.

De forma inevitable surge la pregunta si el Estado panameño, sus recursos humanos y financieros, están preparados para asumir estos desafíos. Es en este esfuerzo donde se enmarca este apartado dedicado al fortalecimiento del servicio civil en Panamá.

El servicio civil debiese comprender a todo el recurso humano de la administración pública; este se refiere al conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran (BID, 2014). Integra, por tanto, elementos de institucionalidad pública y de perfil de los integrantes de la administración del Estado.

En otras palabras, el servicio civil incluye enfoques de agentes y agencias que requieren ser revisados, estos son, personas e instituciones que se hacen cargo del diseño, de la implementación y de la evaluación de políticas y programas públicos, cuyo norte debe ser una eficaz administración y un eficiente uso de recursos públicos.

Panamá se encuentra en una situación privilegiada para asumir el logro de los ODS; no obstante, enfrenta desafíos. Por una parte, ha experimentado un rápido crecimiento económico que lo sitúa entre los países de mayor ingreso per cápita de América Latina. Pero se debe considerar que buena parte de los bienes y servicios que demanda el logro de los ODS corresponde a bienes públicos o a servicios provistos por el Estado.

Por lo tanto, las finanzas públicas y la eficacia con que opera el Estado se convierten en condiciones indispensables para lograr estos objetivos. Es en esta materia donde Panamá enfrenta sus principales desafíos. Por una parte, su recaudación tributaria (alrededor de 14% del PIB) es baja para el nivel de ingreso que ostenta e inferior a la de otros países de la región con similar nivel de desarrollo (ésta, además, viene cayendo de manera sostenida desde el 2008, cuando llegó a ser 18.8%)[28]. Ello ha llevado a que el país, desde hace varios años, presente un déficit fiscal y un crecimiento en la deuda pública.

Lo anterior debilita la capacidad de acción del Estado, y demanda mayor eficiencia en la asignación y ejecución del gasto público para avanzar en la consecución de los ODS.

La eficiencia de las instituciones públicas en la República es también un desafío pendiente. En el informe de competitividad del Foro Económico Mundial, en el que se lee que Panamá ocupa la posición 50, se constata que son dos sus principales debilidades: Las políticas de salud y educación (lugar 79) y la debilidad de sus instituciones (lugar 79, y es el indicador en que el país se encuentra más alejado del mejor). Estas dos áreas deficitarias son clave para avanzar en el logro de los ODS.

Al observar cuáles son las principales deficiencias institucionales, se constata que las mismas se vinculan con la independencia del poder judicial y su capacidad para resolver controversias; la confianza en el sistema político vinculadas a temas de corrupción y clientelismo; y la eficiencia del gasto público.

Lo anterior es reforzado por la identificación – en el mismo informe- de los factores que dificultan hacer negocios en Panamá. Los dos

[28]| Entre 2007 y 2014 el proceso fue el inverso, se redujo la deuda pública en 12.9 puntos porcentuales y el gasto público se mantuvo constante en un 23% del PIB. Por lo tanto, en el pasado reciente, la capacidad del sector público panameño fue bien superior a la actual.

principales son: Ineficiencia en la burocracia gubernamental y corrupción.

Estos datos llevan a la conclusión que modernizar el Estado para hacerlo más eficiente, transparente y probo, es una condición indispensable para lograr los ODS.

2. Situación del Servicio Civil en Panamá: Un modelo en construcción

Marco general

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada en junio de 2003 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en noviembre del mismo año, en el mismo país, ofrece un marco general sobre el Estado y su rol en el desarrollo nacional. Indica que *"para la consecución de un mejor Estado -instrumento indispensable para el desarrollo de los países- la profesionalización de la función pública es una condición necesaria.*

Se entiende por tal, la garantía de posesión por los servidores públicos, de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia".

Si bien esta concepción excluye los cargos de naturaleza política por razones propias del ejercicio electoral democrático, sí determina las bases constitutivas de la institucionalidad de los países, al establecer los lineamientos, los requerimientos y las condiciones necesarias para un Estado que sea capaz de promover el desarrollo del país, en el marco de reglas y normas claras de aceptación y confianza ciudadana.

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

La Carta concluye en que diversos estudios realizados por organismos internacionales registran evidencias acerca de la relación entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos, con:

i) Los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública.

ii) La eficacia gubernamental en la lucha contra la corrupción.

iii) La capacidad de crecimiento económico sustentable de los países.

Por otra parte, una administración profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático.

La calidad del capital humano es una importante prioridad para fortalecer el quehacer del Estado.

Los servidores públicos son su cara más visible, y su accionar está estrechamente ligado a la manera como la ciudadanía evalúa la eficacia de Estado y del gobierno de turno.

Sin embargo, en Panamá la diferencia entre Estado y Gobierno difícilmente se percibe; los servidores públicos terminan siendo identificados con el gobierno de turno.

Los funcionarios públicos y los asesores políticos del gobierno de turno son vistos como parte de lo mismo, y las declaraciones hechas por entrevistados apuntan a mostrar una cierta incredulidad hacia el sistema político y al funcionamiento del Órgano Ejecutivo:

"No es posible pensar que todos los funcionarios que son elegidos en cargos claves del Estado están ahí por sus capacidades. Muchos de los funcionarios que son altos directivos son elegidos por la cercanía de ellos con el gobierno que le toca asumir, y por eso tenemos tanta gente que entra y sale de la administración del Estado de Panamá cada cinco años" (funcionario del Estado, 2018).

"Tenemos que avanzar hacia un Estado más independiente y serio, no se entiende que los funcionarios de un gobierno no sirvan para el próximo gobierno y se les saque de sus funciones. Esto ha llegado a generar que los servidores públicos se cambian de partido político para así no perder el trabajo" (ex dirigente gremial de los servidores públicos, 2018).

El fortalecimiento de las instituciones públicas está determinado por múltiples factores, siendo uno de ellos la capacidad de separar las funciones del Estado y las del gobierno de turno (Drago y Ross, 2009). Un Estado consolidado y democrático debería tender a un sistema de servidores públicos que dirija la política como aplicación del principio democrático (CLAD, 2003), con normas y exigencias institucionales que garanticen independencia e imparcialidad en su forma de actuar. El servicio civil debe modernizarse hacia la conquista de esta independencia e imparcialidad, y ello requiere avanzar en reformas legislativas y en nuevos arreglos de gestión y de uso de recursos.

En la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, de junio de 2003, se aprobó la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que declara a la profesionalización del servicio civil como una tarea pendiente y permanente de los Estados miembros para avanzar en un desarrollo sostenible.

La Carta en mención declara que el mérito, la vocación de servicio, la eficacia, la responsabilidad y los valores democráticos, entre otros atributos, son los pilares básicos de un servicio civil al servicio de un Estado en desarrollo. Panamá firmó este documento y, por lo tanto, sus principios forman parte de los compromisos que la reforma del servicio civil debe considerar (CLAD, 2003).

El BID creó el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) para América Latina, con el objetivo de establecer los resultados en esta área para los 16 países de la región. Según los resultados del estudio, es posible identificar una relación positiva entre profesionalización del servicio civil y fortalecimiento de la institucionalidad pública (BID 2014).

El índice del BID se basa en 33 variables, las cuales

fueron extraídas de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), y permite identificar la situación del servicio civil en estos países y su evolución en un período de tiempo.

Para la región en su conjunto, el índice progresó de modo lento de un promedio de 30 puntos en el 2004 a 38 puntos en el 2014, dentro de una escala de 0 a 100 (Gráfico 17). Para el caso de Panamá, el índice pasó de 13 puntos en el 2003 a 29 en el 2012. El resultado está por debajo de los promedios regionales a pesar de que, en prácticamente todos los indicadores económicos y sociales, el país está sobre el promedio.

Al ordenar los países por nivel de Índice de Desarrollo Humano (IDH), de arriba hacia abajo, de menor a mayor IDH, se observó una tendencia al incremento del Índice de Desarrollo del Servicio Civil, con la excepción de Panamá, que se ubica muy por debajo de lo esperado para su nivel de desarrollo humano. Esto puede interpretarse como que "se puede crecer sin instituciones"; pero, en el mediano plazo, verse afectadas la calidad, la equidad y la sostenibilidad de ese proceso de desarrollo.

Según este informe Panamá, junto a El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana, presenta los mayores atrasos en la materia (ver Esquema 6). Las falencias detectadas son una débil institucionalidad y alta discrecionalidad en la toma de decisiones; especialmente, que no cuenta con un sistema que premie el 'mérito' como elemento esencial de la política de recurso humano. El servicio civil es una tarea pendiente para Panamá.

La Constitución Política de la República de Panamá de 1972, y sus posteriores modificaciones en 1978, 1983, 1994 y 2004, en su Título XI, identifica quiénes son funcionarios públicos y reconoce en el 'mérito', la base fundante de las nueve carreras que llevan a cabo la función pública (Art.300), siendo la carrera administrativa la primera (Art.305).

La Constitución señala que la permanencia en el cargo está condicionada por su competencia, lealtad y moralidad, y que su nombramiento no será potestad discrecional de ninguna autoridad vigente.

En 1994, la Asamblea Legislativa panameña aprobó la Ley No. 9 de 20 de junio, que regula los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de carrera administrativa, y define un sistema de administración del recurso humano sobre la base del mérito y la eficiencia.

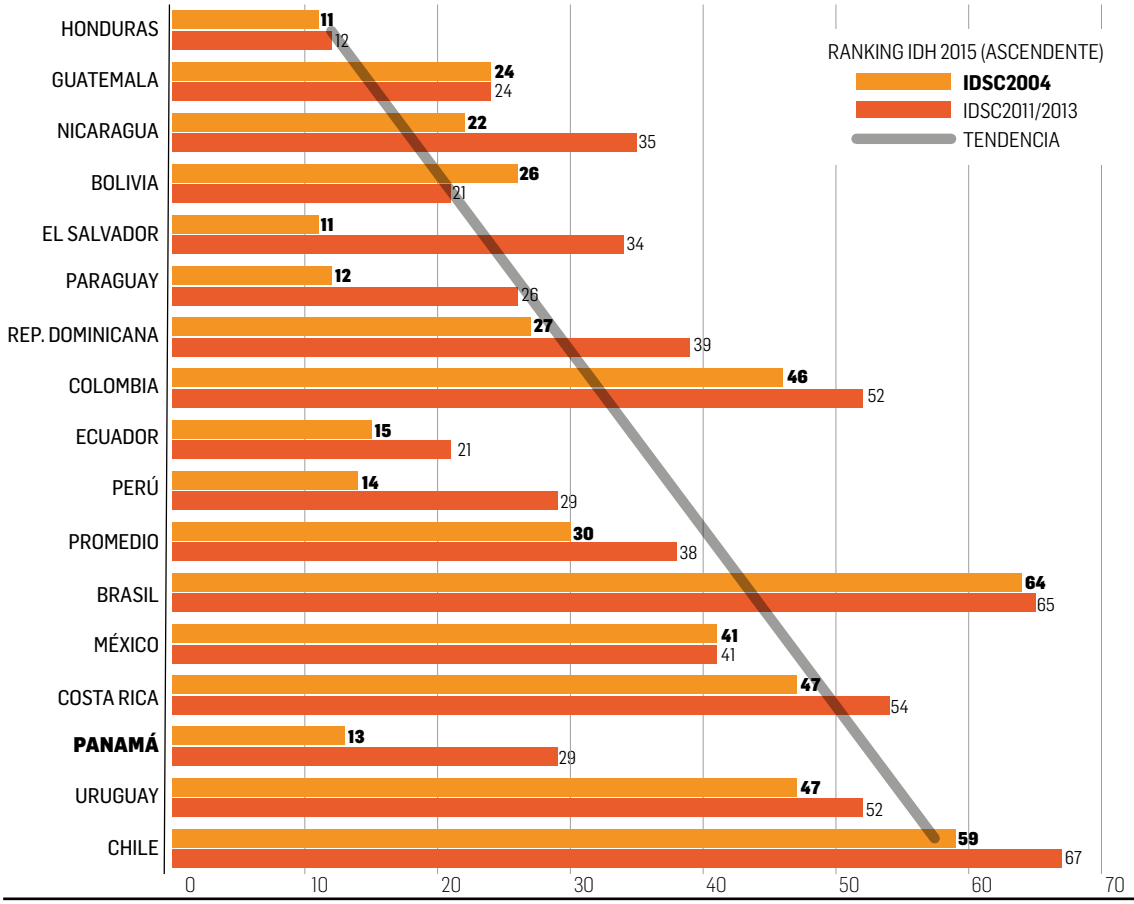
La carrera administrativa fue recibida con mucha aceptación por los servidores públicos, puesto que corregiría desigualdades existentes en el sistema:

"El reconocimiento a la carrera administrativa es una lucha que hemos venido dando hace años sin éxito. Luego de mucho esfuerzo logramos que la asamblea aprobara esta carrera, reconociendo los años de servicio y dándonos más estabilidad en nuestras labores. Es una ley justa para los funcionarios públicos que nos restablece la dignidad" (ex servidor público, 2018).

Esta ley creó la Dirección General de Carrera Administrativa (DGCA), adscrita a la Presidencia de la República, como expresión de la voluntad política para avanzar en las tareas que le son

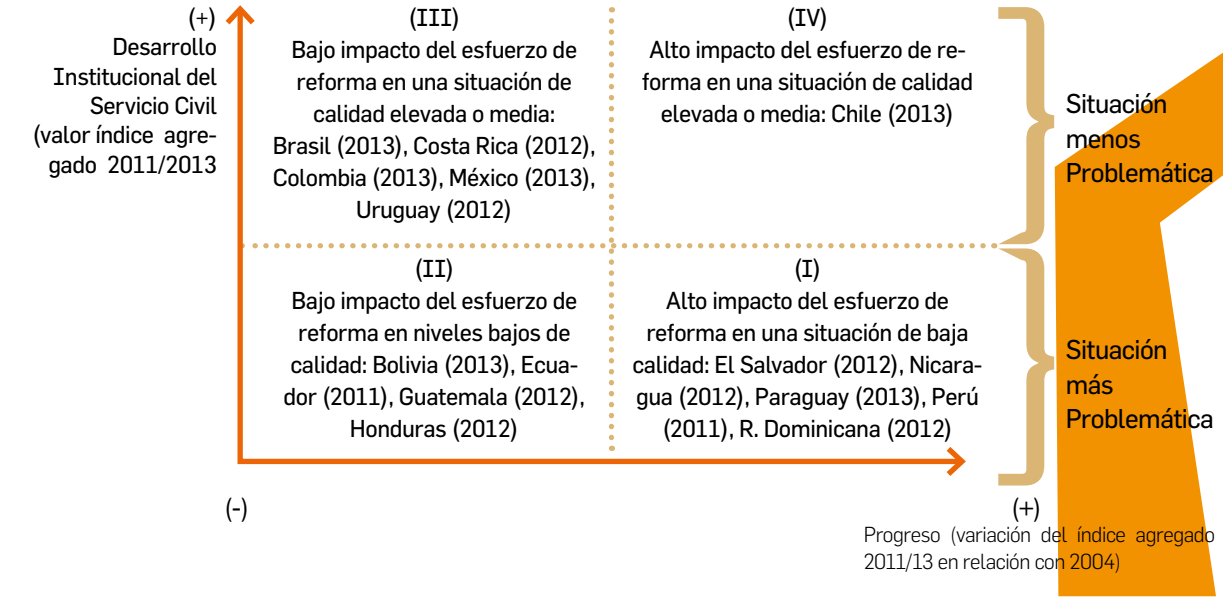
GRÁFICO 17 | ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL 2004-2011/2013 (16 PAÍSES)

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2014. Al Servicio del Ciudadano. Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington; e Informe de Desarrollo Humano Mundial 2016. PNUD, New York.



ESQUEMA 6 | AVANCES Y ESTANCAMIENTO EN LA MODERNIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID),2014. Al Servicio del Ciudadano. Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.



encomendadas, y establece los principios que rigen a los funcionarios públicos, así como los niveles jerárquicos y funcionales de la administración pública. Además, define los tipos de puestos públicos –permanentes y temporales- y en forma explícita, los objetivos primordiales de la ley, que son:

a) Desempeño eficiente, trato justo, desarrollo profesional integral, remuneración adecuada y oportunidades de promoción de los servidores que cumplen con la función pública.

b) Promover el ingreso y la permanencia de servidores públicos idóneos, competentes, leales y honestos.

c) Desarrollar una carrera administrativa que proteja al servicio público de presiones políticas partidistas.

En definitiva, la carrera administrativa se rige por los principios de *Igualdad, oportunidad, eficiencia, equidad y justicia,* y su normativa debe estar orientada a resguardarlos en todo momento.

Por lo tanto, debe generar las condiciones necesarias para que los servidores públicos de carrera administrativa cuenten con las garantías mínimas para el desarrollo adecuado de su función. La aprobación de la Ley se considera un reconocimiento, como lo menciona un entrevistado: *"Podríamos haber avanzado en más reconocimientos a los funcionarios públicos, pero entendemos que esta es una gran victoria para todos igual, que de tanto esperarla no la hemos celebrado como debimos hacerlo"* (ex dirigente gremial de los servidores públicos, 2018).

Para otros entrevistados, la aprobación de la ley generó grandes expectativas, las cuales no se han cumplido a la fecha por las dificultades que genera esta reforma, la cual exigiría un cambio cultural. Algunos declaran que las discrecionalidades son difíciles de erradicar[29]. *"Hemos legislado para lograr una carrera administrativa profesionalizada y estable, sin embargo, vemos que los avances son lentos porque no se han logrado todos los objetivos propuestos por la ley, y que cambiar las prácticas instaladas llevará tiempo"* (miembro

[29] *Según fuentes del Ministerio de la Presidencia, en Panamá existen alrededor de 228,000 servidores públicos, los cuales ocupan cargos con claras responsabilidades por cumplir. El 92% realiza labores permanentes y solo el 8% tiene contratos eventuales. El 56% de los funcionarios del Estado es hombre y el 44% mujer, requiriendo una política balanceada y equilibrada que reconozca derechos y deberes a ambos grupos poblacionales.*

de la Asamblea Nacional de Panamá, 2018).

Sin embargo, en la mayoría de los casos, los consultados expresaron que la carrera administrativa no logra corregir una injusticia ya instalada, que era la capacidad desmedida de las autoridades de mover y trasladar funcionarios de acuerdo con intereses particulares.

La Ley No. 23 de 12 de mayo de 2017 genera una institucionalidad que incorpora un Tribunal Administrativo de la Función Pública (Art. 42), con jurisdicción en todo el territorio, y que tiene por objetivo resolver las apelaciones sobre el recurso humano de la administración del Estado que pudieran afectar las garantías de esos servidores públicos del país. *"Viene a reducir discrecionalidades, porque será el tribunal el que dirima reclamos sobre desvinculaciones, traslados o cualquier acción de directivos públicos en contra de servidores públicos y que se consideren como injustas"* (profesional de carrera administrativa, 2018).

Los entrevistados identifican a este tribunal como un gran avance en la búsqueda de protección y estabilidad del recurso humano frente a las posibles discrecionalidades producidas por autoridades políticas, debido a que la mayoría de los funcionarios públicos depende de los cargos directivos de exclusiva confianza política. Ello genera una gran rotación en los recursos humanos, costosa para el Estado, y que ha traído ineficiencia en la función pública.

"La aprobación de este tribunal es otra batalla ganada. Tenemos muchas expectativas con el tribunal, porque uno de sus integrantes será representante de los funcionarios, un magistrado de gran nivel que nos sabrá representar frente a las diarias decisiones unilaterales que se toman y que nos perjudican" (ex dirigente gremial de los servidores públicos, 2018).

Las personas entrevistadas enfatizaron en que el clientelismo es un hecho persistente en la administración del Estado panameño, que en cada cambio de gobierno se reconfigura un nuevo grupo de servidores públicos, el cual responde a militancias políticas relacionadas con los gobiernos de turno. Esta afirmación se repite:

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

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

Lo anterior es coherente con los resultados del Foro Económico Mundial, con respecto al clientelismo y a la falta de confianza de los ciudadanos en la política en Panamá.

La Ley N. 23 de mayo de 2017 mejora el rol de la Dirección General de Carrera Administrativa (DGCA), para desarrollar la política de recursos humanos de los servidores públicos.

La nueva DGCA avanza hacia la estandarización de procesos de gestión del recurso humano

en la administración pública, perfecciona los sistemas internos y de datos e información para todos los servicios públicos, creando políticas que van abarcando un número mayor de servidores públicos. También norma y, entre otros aspectos, define la manera de seleccionar y acreditar los cargos de la carrera administrativa. Además, se reconoce la antigüedad de los funcionarios públicos, y el artículo 4 de la mencionada ley, establece una bonificación que permite que los servidores públicos permanentes reciban un reconocimiento económico por años de servicios.

De esa manera, las decisiones de desvinculación funcionaria son económicamente más difíciles de tomar, generando mayor estabilidad y menor vinculación con decisiones clientelistas.

Aunque esta Dirección debe orientarse al desarrollo del servicio civil para la toda la administración pública, hoy lo hace solo para aquellos funcionarios que están adscritos a la carrera administrativa (solo 30% de los servidores públicos).

"Hoy la carrera administrativa no logra fiscalizar y acreditar a todos los servidores públicos, por eso debemos hacer las cosas bien para así incrementar el impacto de carrera administrativa en la administración pública. Debemos llegar a más del 30% de los funcionarios públicos" (profesional de carrera administrativa, 2018).

Los entrevistados coinciden en que el sistema de servicio civil es aún precario y no genera los incentivos para que los servidores públicos permanezcan en el Estado.

A Panamá aún le resta desarrollar una política clara y universal de servicio civil que considere a todos los funcionarios públicos, para que estos cuenten con las garantías legales y normativas que le protejan de presiones políticas y lograr que su desempeño sea coherente con los mandatos que establece la Ley con respecto al rol que debe cumplir, logrando así alcanzar una carrera funcionaria que, además, lo haga atractivo y competitivo.

Avanzar en esa dirección requiere de una institucionalidad con niveles de autonomía, liderazgo, eficiencia y transparencia; como también de la voluntad política y soporte legal necesario para llevar a cabo estas reformas. Al respecto, esto dijeron algunos de los entrevistados:

"Pensamos que la carrera administrativa debía ser una institucionalidad autónoma, sin dependencia del gobierno de turno, para que esta institucionalidad pudiera llevar una reforma del recurso humano sostenida y permanente, alejada de intereses políticos del momento" (alto directivo de la administración del Estado, 2018).

"Hoy, la carrera administrativa se relaciona con el gobierno a través de la Ministerio de la Presidencia, y sus atribuciones dependen de la voluntad política del gobierno de turno que hasta la fecha ha sido decisiva para avanzar en la implementación de la ley" (profesional de carrera administrativa, 2018).

"Hay que dar pasos serios, el Gobierno debe mostrar compromiso con esta reforma, ya que reducir el clientelismo y el abuso político que existe tomará tiempo y mucha dedicación" (representante del sector empresarial, 2018).

A modo de conclusión sobre el diagnóstico

realizado, tanto la información provista como las entrevistas realizadas coinciden en la prioridad de fortalecer todo el servicio civil para avanzar hacia mayores grados de eficacia y eficiencia en la administración del Estado.

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

La gestión pública debe basarse en lineamientos estratégicos, y en la evaluación del rendimiento de sus altos directivos de acuerdo con los mismos.

Ellos, a su vez, deben liderar equipos con una mirada técnica, con objetivos estratégicos claros, y resultados esperados y conocidos por todos, evaluando sus avances.

Por último, debe incorporar formas de medir competencias laborales que permitan definir reglas para el desarrollo de la carrera funcionaria profesionalizada y técnica.

3. Conclusiones

Los ODS imponen a Panamá y a los países de la región, la necesidad de contar con un mejor Estado, más eficiente y con recursos humanos de calidad.

En ese desafío, el servicio civil debe asumir nuevos roles y proyectarse como un elemento determinante en la consecución de los objetivos estratégicos plasmados en los ODS.

El servicio civil de Panamá ha logrado avanzar hacia una mayor institucionalización, apoyado en leyes que le han dado mayor estabilidad al servidor público y logrando incluir un tribunal administrativo para resolver las diferencias que se pudieran generar con relación a decisiones del recurso humano en las diversas instituciones de la administración del Estado. Sin embargo, hay mucho por hacer aún. Destacan las siguientes tareas:

- Ampliar la cobertura de los actuales programas dirigidos al servicio civil y fortalecer la institucionalidad relacionada con el desarrollo de la política de recurso humano dentro de la administración del Estado.
- Fortalecer la estabilidad funcionaria de los servidores públicos, sin que ello impida procesos de reformas y mejoras en el sector

público. Estabilidad no puede confundirse con inamovilidad.

- Perfeccionar el trabajo realizado por la DGCA, logrando que los procesos de reclutamiento y selección se realicen sobre la base de atraer buenos profesionales al sector público, haciendo carrera funcionaria, y que los talentos jóvenes puedan sentirse atraídos para servir al Estado. Esto se logra fortaleciendo la institucionalidad y dotándola de recurso humano calificado para enfrentar nuevos desafíos.
- Definir una hoja de ruta para la DGCA, con el fin de concluir la acreditación de carrera administrativa y generar procesos de evaluación de esta etapa, e incorporar mejoras.
- Lograr un espacio de coordinación efectivo entre la DGCA y el resto de las instituciones que toman decisiones relevantes en cuanto a la política de recursos humanos en el sistema público.
- Instalar un Programa de Excelencia para Altos Directivos de la Administración Pública, que tiene por objetivo separar funciones del Estado; profesionalizar a directivos y profesionales; establecer una gestión de desempeño de estos servidores públicos exigente e innovador, así como acciones a favor de la transparencia y combate a la corrupción.

VI. RECOMME

NDACIONES

A. Nuevo marco regulatorio para la administración del Estado en Panamá

Como se mencionó, en 1994 se creó la Dirección General de la Carrera Administrativa y en el 2017 se fortaleció para mejorar la política de recursos humanos dentro de la administración del Estado. Sin embargo, ésta no está orgánicamente vinculada con la política de organización administrativa del sector público, que depende del MEF. Ambas funciones constituyen la institucionalidad que da forma al servicio civil.

Para obtener un resultado exitoso del funcionamiento de esas dos instituciones, es preciso que la administración pública cuente con un solo cuerpo normativo que establezca principios, estructura organizacional, funciones y atribuciones del poder ejecutivo, y las instituciones que lo componen.

Disponer de este cuerpo normativo permitiría identificar, de mejor forma, el correcto funcionamiento y niveles de coordinación requeridos dentro de la administración del Estado, como también el perfil de servidores públicos para cumplir con estos mandatos.

La Ley de Bases Generales de la Administración del Estado es el instrumento utilizado en otros países (como España, Chile, Costa Rica y Perú) para contener en una sola el conjunto de normas que hoy, en Panamá, están distribuidas en diversos cuerpos legales (esto es señalado en el informe de modernización del Estado, PNUD 2014).

La presentación y aprobación de estas leyes requeriría de un acuerdo político amplio para ser aprobada por la Asamblea Nacional de Panamá.

1. Generar el Programa de Excelencia para Altos Directivos de la Administración Pública

Hasta el momento, el esfuerzo de reformas al servicio civil en Panamá ha estado concentrado en los funcionarios de carrera administrativa, que corresponden al 30% del total de funcionarios públicos. Al 70% no regulado, se suman los cargos de exclusiva confianza, alrededor de 4,000 servidores públicos que pueden ser elegidos con criterios distintos a los establecidos para los procesos de ingreso

del personal. Por lo tanto, la elección del presidente de la República trae aparejado la elección, remoción y definición de gran número de cargos claves dentro del Órgano Ejecutivo.

Para avanzar en la profesionalización y despolitización del servicio civil, se sugiere implementar un Programa de Excelencia para Altos Directivos Públicos, que contemple la selección de cargos por consideraciones técnicas y no políticas. Muchos países han avanzado en esta dirección: el Reino Unido inició sus reformas en 1988, Estados Unidos en 1978, Nueva Zelanda en 1989, Alemania en 1986, y Francia tiene este modelo bien establecido desde 1945. En tanto, Chile fue el primer país latinoamericano que inició esta separación de funciones desde el 2003.

Estas iniciativas no tienen como objetivo eliminar el actuar de los asesores políticos, sino lograr que éste se concentre en la formulación y diseño de políticas públicas, más que en su ejecución (Drago y Ross, 2009). Esto es, se separan las funciones de formulación y diseño de políticas públicas a un ámbito más político e intensa relación con el programa de gobierno, y las labores de ejecución de políticas a funcionarios técnicos y asociados a rendimientos específicos, vinculados con una carrera funcionaria.

Un Programa de Excelencia para Altos Directivos debe incorporar mejoras en los procesos de reclutamiento y selección de quiénes ocuparán estos cargos, y un sistema de medición del desempeño de la alta dirección.

A continuación, se presentan las características generales que tendría este programa:

Principios del programa

Este programa se orientaría por los siguientes principios rectores:

Principio de eficacia: Instalando como prioridad la eficacia en el alcance de los objetivos institucionales donde estos cargos se desarrollan. Para eso se requiere que el trabajo esté organizado de acuerdo con un programa de prioridades, metas y resultados esperados. Esto es, un modelo de gestión del desempeño estratégico que regiría para las instituciones clave en el desarrollo del país.

Principio de probidad y transparencia: Los actos de los servidores públicos deben estar orientados alcanzar los intereses colectivos y el bien común; sus acciones están sometidas al escrutinio público, por lo tanto, su quehacer debe ser informado de modo permanente. En Panamá existe el Código de Ética para los Funcionarios Públicos del Gobierno Central, que data del 2004, al que es preciso incorporarle aspectos de transparencia y probidad.

Principio de objetividad: Los servidores públicos deben lograr resultados esperados de acuerdo con objetivos establecidas en la Ley y en la normativa de las instituciones públicas y su funcionamiento.

Principio de atención ciudadana y rendición de cuentas: Los servidores públicos deben orientar sus esfuerzos a que la atención al ciudadano sea oportuna, rápida y satisfaga sus necesidades. Para eso deben rendir cuentas a los ciudadanos de manera sencilla y cercana, logrando con esto mejorar la relación entre el Estado y la ciudadanía.

Objetivos del programa

Estarían concentrados en:

- Establecer niveles jerárquicos –niveles profesionales y/o directivos–, y grupos de cargos de la administración pública que serán parte de este programa, identificando responsabilidades y atribuciones específicas a este conjunto de cargos estratégicos, que no podrán ser nominados o removidos por razones políticas.
- Estos cargos serán ocupados mediante un proceso de selección y reclutamiento altamente profesionalizado, autónomo, técnico, con perfiles de cargos en directa relación con las metas de gestión estratégicas previamente establecidas.
- El tiempo de duración del cargo estará fijado por el período que se pacte el convenio de desempeño. Será elegido por otro período, si cumple con éxito los compromisos asociados al cargo.
- Generar un programa de seguimiento y evaluación al desarrollo de la gestión estratégica encomendada, identificando apoyos técnicos y administrativos a ofrecer para asegurar el logro de las metas de gestión previamente acordadas.
- Instalar niveles de transparencia en la gestión de estos profesionales y directivos que permitan retroalimentar al sistema con su desempeño.

Modelo de gestión para altos directivos públicos

Este modelo requiere el establecimiento de metas de desempeño individuales para altos directivos.

Además, los propios directivos deben establecer un modelo de gestión de objetivos estratégicos colectivos para el servicio que lideran, con lo cual se crean sistemas de gestión para los cargos de segundo y tercer nivel jerárquico. La decisión sobre la organización interna y distribución de estas tareas descansa en el jefe del servicio, el cual debe contar con las herramientas necesarias para identificar, de manera no discrecional y responsable, la forma, cobertura y extensión que tendrán estos procesos internos y quiénes serán los responsables de participar en sus desarrollos. Ello debe traducirse en acuerdos o convenios de desempeño, individuales o colectivos, bajo un modelo de modernización aprobado previamente por el Estado (Barros, Weber y Díaz, 2017).

Este modelo de desempeño se ha explorado en América Latina. Por ejemplo, el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), lleva 15 años de funcionamiento en Chile, y se ha basado en metas estratégicas colectivas e individuales que son revisadas y evaluadas en períodos regulares de tiempo por unidades centralizadas, las cuales monitorean el desarrollo de los procesos estratégicos.

Estos programas traen aparejados incentivos económicos con el cumplimiento de metas. En Chile, los convenios de desempeño se han diseñado para diversos niveles jerárquicos. En una primera etapa, este proceso logró introducir la cultura de la planificación estratégica, especialmente cuando los directivos que lideraron estos procesos generaron diálogos de desempeño como espacios de revisión de las tareas asignadas y mejoramiento en sus prácticas. Así, los funcionarios públicos

obtuvieron información sobre la calidad de trabajo y formas de perfeccionarlo.

La implementación de esta propuesta requiere de una normativa legal que identifique, claramente, responsabilidades administrativas; pero que, a su vez, no sea una 'camisa de fuerza' burocrática que atrase los procesos de ejecución al interior de las instituciones.

Hay que generar procesos de gestión del desempeño claros y con medios de verificación que generen certezas entre los funcionarios públicos, al tiempo que presenten desafíos profesionales atractivos que permitan mantener al recurso humano comprometido (Buckingham, 2015). Los instrumentos que se utilicen deben adaptarse a la naturaleza y las características de las instituciones, considerando la cultura de los servidores públicos, y teniendo plena conciencia del contexto político y social que se enfrenta (Barros, Weber y Díaz, 2017).

Creación de un acuerdo marco y un consejo asesor

Para avanzar en el diseño de este programa es imperativo lograr un amplio acuerdo político que incluya a los actores relevantes para darle viabilidad y sostenibilidad a esta iniciativa. Por parte del Ejecutivo debieran participar el MEF, el Ministerio de la Presidencia, la DGCA y representantes de oficinas vinculadas a presupuestos y evaluación de políticas públicas.

Es necesario, de igual forma, sumar a representantes de gremios de funcionarios públicos y organizaciones relevantes de la sociedad civil que representen a los beneficiarios del Estado en sus diversas políticas públicas, como también a expertos en estas materias que representen las distintas sensibilidades políticas de Panamá. Se propone que ellos constituyan un Consejo Asesor del Programa de Excelencia para Altos Directivos de la Administración Pública[30] que genere las condiciones necesarias para darle viabilidad a esta iniciativa.

Plan Piloto para el Programa de Excelencia para Altos Directivos de la Administración Pública

Resulta conveniente, iniciar este proceso con un plan piloto que fundamente el proyecto legislativo que, de modo simultáneo, se debiera estar confeccionando.

El plan piloto del programa es un laboratorio de mejoramiento de la gestión, que busca identificar los mejores procesos de selección y reclutamiento, los criterios y métodos para el establecimiento de metas estratégicas por cargos, y los indicadores requeridos para su evaluación (de desempeño y transparencia, entre otros).

Sumado a lo anterior, el plan piloto debe alimentar un proceso de construcción de un acuerdo político para la definición del conjunto de cargos que abarcaría el programa, para el cual es preciso que el Ejecutivo identifique la entidad responsable de instalarlo, así como su posterior desarrollo, que podría ser el MEF en coordinación efectiva con la DGCA.

El éxito de este programa depende de la voluntad política del Ejecutivo en introducir cambios sustantivos para el nombramiento de la alta dirección pública, y de que éste genere un amplio consenso que haga políticamente viable su definición y su implementación permanente.

[30] *La extensión y atribución de este Consejo es parte de la propuesta más específica que debe ser presentada al presidente de la República, sus porcentajes de representación, modelo de gestión del consejo asesor, periodicidad en su funcionamiento, resultados esperados, tiempos de trabajo, entre otras condiciones.*

B. Fortalecer la planificación y la Gestión pública Basada en Resultados

- **La descentralización de procesos de GBR:** La agenda de desarrollo sostenible ha ayudado a expandir el número de agentes centrales en la red de GBR dentro de ministerios, autoridades, comisiones y organismos internacionales. Sin embargo, la expansión de los agentes periféricos no ha sido tan prolífica. No solo es necesario hacer más explícito y claro el rol de diferentes agentes en procesos de GBR, también hay que entender mejor las ventajas comparativas que les ofrece su posicionamiento. Mientras que los ministerios y organismos internacionales deben seguir enfocándose en formar y mantener alianzas, reducir las ambigüedades propias de este tipo de proyectos y formular planes de acción, los agentes periféricos se deben enfocar, casi por completo, en los complejos procesos metodológicos y técnicos de obtención y análisis de datos. Ambos grupos trabajando en conjunto para implementar mecanismos que ayuden a asegurar el uso e impacto de los resultados de esta implementación.
- **Facilitar un giro cultural en la GBR:** Desde el Centro, se deben implementar programas de concientización y entrenamiento para apoyar un cambio de enfoque de la política pública en general. Mientras que los agentes centrales se enfocan en temas legales y aseguran que la implementación cumpla con las leyes existentes, es importante reemplazar la obsesión con justificar proyectos de desarrollo económico en términos de leyes e indicadores sin contexto, por una obsesión con los efectos que las políticas públicas tienen en la calidad de vida de diferentes grupos de ciudadanos.

Además de charlas sobre el tema, no hay nada más efectivo para cambiar culturas organizacionales que pequeños ajustes a procesos. Por ejemplo, es vital ir más allá del simple cumplimiento de decretos y leyes de datos abiertos y transparencia, y lograr que las informaciones que producen las instituciones públicas apoyen directamente procesos de desarrollo social. Un primer paso sería modificar las páginas de transparencia de entidades públicas para que contengan datos y comentarios sobre desarrollo sostenible como la igualdad de género en la administración pública, discriminación por orientación sexual en los servicios públicos, y el efecto de niveles de ingreso o educación en la capacidad de acceder a servicios de salud. Similarmente, talleres cortos de uso de marco lógico de planificación o estrategias de cambio ayudarían a cambiar la conversación sobre la razón de ser de políticas públicas.

- **Independencia y autonomía de técnicos en GBR:** Además de incrementar la capacidad de los agentes técnicos, existe un consenso entre los miembros de la red de GBR en cuanto

a que hace falta el deseo o la voluntad política para tomar en serio este tipo de gestión. Si se considera la serie de ejemplos de inversión en infraestructura legal para la GBR en Panamá, se diría que ellos, en realidad, enfrentan una falta de confianza profesional y seguridad laboral para hacer cumplir su labor, y usar los recursos y leyes que tienen disponibles. Un buen proceso de GBR, después de todo, tiende a retar creencias, el statu quo y la inercia, sugiriendo nuevas formas de hacer las cosas que puedan significar pérdidas de trabajos y de poder para agentes en el poder. Es necesario crear más seguridad laboral e institucional para este tipo de agentes técnicos.

A corto plazo, esto se lograría incrementando y enfocando aún más la inversión en organizaciones como la SENACYT, en lo que se podría describir como centros públicos de investigación. Por ejemplo, el PEN2030 corre el riesgo de quedarse estancado en el centro de la red de GBR, con la creación de más agentes centrales (comisiones, autoridades o secretarías), que no están posicionados, correctamente, en la red para implementar GBR.

Eso trae consigo la posible consecuencia de que el proyecto pierda su legitimidad y continuidad en el formato actual al entrar un nuevo gobierno, o de ser implementado sin el beneficio del valor agregado de los agentes periféricos.

Las alianzas con universidades, como el Observatorio de los ODS de la Universidad de Panamá, centros regionales universitarios y ONGs deben ser enunciadas en los planes de acción y recibir los recursos necesarios para la capacitación de su personal, la inversión en sistemas de almacenamiento, procesamiento y análisis de datos; y la creación de espacios para que estos agentes apoyen procesos de aprendizaje y gestión de conocimiento.

Los fondos de inversión en centros de investigación como los del SENACYT, pudiesen enfocarse exclusivamente a esa tarea. A largo plazo, urge reducir la politización directa de la generación de estadísticas nacionales y estudios de factibilidad.

Es necesario expandir y reforzar la inversión en centros de investigación, de manera que con ello se apoye la sostenibilidad de institutos completamente autónomos e independientes enfocados en desarrollo sostenible. Estos no solo garantizarían la estabilidad laboral de sus investigadores, también estarían encargados de presentar pronósticos de crecimiento y logros paralelos a los presentados por el MEF, por ejemplo. Estos pronósticos podrían ser utilizados por la Asamblea Nacional y la opinión pública para evaluar las propuestas presupuestarias anuales y los planes de inversión plurianuales.

Institutos independientes, de igual forma, apoyarían a reducir el impacto de la falta de sincronía entre los ciclos políticos y los ciclos de evaluación, permitiendo la elaboración e implementación de planes de GBR a mediano y largo plazo.

Los institutos deben invertir en su reputación como centros de pensamiento que producen información válida, fiable y relevante a corto y largo plazo.

Para esto, tales centros deben tener los recursos para poder comunicar los procesos y resultados de sus estudios de manera efectiva a diferentes públicos, como políticos, grupos de cabildeo, la sociedad civil y los ciudadanos en general. Pero lo más importante que se lograría con este tipo de organización, es darles seguridad y confianza a los técnicos de GBR, además de posicionarlos justo afuera del centro de la red de GBR, pero con mecanismos para influir en la toma de decisiones.

C. Recomendaciones para el avance de la Reforma del Pacto de Estado por la Justicia

1. Revisión de las prioridades y el fortalecimiento de la Comisión de Estado por la Justicia

Para avanzar en la modernización y la reforma de la arquitectura institucional del sistema judicial se requieren alianzas estratégicas y espacios de diálogo que permitan unificar criterios para definir una agenda, una hoja de ruta y el compromiso para impulsarlas. Es imprescindible fortalecer esos espacios de diálogo y toma de decisiones, y establecer con claridad los roles de cada uno de los actores.

Luego de 17 años, la Comisión de Estado por la Justicia (CEJ) se mantiene como ese espacio de diálogo y seguimiento de la agenda de la reforma judicial. Es importante fortalecerlo y realizar los ajustes que permitan mejorar su capacidad de coordinación y seguimiento.

Para fortalecer este espacio de coordinación interinstitucional se requiere:

- Darle rango legal y presupuesto a la CEJ.
- Integrar a otros actores de la sociedad civil, como el sector privado, los trabajadores y las universidades.
- Crear la Secretaría Técnica de la Comisión de Estado por la Justicia, para que se encargue de dar seguimiento a la agenda de reformas y a su implementación.

En el 2017, la CEJ redefinió la agenda en materia de reforma judicial, aunque no tuvo capacidad de darle seguimiento. Esta redefinición debe ser analizada a la luz del PEN2030.

Se requiere:

- Que la CEJ, con la participación del MEF, definan el presupuesto necesario para la implementación de la Justicia Comunitaria de Paz, la Ley de Carrera Judicial y lo necesario para continuar el proceso de implementación del Sistema Penal Acusatorio.
- Revisar prioridades de la agenda de la reforma judicial a la luz de los ODS y el PEN2030, en conjunto con la Concertación Nacional para el Desarrollo.

- Retomar la discusión sobre las reformas constitucionales en materia de justicia en conjunto con la Concertación Nacional para el Desarrollo.
- Desarrollar un plan de difusión y educación para los ciudadanos sobre el contenido e importancia de la reforma.

2. Evaluación de la reforma judicial

La reforma judicial requiere de un largo proceso que está cargado de 'luces y sombras', que se enfrenta a resistencias que pueden provocar la contrarreforma que conllevarían graves retrocesos. Este ha sido un fenómeno en varios países de la región. Por ello, es importante definir metodologías adecuadas para el monitoreo de su implementación, que permitan identificar las dificultades y elaborar las estrategias.

Urge iniciar los siguientes procesos:

- Realizar una evaluación crítica acerca de la implementación del Sistema Penal Acusatorio para identificar las fallas y potenciar los logros.
- Realizar una evaluación sobre la situación actual del régimen de Carrera Judicial y el de Integridad y Transparencia en el sistema de justicia.
- Evaluación de la implementación de la Justicia Comunitaria de Paz.

En este proceso de evaluación y monitoreo de la reforma judicial es fundamental mejorar las capacidades de la sociedad civil para que asuma parte importante de esta tarea. Los monitoreos de las propias instituciones ejecutoras son fundamentales, pero aún más los monitoreos y observatorios ciudadanos.

3. Fortalecer la participación de la sociedad civil

La sociedad civil es actor clave en la tarea de difundir el contenido y la necesidad de las reformas judiciales; y por ello, la importancia de animar esa participación. Se trata de brindar asistencia técnica y financiera a las organizaciones interesadas en el tema, y que participan en el proceso de implementación.

El monitoreo ciudadano es clave en la reforma judicial, especialmente en lo relativo al Sistema Penal Acusatorio, la Justicia de Paz y la Ley de Carrera Judicial; y para ello, se requiere el apoyo financiero y técnico a las organizaciones de la sociedad civil.

Secretaría Técnica de la Comisión de Estado por la Justicia

Para llevar adelante la agenda de la reforma es necesario definir una estructura orgánica más formal que funcione a tiempo completo, y tenga asignado un personal mínimo que pueda funcionar de manera permanente.

La Secretaría Técnica debe ser creada por una resolución de la Procuraduría de la Administración, y estar supeditada al Procurador de la Administración como ente coordinador de la CEJ. Será la encargada de dar seguimiento a las actividades de la CEJ

Se deben crear, además, secretarías técnicas en el Órgano Judicial, Ministerio Público y Ministerio de Gobierno, con las respectivas atribuciones y responsabilidades en cada institución.

VII. Bibliografía

Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; Robinson, James A. (2005). "Institutions as a Fundamental Cause of Long Run Growth". In Aghion, Philippe; Durlauf, Stephen. *Handbook of Economic Growth.* Vol 1, Part A. pp. 385–472.

Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; Robinson, James. December 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *American Economic Review.* 91 (5): 1369–1401.

Adames, Enoch. "La Gobernanza en Crisis. ¿Estructural o coyuntural?" *La Estrella de Panamá.* 18 de marzo del 2018.

Baldez, Lisa. 2001. "Coalition politics and the limits of state feminism in Chile". *Women & Politics,* 22(4), 1-28.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2014. Al servicio del Ciudadano. *Una Década de Reformas del Servicio Civil en América Latina* (2004-2013). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Banco Mundial. 2016. *Panama Country Opinion Survey Report. The World Bank Group.* Recuperado de http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2700/download/38842

Banco Mundial. 2017. Informe sobre desarrollo mundial 2017: *La gobernanza y las leyes.* Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banddyopadhyay, Subhayu, Sajal Lahiri y Javed Younas. 2015. "Financing growth through foreign aid and private foreign loans: Nonlinearities and Complementarities". *Journal of International Money and Finance* 56: 75-96.

Barro, Robert J.; Sala-i-Martin, Xavier. 2003. Economic growth (2nd ed.). Massachusetts: MIT Press.

Barro, Robert J. 1991. "Economic growth in a cross section of countries". Quarterly Journal of Economics. Oxford Journals. 106 (2): 407–443.

Barros, Alejandro, Alejandro Weber y Daniel Díaz. 2018. "Convenios de Desempeño en la Alta Dirección Pública. Orientaciones de Optimización como herramienta de Gestión del Desempeño". En *Un estado para la Ciudadanía: estudios para su Modernización,* editado por Isabel Aninat y Slaven Razmilic, 319-360. Centro de Estudios Públicos, CEP.

Bogado Tabacman, Eduardo. 2014. "Desafíos del gobierno abierto: la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas". *V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas.* Madrid, España, 29 Sept.-1 Oct. 2014.

Brown Araúz, Harry. 2015. "Elecciones 2014: El realineamiento del sistema de partidos panameño". *Revista Panameña de Política* No. 20: 55-82. Julio-diciembre 2015.

Buckingham, Marcus y Ashley Goodall. 2015."Reinventing Performance Management". *Harvard Business Review.* Abril 2015.

Cabrera, Pedro. 2005. Nuevas tecnologías y exclusión social. *Un estudio sobre las posibilidades de las TIC en la lucha por la inclusión social en España.* Madrid: Fundación Telefónica.

Carmona Orantes, Gabriel. 2010. *Tendencias Sociales y exclusión social.* Bilbao: Federación Sartú.

Carta Iberoamericana de la Función Pública. 2003. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. CLAD y UN (DESA).

Castillero Calvo, Alfredo.1973, "Transitismo y Dependencia. El caso del Istmo de Panamá". *Revista Nueva Sociedad* No. 5, 35-50.

Cecchini, Simone y Bernardo Atuesta. 2017. Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de Cobertura e Inversión. *CEPAL, Serie Políticas Sociales* No. 224.

ECOSOC (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas). 2015. Responsive and Accountable Public Governance. *World Public Sector Report* 2015. Nueva York: Naciones Unidas.

ECOSOC (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas). 2015. *Fomento de la confianza en el gobierno para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible: el caso de Nicaragua*. Comité de Expertos en Administración Pública. 14vo período de sesiones. Nueva York: Naciones Unidas.

ECOSOC (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas). 2015. *Promoción de instituciones responsables, del liderazgo ético y la integridad para aumentar la confianza en los esfuerzos dirigidos a alcanzar el desarrollo sostenible.* Notas del Comité de expertos en administración pública. Nueva York: Naciones Unidas.

Cohen, Mollie, Noam Lupu y Elizabeth J. Zechmeister, eds. 2017. *The Political Culture of Democracy in the Americas 2016/2017: A comparative study of democracy and governance.* Nashville, TN: LAPOP.

Cortázar Velarde, Juan Carlos, Mariano Lafuente y Mario Sanginés, eds. 2017. *Al servicio del Ciudadano. Una Década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013).* Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington D.C.

Crespo, Eduardo y Amparo Serrano. 2011. "Regulación del trabajo y el gobierno de la subjetividad: la psicologización política del trabajo". *En Psicología Social Crítica,* editado por Anastacio Ovejero y Júpiter Ramos, 246-263. Madrid: Biblioteca Nueva

Dávila León, Oscar. 2002. "Políticas públicas de juventud en Iberoamérica". Exposición presentada en el *Encuentro Internacional 10 años de políticas públicas de juventud: análisis y perspectivas.* OIJ y CEULAJ, Málaga, España, 17 al 21 de junio.

De Sanctis, Giulia. 2007. La participación ciudadana en las decisiones administrativas del Estado. *Revista panameña de política,* 4, 51-60. Recuperado de http://cidempanama.org/wp-content/uploads/2011/04/4-05-Participacion_ciudadana-Giulia_Sanctis.pdf

Dimant, Eugen y Thorben Schulte. 2016. The Nature of Corruption – An Interdisciplinary Perspective. *Special Issue of the German Law Journa*l 17(1): 54-72.

Drago, Mario y Katherine Ross. 2009. "Separación institucional de funciones. Marco Conceptual y experiencia comparada." En Consorcio para la Reforma del Estado *"Un mejor Estado para Chile"* Santiago, Chile. pp. 40- 79

Edelman Trust Barometer 2018. Recuperado de: (http://cms.edelman.com/sites/default/files/201802/2018_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report_FEB.pdf)

Engerman, Stanley and Sokoloff, Kenneth. 2002. *Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies.* NBER Working Paper No. 9529. September 2002.

Evans, Peter. 2006. "Desarrollo y cambio institucional: los escollos del monocultivo y las potencialidades de la deliberación". *Revista SAAP.* Vol. 2 No. 3: 455-488.

Feenstra, Robert C, Robert Inklaar, and Marcel P Timmer. 2015. "The Next Generation of the Penn World Table." *American Economic Review* 105 (10): 3150–82

Fernández, Miguel Ángel. 2017. *Los gobiernos importan: desempeño y confianza político-institucional en América Latina.* Centro de Políticas Públicas de la Facultad de Gobierno. Universidad del Desarrollo. Documento No. 16.

Fernós, María Dolores. 2010. National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region. Vol. 102. *Serie Mujer y Desarrollo. Cepal.*

Font, Joan. 2004. *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Foro Económico Mundial. 2017. Índice de competitividad global 2016-2017. http://reports.weforum.org/pdf/gci2012017/WEF_GCI_2016_2017_Profile_PAN.pdf

Fraile G., Amaya. 2017. *13 años de Funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. Un modelo de gestión Incompleto.* Centro de Estudios Públicos, CEP. pp. 361-402.

Franceschet, Susan. 2003. "State feminism» and women's movements: The impact of Chile's Servicio Nacional de la Mujer on women's activism". *Latin American Research Review,* 38(1), 9-40.

Fraser, Nancy. 2000. Rethinking Recognition. *The New Left Review*, 3.

Fraser, Nancy. 2008. *Escalas de justicia*. Barcelona: Helder.

Friedman, Elizabeth J. 2000. "State-based advocacy for gender equality in the developing world: Assessing the Venezuelan National Women's Agency." *Women & Politics,* 21(2), 47-80.

García Montero, Mercedes y Cecilia G. Rodríguez. 2012. "Confianza ciudadana en el Parlamento: un análisis de los casos latinoamericanos." Trabajo preparado para participar en el *XXII Congreso Mundial de Ciencia Política organizado por IPSA. Madrid, 8-12 julio de 2012*. Recuperado de http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_7725.pdf

García Prince, Evangelina. 2008. Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual. *El Salvador: PNUD, Proyecto Regional América Latina Genera, Gestión del Conocimiento para la Equidad de Género en Latinoamérica y El Caribe.*

Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). 2017. *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los pueblos indígenas. Aportes para un informe regional.*

Greene, William H. 2005. "Reconsidering Heterogeneity in Panel Data Estimators of the Stochastic Frontier Model." *Journal of Econometrics* 126 (2): 269–303.

Güemes, Cecilia y Quim Brugué. 2016 "When all I want is you. Confianza y Gobierno Abierto en América Latina". *En Desde el Gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe,* editado por Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.

Guevara Mann, Carlos. 2011. *Political careers, corruption and impunity. Panama´s Assembly,* 1984-2009. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Guzmán, Juany y Francisco Rojas Aravena, Coords. 2013. *La Confianza: requisito de la convivencia política*. FLACSO. Costa Rica. Recuperado de: http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/53933.pdf

Guzmán, Virginia y Sonia Montaño. 2012. Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010). Vol. 118. *Serie Mujer y Desarrollo.* Cepal.

Guzmán, Virginia. 2001. *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.

Habermas, Jürgen.1999. "Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa" en *La inclusión del otro.* 231-246. Barcelona: Paidós.

Herrero de Castro, Rubén. 2010. "El concepto de interés nacional". En *Evolución del concepto de interés nacional,* editado por el Ministerio de Defensa Español,17-38. Monografías del CESEDEN.

Hnyilicza, Esteban. 2005. *Hacia las reformas de tercera generación: Innovación Institucional y competitividad*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.

Hunady, Jan y Marta Orviska. 2015. "The Non-linear Effect of Corporate Taxes on Economic Growth". *Timisoara Journal of Economics and Business* 8(1): 14-31.

Informe de la Comisión de Estado por la Justicia. Septiembre 2009. http://www.organojudicial.gob.pa/wp-content/uploads/2018/03/Sistema-Penal-Acusatorio.pdf

Kaufmann, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi. 2010. "The Worlwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues." Policy Research Working Paper 5430, World Bank

Konrad Adenauer Stiftung y Politat. Índice de Desarrollo Democrático de América Latina IDD-LAT 2016. (5 de julio de 2018). Recuperado de http://idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2016.pdf

Lawson, Max y Mathew Martin. 2018.The Commitment to Reducing Inequality Index. *Development Finance International and Oxfam Report*. https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620553/rr-commitment-reducing-inequality-index-2018-091018-en.pdf

Ley No. 53 del 27-08-15 que regula la Carrera Judicial. Gaceta Oficial No. 27856-A. Publicada el 28-08-2015 http://www.organojudicial.gob.pa/wp-content/uploads/2015/11/Ley_53_de_2015_Que_regula_la_Carrera_Judicial1.pdf

Leyton, Cristian, Valentina Cortínez, Ignacia Fernández y Juan Fernández. 2017. *Desafíos institucionales para la articulación de las políticas públicas*. Serie Documento de trabajo No. 229 Grupo Inclusión social y desarrollo. RIMISP. Santiago, Chile.

Linz, Juan. 1987. *La Quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.

López, Silvana y Claudio Tecco. El papel de las instituciones formales e informales en la gobernabilidad. Ponencia ante el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública "Reconstruyendo la Estatalidad. Transición, instituciones y gobernabilidad". Córdoba, 27-29 Noviembre.

Matos, Marlise y Clarisse Paradis. 2013. "Los feminismos latinoamericanos y su compleja relación con el Estado: debates actuales". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (45).

Meier, Gerald M.; Stiglitz, Joseph E., eds. 2000. *Frontiers of development economics: the future in perspective*. New York: Oxford University Press.

Meneses Falcón, Carmen. 2011. "Pobreza y exclusión social: buenas prácticas para la inclusión". Boletín CF+S 49. 53-56. Octavo Catálogo de Buenas Prácticas. Madrid.

Ministerio de la Presidencia. 2004. Código de ética. Panamá. Recuperado de: http://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/multimedia/2016/07/codigo_de_etica.pdf

Ministerio de la Presidencia. Dirección General de Carrera Administrativa. 2018. *Manual de Procedimientos para el Reclutamiento y Selección de Recurso humano en el sector público panameño*. Panamá. Recuperado de http://www.digeca.gob.pa/tmp/file/1694/Manual-de-Procedimientos-para-el-Reclutamiento-y-Seleccion-de-Recurso-Humano-en-el-Sector-Publico-Panameno.pdf

Ministerio de la Presidencia. Dirección General de Carrera Administrativa. 2018. *Guía de Requisitos Mínimos del Manual General de Clases Ocupacionales*. Panamá.

North, Douglas C. 2001. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Cambridge: Cambrige University Press.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2001. Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2014. *Toward an OCDE Strategy on Trust in Government. Meeting of the Public Sector Integrity* Network. GOV/PGC/ETH(2014)8), Paris.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2017. *Multi-dimensional Review of Panama Vol 1 Initial Assessment*. Paris: OECD Development Pathways.

Open Data Barometer. 2016. Country Detail: Panama. Disponible en https://opendatabarometer.org/4thedition/detail-country/?_year=2016&indicator=ODB&detail=PAN.

Open Government Partnership (2018). Recuperado de: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Panama%20Final.pdf

Oszlak, Oscar. 2009. "Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico." *En Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil,* editado por Alejandro Belmonte et al., 9-47. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Painter, Martin y Jon Pierre, eds. 2005. *Challenges to State Policy Capacity.* Palgrave Macmillan UK.

Pareja, Alejandro, Cecilia Fernández, Bárbara Blanco, Katharina Theobald y Alejandra Martínez. 2015. *Simplificando vidas: calidad y satisfacción con los servicios públicos*. Banco Interamericano de Desarrollo. New York. Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7975/Simplificando-vidas-Calidad-y-satisfaccion-con-los-serviciospublicos.pdf?sequence=4&isAllowed=y

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2002. *Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Nueva York, PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2007-2008. *Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008*. Institucionalidad para el Desarrollo Humano. San José: PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). *Sello de Igualdad de Género en el Sector Público. Un acelerador de la Agenda 2030*. Guía para la implementación. En proceso de publicación.

Porras, Ana Elena. 2005. *Cultura de la Interoceanidad. Narrativas de identidad nacional de Panamá* (1990-2002). Panamá: Editorial Universitaria.

Prats Catalá, Joan. *De la burocracia al Management y del Management a la Gobernanza*. Instituto Nacional de Administración pública (INAP), 2005.

Prats Catalá, Joan. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico". *Instituciones y Desarrollo.* Vol.10, 2001. IIG/PNUD/Generalitat de Catalunya.

Pring, Coralie. 2017. *Las Personas y la Corrupción: América Latina y el Caribe*. Barómetro Global de la Corrupción. Transparencia Internacional.

Ramírez-Alujas, Álvaro. 2012. "Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (Inevitable) Camino que Viene-Reflexiones Seminales". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*. Universidad Central de Chile. Vol IX, núm 15, diciembre 2011, p. 99-125.

Rodríguez Gustá, Ana Laura. 2018. *Mecanismos de género y capacidades estatales*. Por publicar.

Rodríguez Gustá, Ana Laura, Nancy Madera y Mariana Caminotti. 2017. "Governance models of gender policy machineries under left and right governments in Latin America." *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24(4), 452-480.

Rodríguez Gustá, Ana Laura. 2008. "Las Escaleras de Escher: La transversalización de género vista desde las capacidades del estado". *Aportes 14*(25):53-70.

Rodríguez-Arana Muñoz, Xaime. *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas*. Editorial Aranzadi, Navarra, 2006.

Roggeband, C. (2016). Ending Violence against Women in Latin America: Feminist Norm Setting in a Multilevel Context. *Politics & Gender,* 12(1), 143-167.

Rojas Villagra, Luis. 2011. *La economía paraguaya bajo el orden neoliberal.* Asunción: SEPPY.

Sachs, Jeffrey. 2012. "Government, Geography, and Growth: The True Drivers of Economic Development", *Foreign Affairs*, September/ October 2012 Issue.

Sachs Jeffrey. 2012. "Reply to Acemoglu and Robinson's Response to My Book Review"

Sachs, Jeffrey, 2003. "Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income", NBER Working Paper No. 9490.

Santiso, Carlos. 2015. "Cómo recuperar la confianza en los gobiernos de América Latina". *Foreign Affairs*. Agosto 2005. Recuperado de: http://revistafal. com/como-recuperar-la-confianza-en-los-gobiernos-de-america-latina/

Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, eds. 2011. *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, D.C.

Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT). Política Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación de Panamá y Plan Nacional 2015-2019. Panamá, 2015.

Serrano Rodríguez, Azucena. 2015. La participación ciudadana en México. *Estudios políticos.* México., (34), 93-116.

Solow, Robert (1957). "Technical change and the aggregate production function". Review of Economics and Statistics. 39 (3): 312–320.

Solow, Robert M. (1955). "The Production Function and the Theory of Capital". The Review of Economic Studies: 103–107.

Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne, Coords. 2006. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, D.C.

Subirats, Joan, Ricard Goma Carmona y Joaquín Brugué Torruella. 2005. *Análisis de los factores de exclusión social.* Bilbao: Fundación BBVA.

Talavera, Pedro y Armijo, Marianela. 2007. "Reformas de segunda generación en América Latina". *Revista Apuntes del Cenes*. vol. 27, núm. 44: 89-112 Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia Boyacá.

Tiffin, Andrew. 2006. "Ukraine: The Cost of Weak Institutions." IMF Working Papers No. 06/167, International Monetary Fund.

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. 2015. *El sistema financiero, mercados, instituciones e instrumentos.* El Salvador.

Valdéz Richards, Rodelick. 2011. *El voto guna en la historia electoral panameña.* Panamá. Tribunal Electoral.

Vargas, Virginia. 2012. Recuperando los procesos feministas alrededor de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995. *En Autonomía y feminismo en el siglo XXI: escritos en homenaje a Haydée Birgin*. Buenos Aires, Argentina: ELA.

Velasco, Juan Carlos. 2009. "Democracia y deliberación pública". *Confluencia XXI*. No.6. México, D.F.70-79.

Waylen, Georgina. 1996. "Democratization, feminism and the state in Chile: The establishment of SERNAM." *Women and the state: International perspectives*, 103-117.

Anexos

Anexo 1:

Índice de Desarrollo Humano de Panamá IDHP: dimensiones e indicadores. Año 2014 y 2018.

PROVINCIA	Alfabetismo		Asistencia escolar		Años de escolaridad		Logro educación		Variación %
	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014 a 2018
Bocas del Toro	89.8	91.5	72.7	77.6	8.2	8.8	0.730	0.766	4.8
Coclé	96.1	97.2	75.1	75.3	8.6	9.2	0.768	0.786	2.2
Colón	98.0	98.5	73.2	78.4	10.3	10.9	0.807	0.840	4.1
Chiriquí	94.6	95.3	78.1	79.6	9.6	10.0	0.797	0.812	1.9
Darién	86.8	88.6	70.3	75.9	7.2	7.2	0.689	0.714	3.7
Herrera	94.0	94.7	82.2	81.0	8.9	9.7	0.791	0.808	2.1
Los Santos	94.6	94.6	77.7	79.7	9.2	9.4	0.785	0.797	1.5
Panamá	98.4	98.4	74.6	75.2	11.1	11.7	0.832	0.847	1.8
Veraguas	90.6	92.0	79.0	81.5	8.3	9.1	0.757	0.788	4.1
Kuna Yala	74.1	67.5	69.6	74.8	4.8	4.5	0.589	0.577	-1.9
Emberá Wounaan	79.0	85.9	75.3	85.3	5.7	6.3	0.644	0.715	11.0
Ngäbe Buglé	68.6	75.4	72.5	75.2	4.4	4.6	0.571	0.608	6.5
Panamá Oeste	98.7		74.7		10.6		0.822		
País	**95.1**	**95.8**	**75.1**	**76.6**	**10.0**	**10.4**	**0.797**	**0.814**	**2.1**
Urbano	98.4	98.5	76.1	77.4	11.2	11.5	0.839	0.851	1.4
Rural	88.0	89.7	73.4	75.2	7.1	7.5	0.701	0.722	2.9

PROVINCIA	Años de Esperanza de vida		Logro Esperanza de vida		Variación %
	2014	2018	2014	2018	2014 a 2018
Bocas del Toro	73.0	74.1	0.800	0.818	2.3
Coclé	76.9	77.7	0.865	0.879	1.6
Colón	75.0	75.9	0.833	0.849	2.0
Chiriquí	78.3	79.0	0.888	0.899	1.3
Darién	73.9	74.9	0.815	0.832	2.1
Herrera	78.2	79.0	0.887	0.899	1.3
Los Santos	78.5	79.2	0.892	0.904	1.4
Panamá	79.4	79.9	0.907	0.916	1.0
Veraguas	76.9	77.7	0.864	0.878	1.6
Kuna Yala	71.4	72.5	0.773	0.792	2.4
Emberá Wounaan	70.1	71.4	0.751	0.773	2.9
Ngäbe Buglé	70.0	71.3	0.750	0.772	3.0
Panamá Oeste					
País	**77.6**	**78.3**	**0.876**	**0.889**	**1.5**
Urbano	79.5	80.3	0.909	0.922	1.4
Rural	75.8	76.5	0.846	0.859	1.5

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

PROVINCIA	Logro vivienda		Ingreso promedio pp al mes		Logro Ingreso		Logro Empleo año	
	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018
Bocas del Toro	56.9	54.3	201	221	0.581	0.598	54.7	53.7
Coclé	64.6	72.7	222	205	0.599	0.584	46.4	45.4
Colón	69.5	57.3	311	311	0.660	0.660	68.3	69.5
Chiriquí	67.4	69.7	292	257	0.649	0.625	59.5	64.4
Darién	48.8	38.2	211	196	0.590	0.576	48.6	38.0
Herrera	79.4	82.4	312	292	0.661	0.649	55.1	58.9
Los Santos	87.6	89.3	338	304	0.675	0.656	58.6	58.3
Panamá	77.2	72.0	461	453	0.732	0.729	79.6	81.2
Veraguas	61.3	72.4	231	248	0.606	0.619	47.6	50.3
Kuna Yala	0.6	0.0	86	90	0.425	0.433	13.2	13.9
Emberá Wounaan	23.3	18.6	124	107	0.492	0.465	16.3	18.6
Ngäbe Buglé	0.3	7.3	47	31	0.316	0.238	5.7	4.9
Panamá Oeste	65.4		332		0.672		75.0	
País	**68.0**	**65.1**	**355**	**330**	**0.685**	**0.671**	**66.6**	**67.0**
Urbano	76.9	69.8	443	411	0.725	0.711	77.9	78.8
Rural	49.7	59.1	179	168	0.560	0.549	40.1	40.4

PROVINCIA	Logro nivel de vida		Variación %	IDHP		Variación %
	2014	2018	2014 a 2018	2014	2018	2014 a 2018
Bocas del Toro	0.566	0.559	-1.1	0.691	0.705	1.9
Coclé	0.569	0.589	3.4	0.723	0.741	2.4
Colón	0.679	0.643	-5.4	0.770	0.771	0.2
Chiriquí	0.639	0.656	2.5	0.767	0.782	1.9
Darién	0.521	0.446	-14.4	0.664	0.642	-3.3
Herrera	0.669	0.687	2.8	0.777	0.793	2.1
Los Santos	0.712	0.711	-0.2	0.793	0.800	0.9
Panamá	0.767	0.753	-1.7	0.833	0.836	0.3
Veraguas	0.565	0.615	8.9	0.718	0.752	4.8
Kuna Yala	0.188	0.191	1.7	0.440	0.444	0.7
Emberá Wounaan	0.296	0.279	-5.8	0.523	0.536	2.5
Ngäbe Buglé	0.125	0.120	-4.2	0.377	0.383	1.7
Panamá Oeste	0.692			0.754		
País	**0.677**	**0.664**	**-1.9**	**0.779**	**0.783**	**0.6**
Urbano	0.758	0.732	-3.3	0.833	0.832	-0.2
Rural	0.486	0.514	5.8	0.661	0.683	3.4

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Anexo 2:

El costo en Desarrollo Humano de la ineficiencia institucional: estimados de la frontera estocástica para América Latina

Hubo un debate por los años 2000 sobre los determinantes más amplios del desarrollo. A medida que la literatura en economía se dirigía hacia pruebas cada vez más sofisticadas del modelo de crecimiento Solow (Engerman y Sokoloff 2002; Acemoglu, Johnson and Robinson 2001, 2005), los autores se enfocaron en el rol subyacente que juegan las instituciones, la geografía, la cultura y la apertura comercial, más allá de las diferencias entre países en cuanto a capital, trabajo y productividad. El ejercicio más conocido sobre este debate enfrentó las explicaciones geográficas con las institucionales en Por qué fracasan las Naciones de Acemoglu y Robinson, así como las respuestas y contra respuestas de Jeffrey Sachs (Acemoglu and Robinson 2008; Sachs 2012, 2012b, 2003).

La base estadística para estas discusiones fueron los remanentes de Solow, la parte de los modelos de regresión económica no justificada por las crecientes acciones de capital o por el trabajo (Solow 1955; 1957). Las aplicaciones empíricas de los análisis residuales llevaron a la amplia citación de varios artículos que describen la convergencia económica condicional entre las economías pobres y las ricas a lo largo del tiempo (Barro 1991; Barro and Sala-i-Martin 2003).

En este análisis usamos los residuales de Solow para fines más modestos. ¿Cómo estimar la eficiencia/ineficiencia de una economía usando datos de distintos países? Y a la vez, cómo usar los residuales para (a) cuantificar el costo de eficiencia de la debilidad institucional; (b) cuantificar los costos económicos y en salud de la ineficiencia en Panamá y en el resto de la región de América Latina; (c) contrastar las dimensiones del Desarrollo Humano económicas y de salud en Panamá observadas (dado los actuales niveles de eficiencia) y potenciales (asumiendo los niveles máximos de eficiencia). En este paper seguimos la dirección de otros investigadores que han aplicado el análisis de la frontera estocástica como punto de referencia desde el cual evaluar la fortaleza o debilidad institucional. ¿Cómo lucirían las dimensiones del desarrollo humano si los países alcanzaran el crecimiento del ingreso y los resultados de salud desde su frontera productiva, es decir, a su máxima eficiencia?

Estimando la Eficiencia: Metodología y datos.

Una literatura abundante ha mostrado que las diferencias en el ingreso entre los distintos países se explican, principalmente, por las diferencias en la productividad en vez de la acumulación de factores de producción, típicamente caracterizado por varias formas de capital, incluyendo el capital humano, físico y financiero. ¿Qué explica la diferencia en la productividad entre los países? Hay, al menos, dos determinantes mutualmente no excluyentes: la tecnología, representada por el conocimiento para combinar de la mejor manera los factores de producción, y, la eficiencia, que indica el uso efectivo y óptimo de esos factores.

Este ejercicio estima el nivel de eficiencia basada en el análisis de frontera estocástica, que, en un contexto de varios países, permite una interpretación directa de lo que una economía hubiera podido producir si operara con 100% de eficiencia. De manera intuitiva, el análisis de frontera estocástica permite descomponer la productividad de cada país teniendo en cuenta el nivel de eficiencia. Mientras se asume que los países tienen igual acceso al conocimiento productivo, la eficiencia no es común entre los países y por ende, difieren en su productividad total por diferencias en la eficiencia, que, como se muestra aquí abajo, se ubica entre 0 y 1.

Un nivel de eficiencia por debajo de 1 significa que el país está operando dentro de su frontera de posibilidad de producción y, una eficiencia igual a 1 significa que el país está usando todos los elementos disponibles de la manera más productiva.

Aplicación empírica para Panamá.

Al calcular los niveles de eficiencia de Panamá, este ejercicio implementa el modelo de frontera estocástica para la mejor práctica global de la función de producción en dos dimensiones fundamental del desarrollo humano: ingreso, aproximado por medio de la producción por trabajador y salud, representado por el progreso en la reducción de la mortalidad infantil.

La estimación de estas funciones de la frontera estocástica sigue la ampliamente utilizada función de Cobb–Douglas, basada en un modelo verdadero de efectos fijos para separar la ineficiencia variable en el tiempo de la heterogeneidad de cada país, variable en el tiempo no observada, como propuso Greene (2005), con una distribución normal exponencial de la ineficiencia, e implementando una estimación simultánea de la ineficiencia como función de la fortaleza institucional, y permitiendo una heteroskedasticidad en u_{it} y en v_{it}.

La función empírica de Cobb–Douglas para la dimensión del ingreso está dada por el modelo de regresión $y_{it} = \alpha_i + x_{it}\beta + v_{it} - u_{it}$, el cual ha sido hecho a la medida al tomar registros para el propósito de este ejercicio de la siguiente manera:

$$\ln(y_{it}) = \alpha_i + \beta_1 \ln(k_{it}) + \beta_2 \ln(h_{it}) + \beta_3 \ln(L_{it}) + v_{it} - u_{it} \qquad (10)$$

donde y_{it} es el producto interno bruto, o producción, por trabajador; k_{it} representa el cúmulo de capital por trabajador; h_{it} es una medida del capital humano resumiendo el promedio de años de escolaridad de la fuerza de trabajo y una tasa supuesta de retorno a la educación; y L_{it} es el cúmulo de fuerza de trabajo. En esta especificación, el capital humano amplifica la efectividad del cúmulo de capital humano disponible, y un signo negativo estimado de β_3 sugerirá evidencia de rendimientos decrecientes de escala.

Las funciones de producción para la dimensión de salud están dadas por:

$$imr_{it} = \alpha_i + \beta_1 \ln(b_{it}) + \beta_2 \ln(w_{it}) + \beta_3 he_{it} + v_{it} - u_{it} \qquad (11)$$

Donde imr_{it} representa los cambios en los logaritmos (diff-log), o el porcentaje en la tasa de cambio, de la mortalidad infantil definida como el número de niños que mueren antes de alcanzar 1 año por 1,000 nacimientos vivos; b_{it} representa las camas de hospital por cada 1,000 personas; w_{it} es el número de enfermeras y parteras por cada 1,000 personas; y, he_{it} es el nivel actual de gastos en salud expresados como un porcentaje del PIB.

Datos y período de estudio.

Los datos y resultados para estas funciones de producción son tomados de tres conjuntos de datos específicos de varios países. El primer conjunto de datos es el Penn World Table versión 9.0 (Feenstra, Inklaar, y Timmer 2015), que cubre 182 países a lo largo del periodo de 1950-2014 y constituye la principal fuente para la función de producción de (10) proporcionando información sobre: producción real por trabajador (y_{it}), medido en dólares internacionales constantes del 2011; cúmulo de capital real por trabajador (k_{it}), también medido en dólares internacionales constantes, y donde el cúmulo de capital es estimado usando el método de inventario perpetuo; cúmulo de fuerza de trabajo (L_{it}); y, capital humano (h_{it}), el cual es un amplio índice que mide el promedio de años de educación e la fuerza de trabajo a los 25 años y más, y un supuesto de la tasa de retorno de la educación basado en los estimados de la ecuación de Mincer. El ajuste de y_{it} y k_{it} en dólares internacionales constantes del 2011, o la paridad de los precios del poder adquisitivo, asegura que las observaciones sean comparables entre los países y en el tiempo.

El segundo conjunto de datos es el Worldwide Governance Indicators (WGI) (Kaufmann, Kraay, y Mastruzzi 2010), el cual reporta los indicadores de gobernanza para 214 países y territorios durante el periodo d 1996–2016, y para el cual este ejercicio utiliza cinco dimensiones de gobernanza como datos inferidos de fortaleza institucional:

i. Estabilidad política y ausencia de violencia.
ii. Efectividad del gobierno.
iii. Calidad regulatoria.
iv. Cumplimiento de la ley.
v. control de la corrupción.

Todos estos indicadores son medidos por puntajes que van de -2.5 a 2.5, teniendo el mayor aquellos que tienen mejores resultados. Este ejercicio replica la estrategia seguida por Tiffin (2006) para examinar el sexto índice de fortaleza institucional, derivado de una descomposición en componentes principales de los cinco indicadores. La lógica de seguir este procedimiento es que los cinco indicadores originales están fuertemente correlacionados, lo que hace difícil aislar el impacto separado de cada concepto individual.

Finalmente, un tercer conjunto de datos se deriva de los indicadores de Desarrollo del Banco Mundial (WDI, por sus siglas en inglés), el cual es la fuente principal para la función de salud en (11). Al combinar la cobertura temporal y geográfica de los indicadores tanto de la Tabla Pen World, como del WGI, el análisis de la función Cobb-Douglas (10), utiliza un panel fuertemente balanceado que cubre 144 países durante casi dos décadas durante el periodo 1996-2014, con falta de datos en los años 1997, 1999 y 2001.

De manera similar, al combinar la cobertura geográfica y temporal de los conjuntos de datos de WDI y de WGI, la función (11) es estimada basada en un panel fuertemente balanceado de 164 países durante el periodo 1996-2016 – también con falta de datos para 1997, 1999 y 2001, debido a una falta de datos de WGI durante esos años. Es importante resaltar que la interpolación linear (extrapolación) fue creada para aquellos países que no tenían datos sobre camas (b_{it}), enfermeras y parteras (w_{it}), y gastos de salud (he_{it}) en un año dado. Este método fue considerado útil para crear series completas durante los periodos de análisis porque estas variables no muestran cambios dramáticos de un año a otro.

Anexo 3

Las 27 metas del Pacto de Estado por la Justicia

Fuente: Informe de la Comisión de Estado por la Justicia.

Eje acceso a la Justicia	Creación de la Jurisdicción de Paz.
	Ampliar el servicio y los mecanismos de resolución alternativa de conflictos
	Reestructurar el modelo de defensa pública.
	Mejoramiento de los instrumentos que tutelan los derechos de los Grupos Vulnerables.
	Rediseño de la justicia constitucional, específicamente sobre Instituciones de garantía.
Eje de Reforma Integral de la Jurisdicción Penal	Desarrollo e implementación de una Política Criminológica de Estado.
	Medidas de Agilización de la Justicia Penal.
	Nuevos Códigos Penal y Procesal Penal.
Eje de Reforma estructural del Sistema de Justicia	Rediseño del Sistema Disciplinario para Magistrados, Procuradores, Jueces, Fiscales y Personeros.
	Fortalecimiento de la Carrera Judicial en el Órgano Judicial e implementación de un Sistema de Evaluación del Desempeño.
	Diseño e implementación de la Carrera de Instrucción Judicial en el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y de la Administración).
	Diseño e implementación del modelo de gestión de despachos en el Órgano Judicial y en la Procuraduría General de la Nación.
	Fortalecimiento de la capacitación de los Operadores del Sistema Judicial.
	Reformulación de la estructura funcional del Consejo Judicial.
	Creación e implementación de mapa judicial para justificar creación de despachos
	Diseño e implementación del nuevo modelo de gestión gerencial para el Órgano Judicial y el Ministerio Público.

Eje de rendición de cuentas y transparencia	Fortalecer la Auditoría Judicial en el Órgano Judicial.
	Creación de la Dirección de Auditoría Judicial en la Procuraduría General de la Nación.
	Mejorar la investigación en casos de corrupción.
	Implementar un mecanismo de comunicación y trasparencia efectivo en el Órgano Judicial.
	Crear la Secretaría de Comunicación en el Ministerio Público.
Eje de reformas jurisdiccionales	Reformas a la Jurisdicción de Libre competencia y Asuntos del Consumidor.
	Reforma Legal a la Jurisdicción Civil.
	Redefinición de la Jurisdicción de Familia y de Niñez y Adolescencia.
	Mejoramiento de la gestión de la Jurisdicción Laboral.
	Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativo.
	Reforma a la Jurisdicción Marítima

Índices de graficos y otros

RECUADROS

- Recuadro 1: Estimación del costo de la eficiencia de las instituciones
- Recuadro 2: Transformando el Estado por medio del Sello de Igualdad de Género en el Sector Público.
- Recuadro 3: Los incentivos como herramienta para acelerar cambios institucionales
- Recuadro 4: Modalidades de participación ciudadana
- Recuadro 5: La Comisión Nacional de Reformas Electorales y el Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales
- Recuadro 6: Juventud e Institucionalidad
- Recuadro 7: Cambios institucionales en educación bilingüe
- Recuadro 8: Principios orientadores: Lineamientos para la formulación de la política pública de los pueblos indígenas.
- Recuadro 9: Desarrollo de las capacidades de gestión para la gobernabilidad, SIGOB.

GRÁFICOS

- Gráfico 1: Eficiencia estimada para el producto por trabajador en América Latina y el Caribe, año 2014.
- Gráfico 2: Índice de Desarrollo Humano e Inversión No Financiera, por provincia y comarcas.
- Gráfico 3: Diferencia entre la participación en la población y en el presupuesto de inversiones no financieras
- Gráfico 4: Instituciones en las que se tiene “Mucha confianza” o “Ninguna confianza”
- Gráfico 5: Confianza en la Iglesia
- Gráfico 6: Confianza en los partidos políticos
- Gráfico 7: Confianza en el Gobierno
- Gráfico 8: Víctimas de la corrupción a lo largo del tiempo en la región LARC-21(%)
- Gráfico 9: Víctimas de la corrupción (%)
- Gráfico 10: Percepción de la corrupción entre los políticos 2016-2017
- Gráfico 11: Percepciones de corrupción en la política, por país, 2016-2017 (%)
- Gráfico 12: Factores más problemáticos para hacer negocios en Panamá en 2016
- Gráfico 13: Índice de Desarrollo Democrático en Panamá
- Gráfico 14: Apoyo a la democracia en Panamá, 2004-2014
- Gráfico 15: Actitudes favorables a la democracia estable en América 2014 y 2017
- Gráfico 16: Confianza en instituciones de Panamá, 2016
- Gráfico 17: Índice de Desarrollo del Servicio Civil 2004-2011/2013 (16 países)

TABLAS

- Tabla 1: Votos, escaños y tasas de ventaja en las elecciones legislativas de Panamá. 1994-2014
- Tabla 2: Desproporcionalidad legislativa en Panamá
- Tabla 3: Leyes promulgadas en la Asamblea Nacional de Panamá, 2001-2016
- Tabla 4: Total de magistrados, jueces, defensores a nivel nacional.
- Tabla 5: Presupuesto del sector justicia (MP, IMELCF, OJ), de los últimos 10 años
- Tabla 6: ¿Cuál es la mejor alternativa que tienen las personas para ser escuchadas por las autoridades?
- Tabla 7: ¿En qué tipo de organización colabora?
- Tabla 8: Capacidades burocráticas de los MAM, por nivel de renta (a Diciembre de 2015)
- Tabla 9: Indicadores de facilitación de Gestión Basada en Resultados
- Tabla 10: Impacto de la Gestión Basada en Resultados

ESQUEMAS

- Esquema 1: Roles de las nuevas instituciones para el logro de los ODS
- Esquema 2: Las instituciones son normas, parte de nuestra cultura y prácticas cotidianas
- Esquema 3: Roles centrales de las nuevas instituciones
- Esquema 4: Niveles en los que se implementan las transformaciones para el logro de la igualdad sustantiva
- Esquema 5: La institucionalidad Estatal, según la Plataforma de Acción de Beijing
- Esquema 6: Avances y estancamiento en la modernización del Servicio Civil en América Latina

DIAGRAMAS

- Diagrama 1: Las instituciones son normas y, a la vez, parte de la cultura ciudadana y de las acciones cotidianas.

PNUD

Al servicio
de las personas
y las naciones

Casa de las Naciones Unidas
Edificio 129, Ciudad del Saber
www.pa.undp.org