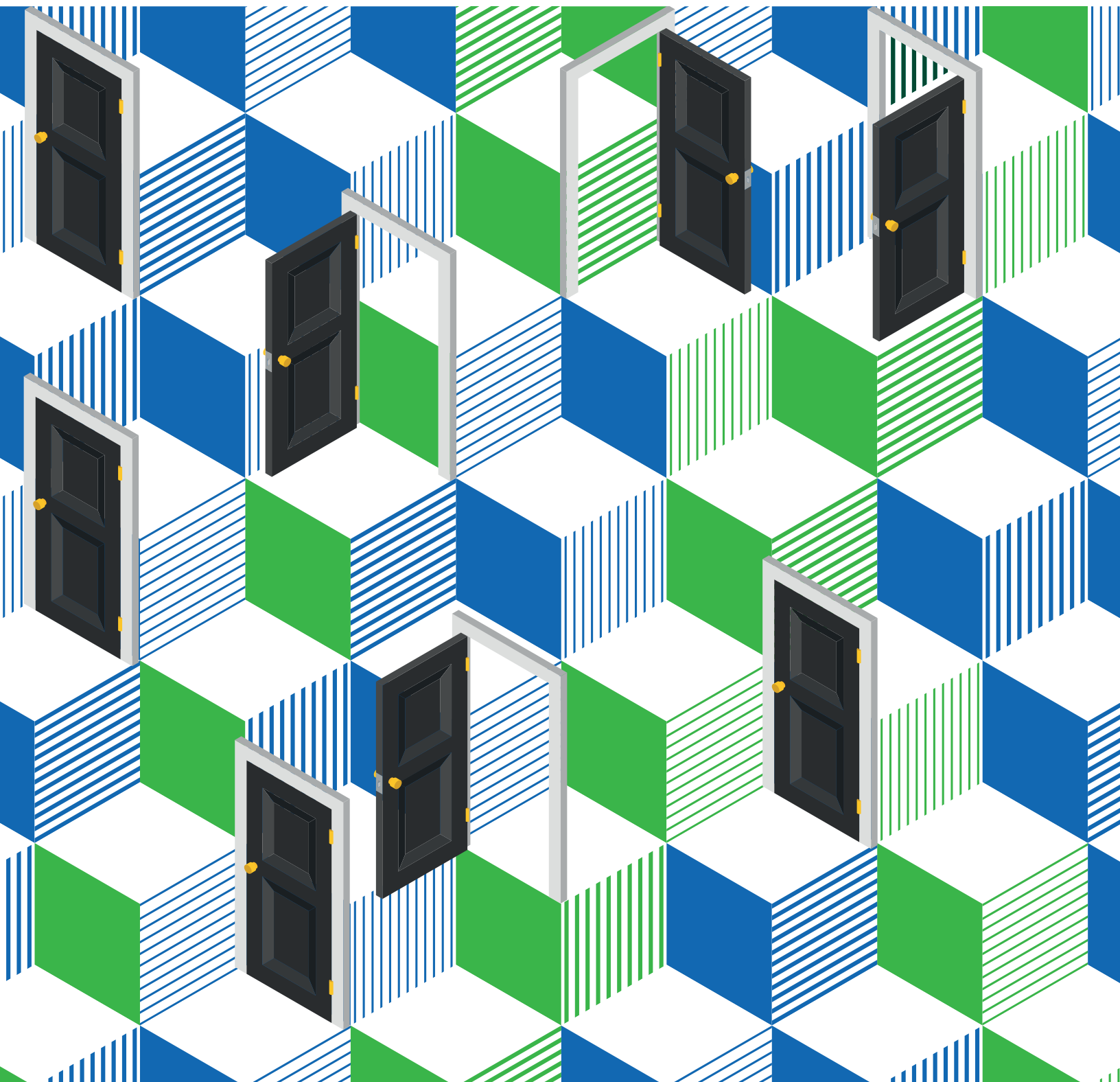




INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO PANAMÁ 2019

# RENOVANDO LAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*





INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO PANAMÁ 2019

# RENOVANDO LAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE



# Índice de contenido

<b>A. Créditos</b>	3
<b>B. Prólogo</b>	5
<b>C. Resumen Ejecutivo</b>	6
<b>I. Introducción</b>	23
<b>A. Sobre el concepto de institución</b>	25
<b>B. Instituciones para la gobernanza</b>	26
<b>C. Integridad, liderazgo ético, transparencia y rendición de cuentas</b>	27
<b>D. El proceso para construir la confianza</b>	28
<b>II. Instituciones, desarrollo humano y sostenibilidad</b>	31
<b>A. Papel de las instituciones en el desarrollo</b>	31
<b>B. Las reformas de primera, segunda y tercera generación</b>	32
<b>C. Tendencias del debate actual</b>	34
1. Instituciones deliberativas.	34
<b>D. Desafíos</b>	36
1. El desafío de consensuar intereses nacionales.	36
2. Desafíos desde la perspectiva del sistema normativo.	37
<b>E. Políticas para la inclusión</b>	39
1. Panamá, un balance ambivalente: Crecimiento y desigualdad. Un modelo de sociedad dual.	39
2. La inclusión social.	40
3. Políticas públicas para la inclusión, acercamiento multidimensional a la desigualdad.	42
<b>F. Los roles de las nuevas instituciones: reconocimiento, redistribución     y representación</b>	45
<b>G. Panamá en los indicadores globales</b>	47
1. Índices de confianza.	49
2. Índices sobre corrupción.	56
3. Índice de Desempeño.	58
<b>III. Marco Institucional: Avances y desafíos</b>	59
<b>A. Sistema político</b>	59
1. El rendimiento de la democracia y la legitimidad de las instituciones políticas panameñas.	59
2. Las instituciones políticas "duras" en Panamá.	64
3. Las instituciones de ejecución en Panamá.	68
4. Las instituciones informales en Panamá.	69
<b>B. La reforma de la Justicia</b>	71
1. Antecedentes del Pacto de Estado por la Justicia.	71
2. La agenda de reformas.	73

3. Logros del Pacto de Estado por la Justicia.	74
4. Las dificultades en el proceso de implementación de las reformas a la justicia.	75
5. Presupuesto del sistema de justicia.	80
6. Redefinición de la agenda de la reforma judicial 2017-2019.	82
<b>IV. Cultura política y prácticas cotidianas</b>	84
<b>A. Institucionalidad informal e institucionalidad simple: Su poder transformador de la realidad</b>	84
1. Institucionalidad compleja e institucionalidad simple.	85
2. Incentivos como factor de cambio para fortalecer la capacidad institucional y promover compromiso.	87
3. Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.	94
4. Cambiando la lógica de la desconfianza: Instituciones para generar corresponsabilidad.	98
5. Ruta crítica para avanzar en los cambios: ¿Cómo iniciar y mantener el proceso en marcha?	99
6. Confianza en las instituciones: Mecanismos de participación de la ciudadanía y acceso a la información.	100
7. Reducción de la brecha entre instituciones y ciudadanos.	106
8. Experiencias de evaluación de calidad y prestación local de servicios.	108
<b>V. Herramientas para el cambio</b>	111
<b>A. Instituciones de nuevo tipo: Representación e inclusión</b>	111
1. La institucionalidad social.	111
2. El recorrido hacia la institucionalidad de género.	117
3. Gobiernos indígenas e institucionalidad. Normas y ejercicio real de sus prácticas.	130
4. Población afropanameña.	138
<b>B. Gestión Basada en Resultados (GBR)</b>	142
1. Indicadores de GBR.	146
2. Conclusiones.	148
<b>C. Servicio civil</b>	150
1. ODS y el fortalecimiento de las instituciones.	150
2. Situación del Servicio Civil en Panamá: Un modelo en construcción.	151
3. Conclusiones.	158
<b>VI. Recomendaciones</b>	159
<b>A. Nuevo marco regulatorio para la administración del Estado en Panamá</b>	159
1. Generar el Programa de Excelencia para Altos Directivos de la Administración Pública.	159
<b>B. Fortalecer la planificación y la Gestión pública Basada en Resultados</b>	163
<b>C. Recomendaciones para el avance de la Reforma del Pacto de Estado por la Justicia</b>	165
1. Revisión de las prioridades y fortalecimiento de la Comisión de Estado por la Justicia.	165
2. Evaluación de la reforma judicial.	166
3. Fortalecer la participación de la sociedad civil.	166
<b>VII. Bibliografía</b>	167
<b>VIII. Anexos</b>	174

# 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 Martín, Patricia Pérez, Annie Ramos, Anarela Sánchez, Jessica Young.

## Equipo Informe de Desarrollo Humano

Martín Fuentes, Graciela Castellero, 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), Aguilaro 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), Ebelitino 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 Piriati.

**Aplicación de la Encuesta:** Unimer.

**Diseño y Diagramación:** Nelson Fernández.

**Edición:** Malema De León.

**Impresión:** Grabados & Impresiones, S.A

**ISBN:** 978-9962-663-43-0

# Prólogo

## *Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2019*

**P**anamá 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 influyen 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.*

**D**esde 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.

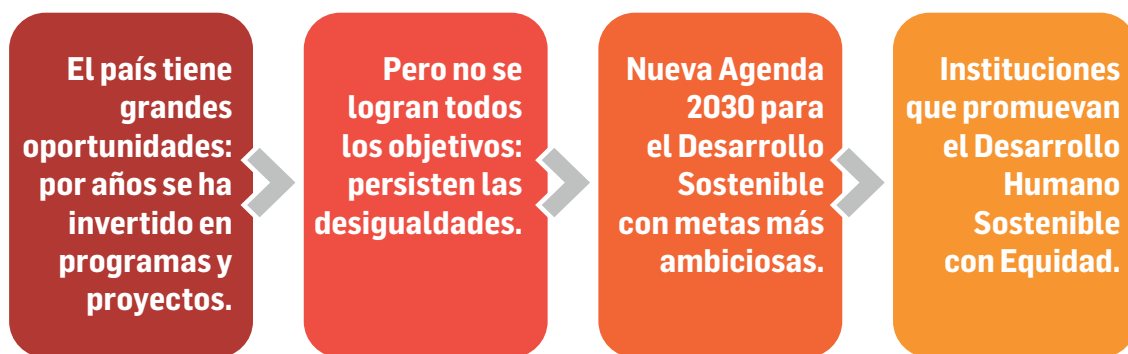
Se necesitan nuevas formas de hacer las cosas: Instituciones que promuevan el Desarrollo Humano Sostenible con Equidad, identificando las necesidades de cada región y grupo humano,

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<sup>1</sup>, 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.

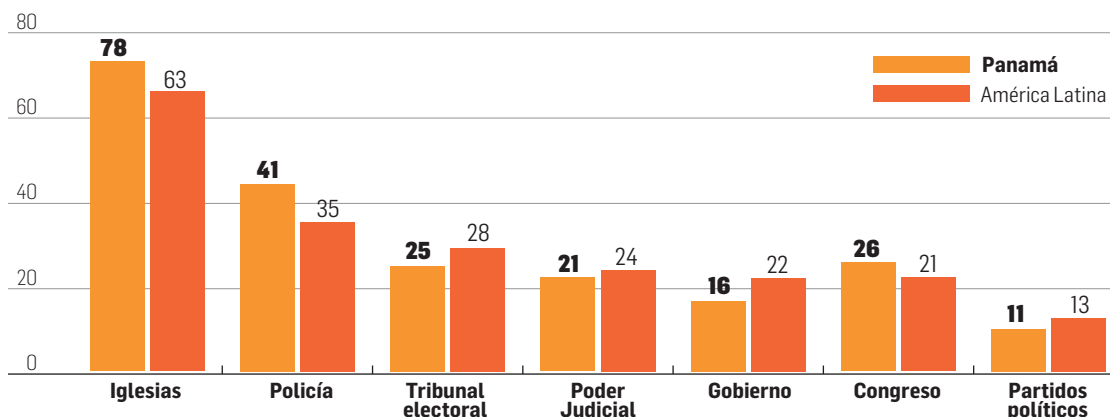
Este informe retoma la discusión sobre cuál es el papel del Estado y de las instituciones para que sean verdaderos facilitadores del desarrollo con participación ciudadana, así como cuáles serían las mejores estrategias para lograrlo.

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.









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.

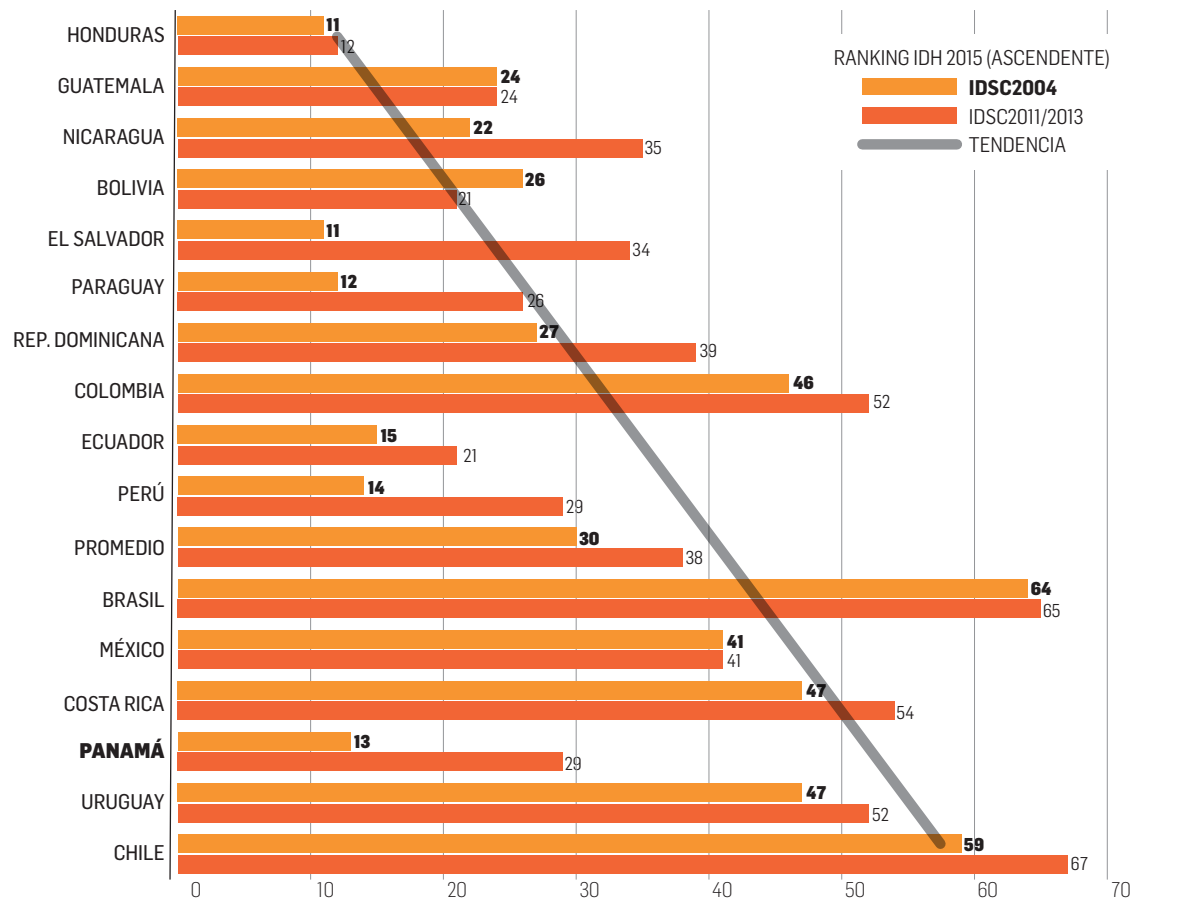


#### RECUADRO 1 | **DESARROLLO HUMANO Y SERVICIO CIVIL**

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 verse 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.**



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**

  
Reconocimiento  
diversidad  
**(Sociedad)**

  
Representación  
**(Política)**

  
Redistribución  
**(Economía)**

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 dismantelar 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 menor 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.*





*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

Casa de las Naciones Unidas  
Edificio 129, Ciudad del Saber  
[www.pa.undp.org](http://www.pa.undp.org)