



EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PANAMÁ Y EL MODELO DE GESTIÓN QUE HA PREVALECIDO

Próspero Rosas Carrión¹

Universidad de Panamá
(Panamá)

Resumen:

Este artículo analiza el proceso de descentralización de la administración pública en Panamá, con especial atención al período comprendido entre 2015 y 2026, examinando sus avances, desafíos y perspectivas. El estudio reconstruye la evolución del proceso hasta su implementación actual y aporta información relevante para analizar las transformaciones de los gobiernos locales. A partir de fuentes documentales e información producida por instituciones públicas vinculadas con los gobiernos locales, se examina si el proceso evidencia avances o persistencia de dificultades en dimensiones fundamentales como la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

¹ prospero.rosas@up.ac.pa

Recibido: 28/06/2026

Aceptado: 07/09/2026

Publicado en línea: 15/10/2026





Finalmente, se identifican algunos de los principales desafíos institucionales que enfrenta la descentralización panameña.

Palabras clave:

Descentralización; gobiernos locales; gestión pública; transparencia; rendición de cuentas.

Abstract:

This article analyzes the public administration decentralization process in Panama—focusing particularly on the 2015–2026 period—by examining its progress, challenges, and prospects. The study reconstructs the evolution of the process leading up to its current implementation and provides relevant information for analyzing the transformations within local governments. Drawing on documentary sources and data from public institutions linked to local government, the article assesses whether the process shows signs of progress or persistent difficulties in key areas such as transparency and public accountability. Finally, it identifies some of the main institutional challenges facing decentralization in Panama.

Key words:

Decentralization; local governments; public management; transparency; accountability.



Sumario del Trabajo

- I. *Introducción.*
- II. *Antecedentes.*
- III. *Consideraciones iniciales sobre los gobiernos locales.*
- IV. *Estructura y organización de los gobiernos locales.*
- V. *Manejo tradicional de los gobiernos locales.*
- VI. *La planificación y el proceso de descentralización.*
- VII. *Transparencia y Hábeas Data de los gobiernos locales.*
- VIII. *Manejo y control de los fondos públicos de los gobiernos locales.*
- IX. *Nueva generación de políticos en los gobiernos locales.*
- X. *Percepción ciudadana sobre los gobiernos locales.*
- XI. *Consideraciones finales.*
- XII. *Conclusiones.*
- XIII. *Referencias bibliográficas*



I. INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza el proceso de descentralización de la administración pública panameña desde los primeros esfuerzos desarrollados en 2009, su posterior suspensión temporal y la reanudación del proceso en 2015, hasta su situación actual en 2026.

Esta etapa del proceso de descentralización en Panamá se inicia en 2009, con la aprobación de la Ley 37, que descentraliza la administración pública. Posteriormente, la Ley 77 de 27 de noviembre de 2009 suspende temporalmente su vigencia, postergando su implementación. El proceso se retoma mediante la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que modifica la Ley 37.

La pandemia de COVID-19 produjo un importante retraso en el proceso, en un contexto de dificultades financieras que afectaron la gestión del Gobierno Nacional y repercutieron sobre los municipios y corregimientos del país y, consecuentemente, sobre el desarrollo de las comunidades.

El método seguido para la elaboración de este artículo se basa en una investigación documental a partir de fuentes normativas, informes institucionales, información pública y publicaciones periodísticas vinculadas con el proceso de descentralización y la gestión de los gobiernos locales en Panamá. Para ello se consideran especialmente los datos e información producidos por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), la Contraloría General de la República y la Autoridad Nacional de Descentralización (AND), instituciones relacionadas con la transparencia, el control de los fondos públicos y la gestión del proceso de descentralización.

Estas instituciones disponen de plataformas y fuentes de información pública que permiten conocer y analizar aspectos relacionados con la transparencia, la gestión de los recursos y el funcionamiento de los gobiernos locales.

Para los efectos de esta investigación, se actualizó la información disponible hasta 2026, como punto de referencia para analizar de manera general el desempeño reciente de los gobiernos locales y algunos de los principales desafíos que enfrenta el proceso de descentralización.



II. ANTECEDENTES

Los antecedentes de la organización municipal panameña pueden remontarse a distintos períodos históricos. La Guía sobre la Organización Municipal y Participación Popular del Ministerio de Economía y Finanzas distingue las siguientes etapas (Ministerio de Economía y Finanzas, 2002, pp. 5–6):

- Época colonial, que fue cuando se establecieron los cabildos al fundar las primeras ciudades en el Istmo.
- Período de la independencia, durante el cual los cabildos desempeñaron un papel importante en el proceso independentista del país, en especial el de la Villa de Los Santos, vinculado al proceso de independencia de Panamá de España.
- Etapa republicana, cuando se consolida la independencia y se expide la primera Constitución del país en 1904.

Estas etapas permiten situar los antecedentes históricos de la organización territorial panameña hasta el inicio de la vida republicana en 1903.

En la etapa republicana, la Constitución Política de la República de Panamá constituye el principal fundamento normativo de la organización municipal. Su artículo 233 establece que el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, dotada de gobierno propio, democrático y autónomo, y le asigna la prestación de los servicios públicos y la construcción de las obras públicas que determine la ley, el ordenamiento de su territorio, la promoción de la participación ciudadana y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

La Constitución establece asimismo la descentralización de la Administración Pública y el traslado de competencias y recursos necesarios para su cumplimiento (Constitución Política de la República de Panamá, 2016, p. 97).

De este marco constitucional se desprenden responsabilidades tanto para los municipios como para el Órgano Ejecutivo en el desarrollo del proceso de descentralización. Entre sus antecedentes posteriores, la Guía sobre Organización Municipal y Participación Popular del Ministerio de Economía y Finanzas destaca la creación, en 1998, de la Coordinación Nacional para la Descentralización del Desarrollo Local (CONADEL) y la

formulación de una propuesta de ley sobre descentralización municipal. La misma fuente señala las disparidades socioeconómicas y administrativas existentes entre los municipios y las dificultades relacionadas con la participación ciudadana (Ministerio de Economía y Finanzas, 2002).

La Ley 106 de 8 de octubre de 1973 define el régimen municipal del país, en el que se destaca principalmente que el Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La Organización Municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local (Asociación de Municipios de Panamá [AMUPA], 1973b).

De manera complementaria, la Ley 105 regula la organización de las Juntas Comunales y establece que en cada corregimiento habrá una Junta Comunal encargada de promover su organización y contribuir al desarrollo social, económico y cultural de la comunidad (Asociación de Municipios de Panamá [AMUPA], 1973a).

Sobre esta base institucional, y luego de distintos antecedentes e iniciativas vinculados con la descentralización, en 2009 se promulgó la Ley 37, que descentraliza la Administración Pública (Justia Panamá, 2009, p. 1).

La aprobación de la Ley 37 constituyó un hito en este proceso. Sin embargo, la Ley N° 77 de 27 de noviembre de 2009 suspendió su vigencia hasta el 30 de junio de 2014, postergando así la implementación de la descentralización. El cambio de gobierno producido en 2009 coincidió, por tanto, con una interrupción de la reforma que había sido aprobada ese mismo año (Gaceta Oficial Digital, 2009, p. 2).

En 2015 se retoma el proceso mediante la Ley 66 de 29 de octubre, que reforma la Ley 37 y reactiva su implementación. De este modo, 2015 constituye un punto de inflexión para la implementación efectiva del proceso de descentralización (Gaceta Oficial Digital, 2015, p. 3).

La reglamentación del proceso se produjo mediante el Decreto Ejecutivo N° 10 de 6 de enero de 2017, cuyo objeto fue establecer las condiciones y procedimientos para el



traslado de competencias y la transferencia de recursos previstos en la Ley 37, modificada por la Ley 66 (Gaceta Oficial Digital, 2017, p. 2).

La pandemia de COVID-19 introdujo nuevas dificultades fiscales y operativas para los gobiernos locales. En ese contexto, la Ley 155 de 15 de mayo de 2020 modificó disposiciones de la Ley 37 y flexibilizó transitoriamente el uso de los recursos provenientes del impuesto de inmuebles, permitiendo durante la emergencia una mayor afectación de esos fondos a gastos de funcionamiento municipal (Gaceta Oficial Digital, 2020). Medidas posteriores extendieron o modificaron disposiciones vinculadas con el funcionamiento de los gobiernos locales mediante la Ley 205 de 2021 y la Ley 338 de 2022 (Gaceta Oficial Digital, 2021; Gaceta Oficial Digital, 2022).

III. CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE LOS GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos locales forman parte de la organización político-administrativa de Panamá y se estructuran territorialmente en distritos y corregimientos, además de las particularidades correspondientes a las comarcas y otros territorios especiales. En este ámbito, las principales autoridades electas son los alcaldes y los representantes de corregimiento, responsables de la conducción de los respectivos gobiernos locales de acuerdo con el marco jurídico vigente.

De lo anterior se entiende que no todos los distritos y corregimientos presentan las mismas características. Existen diferencias relacionadas con la cantidad de habitantes, la extensión territorial y las actividades económicas, sociales, culturales y ambientales que predominan en cada uno de ellos, lo que incide en sus condiciones y posibilidades de desarrollo. En este sentido, los municipios se clasifican de la siguiente manera:

- Municipios Metropolitanos: Son los distritos cuya población es superior a doscientos cincuenta mil habitantes.
- Municipios Urbanos: corresponden a los distritos con una población comprendida entre cuarenta mil uno y doscientos cincuenta mil habitantes y cuya densidad de población sea de ciento uno a doscientos habitantes por kilómetro cuadrado. Se incluyen también las cabeceras de provincia que, por su condición, no se encuentren en la categoría de municipio metropolitano.



- Municipios Semiurbanos: son aquellos cuya población está comprendida entre seis mil uno y cuarenta mil habitantes y cuya densidad de población sea de cuarenta y uno a cien habitantes por kilómetro cuadrado.
- Municipios Rurales: son los distritos cuya población es igual o inferior a seis mil habitantes. La pertenencia a cada segmento de esta clasificación se revisará de acuerdo con los resultados de cada censo de población que realice el Instituto de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Se destaca que esta clasificación estaba sujeta a revisión una vez realizado el Censo Nacional previsto originalmente para 2020. Debido a distintas dificultades operativas, el censo fue postergado y finalmente se realizó en 2023. Sus resultados resultan relevantes para esta clasificación, dado que dos de los elementos considerados son la población y su distribución territorial. En consecuencia, a partir de los datos del Censo de 2023, la clasificación mencionada debe ser revisada y ajustada en los casos que corresponda, lo que hasta el momento no ha sucedido.

IV. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

La estructura y organización de los gobiernos locales se fundamentan en la división político-administrativa de la República de Panamá, que se describe a continuación:

- Provincias: Bocas del Toro, Chiriquí, Coclé, Colón, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá, Panamá Oeste y Veraguas, lo que representa un total de 10 provincias.
- Distritos que integran las diferentes provincias.
- Comarcas Indígenas: Emberá-Wounaan, Kuna de Madugandí, Kuna de Wargandí, Kuna Yala y Ngöbe-Buglé. Las comarcas de Kuna Yala, Emberá-Wounaan y Ngöbe-Buglé tienen categoría de provincia; las comarcas Kuna de Madugandí y Kuna de Wargandí operan a nivel de corregimientos.

De acuerdo con la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, a través del Instituto Geográfico Nacional “Tommy Guardia”, en 2024 la división político-administrativa del país comprendía 10 provincias, 82 distritos y 699 corregimientos, incluyendo las comarcas y la comarca Naso Tjër Di (Autoridad Nacional de Administración de Tierras, 2024).

En cada municipio existe una corporación denominada Consejo Municipal, integrada por los representantes de corregimiento del respectivo distrito. Cuando el número de representantes sea inferior a cinco, el alcalde, de acuerdo con estos, designará las personas necesarias para completar dicho número, quienes tendrán la investidura y las funciones de concejales. El alcalde respectivo también forma parte del Consejo Municipal y lo preside (AMUPA, 1973b, p. 3).

V. MANEJO TRADICIONAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos locales del país constituyen las estructuras públicas encargadas de atender buena parte de las necesidades de las comunidades, para lo cual requieren disponer de recursos públicos. Esta misión resulta compleja debido a que una parte importante de estas estructuras no tiene capacidad suficiente para generar recursos propios, por lo que depende del Gobierno Nacional para complementar sus fuentes de financiamiento. Son pocos los municipios que cuentan con una mayor capacidad de generación de ingresos propios, entre ellos los denominados municipios metropolitanos. Sin embargo, disponer de mayores recursos no constituye por sí mismo una garantía de eficiencia, eficacia y transparencia en el manejo de los fondos y bienes públicos.

Tradicionalmente, la gestión de los gobiernos locales ha estado vinculada con las políticas públicas diseñadas e implementadas por cada gobierno durante los respectivos períodos quinquenales, mediante planes, programas y proyectos destinados a atender los problemas de las comunidades. Entre los mecanismos utilizados se encontraron las denominadas partidas circuitales, mediante las cuales se asignaban recursos para atender necesidades comunitarias. Este mecanismo generó cuestionamientos respecto de la forma de asignación y utilización de los recursos. Una publicación de Panamá América señalaba, a partir de investigaciones de la Contraloría General de la República, la existencia de irregularidades en su manejo y consignaba que, durante los cinco años anteriores, los legisladores habían tenido acceso a 188,4 millones de balboas en partidas circuitales, de los cuales se habían ejecutado 165,7 millones (Panamá América, 2000).

En ese mismo orden de ideas, los medios de comunicación también difundieron cuestionamientos sobre el manejo de recursos transferidos a los gobiernos locales. Según una publicación de La Prensa, un decreto de la Contraloría de octubre de 2010 permitió



que integrantes de la Asamblea Nacional del período 2009–2014 transfirieran 247 millones de balboas a juntas comunales, otorgándoles amplias facultades para decidir sobre la utilización de esos fondos públicos (La Prensa, 2018).

El esquema mediante el cual los gobiernos locales habían administrado los fondos públicos continuó siendo objeto de cuestionamientos. En este sentido, La Estrella de Panamá informó sobre hallazgos de la Contraloría General de la República relacionados con más de 20 millones de balboas sin documentación de respaldo y otros 50 millones correspondientes a transacciones que no contaban con la factura fiscal exigida. Estas observaciones formaban parte de auditorías realizadas sobre un total de 319,1 millones de balboas transferidos a los gobiernos locales (La Estrella de Panamá, 2018).

No han sido los únicos casos en los que se han producido cuestionamientos sobre el manejo de fondos públicos en los gobiernos locales. Estos antecedentes muestran la importancia que han adquirido los mecanismos de control, transparencia y rendición de cuentas en la gestión municipal y comunal, particularmente en un contexto de mayores recursos y responsabilidades derivados del proceso de descentralización.

Han sido varios los esfuerzos realizados por diferentes gobiernos para mejorar la gestión de los gobiernos locales. Uno de ellos fue el Programa de Desarrollo Comunitario para la Infraestructura Pública (PRODEC), mediante el cual se asignaron recursos provenientes del Fondo del Canal de Panamá para atender necesidades de infraestructura en las comunidades (Contraloría General de la República, 2008b, p. 6).

Las autoridades del momento, conscientes del deterioro en que se encontraban las infraestructuras de las comunidades, buscaron imprimir una nueva dinámica al desarrollo comunitario mediante la creación del Programa de Inversión Local (PROINLO). En este marco, la Contraloría General de la República elaboró una nueva versión del manual de procedimientos destinado al control de los recursos asignados a los gobiernos locales, denominado Manual para la Administración del Programa de Inversión Local (PROINLO) (Contraloría General de la República, 2008a, p. 1).

Estas acciones muestran distintos esfuerzos del Gobierno Nacional y de la Contraloría General de la República por mejorar los procedimientos de administración y control de



los recursos asignados a los gobiernos locales. Sin embargo, los cuestionamientos sobre la transparencia y la rendición de cuentas continuaron presentes. Las elecciones de 2024 produjeron una renovación de alcaldes y representantes de corregimiento para el período 2024–2029.

VI. LA PLANIFICACIÓN Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La planificación, como una de las funciones de la administración, no es la excepción en la descentralización de la administración pública panameña. Durante los quinquenios 2015-2019 y 2019-2024, las autoridades electas incorporaron en sus respectivos planes estratégicos de gobierno lineamientos vinculados con la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales.

En el Plan Estratégico de Gobierno 2019-2024 se plantea que el centralismo como gestión pública administrativa muestra un agotamiento significativo, reflejado en las brechas sociales y económicas del país. En este sentido, se considera a la descentralización como un camino para mejorar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, fundamentada en la participación organizada de la población, y al fortalecimiento de las estructuras de los gobiernos locales como una apuesta por el desarrollo (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019, p. 109).

Mientras que el Plan Estratégico de Gobierno del quinquenio anterior, 2015-2019, en lo que respecta a la descentralización, proponía la siguiente estrategia: “El gobierno se propone mejorar la gestión pública local, sin que ello implique por el momento transferencias o costos fiscales adicionales para el gobierno central. La propuesta consiste en la aplicación de la Ley 37, previa realización de algunas adecuaciones administrativas y reglamentarias” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2015, p. 124).

Después de considerar lo planteado por los gobiernos durante estos dos períodos, se observan posturas dirigidas a solucionar los problemas de las comunidades y mejorar la gestión pública de estas estructuras de gobierno. Corresponde ahora considerar lo que propiamente deben realizar los gobiernos locales en materia de planificación.



En cuanto a la planificación que compete a estos gobiernos, la ley 66 establece lo siguiente:

Artículo 36. El artículo 104 de la Ley 37 de 2009 queda así: Artículo 104. Los municipios y las autoridades tradicionales de las comarcas o pueblos indígenas trabajarán coordinadamente en la formulación y ejecución del Plan Estratégico Distrital y en las decisiones que afecten, directa o indirectamente, a su población y territorio. El Plan Estratégico Distrital será aprobado por los representantes de los consejos municipales. Para las comarcas Kuna Yala, Madugandí y Wargandí habrá un Plan Estratégico que será presentado y aprobado por el Consejo General y el Consejo Comarcal. (Gaceta Oficial Digital, 2015, p. 10)

Los fundamentos planteados anteriormente sobre la planificación estratégica en los gobiernos locales son claros en cuanto a la necesidad de planificar las actividades destinadas al desarrollo económico, social, cultural y sostenible de las comunidades, lo que debería traducirse en modelos de gestión transparentes. Sin embargo, las noticias publicadas en los medios de comunicación muestran cuestionamientos relacionados con la gestión de los recursos. Al respecto, un canal de televisión local informó que, en pleno año electoral, las juntas comunales y alcaldías del país recibirían unos 223,5 millones de dólares a partir del 1 de enero de 2024, provenientes del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PiOPSM) y del impuesto de bienes inmuebles (IBI), gestionados por la Autoridad Nacional de Descentralización (TVN Noticias, 2023).

Noticias de esta índole generan cuestionamientos a nivel ciudadano, en especial después de los esfuerzos realizados para descentralizar la administración pública como una de las vías para mejorar la gestión de los gobiernos locales y alcanzar modelos de gestión más transparentes.

En este caso, la publicación planteaba cuestionamientos respecto de la utilización de estas sumas en un año electoral. Las elecciones de 2024 produjeron posteriormente una renovación de alcaldes y representantes de corregimiento, ya que algunas de las autoridades del período anterior no fueron reelegidas, dando paso a nuevas figuras políticas y propuestas para los gobiernos locales. Corresponderá observar durante el período 2024–2029 si persisten los problemas de gestiones opacas o poco transparentes.

VII. TRANSPARENCIA Y HÁBEAS DATA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Uno de los aspectos más representativos de la gestión pública panameña es el cumplimiento de lo establecido en la Ley 6 de Transparencia y Hábeas Data, en cuanto a que las instituciones públicas sean transparentes y publiquen la información que exige la ley, de manera que sea de dominio público. En este sentido, las responsabilidades recaen en la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), por lo que todas las instituciones públicas y los gobiernos locales deberán presentar información relativa a:

1. Reglamento interno de la institución.
2. Las políticas generales de la institución, que forman parte de su plan estratégico.
3. Los manuales de procedimientos internos de la institución.
4. La descripción de la estructura organizativa de la institución.
5. La ubicación de documentos por categorías, registros y archivos de la institución, y el funcionario responsable de estos.
6. La descripción de los formularios y reglas de procedimiento para obtener información de la institución y dónde pueden ser obtenidos (ANTAI, 2002, p. 6).

Los gobiernos locales no son la excepción y, al igual que toda institución pública, les corresponde publicar la información descrita anteriormente. En el sitio de la ANTAI es posible verificar estos resultados mediante la Plataforma de Transparencia, seleccionando la institución, municipio o junta comunal que se desea consultar y el período correspondiente. La plataforma permite verificar la información que la ley exige publicar, incluyendo aspectos como los proyectos institucionales. En aquellos casos en que la institución no ha publicado la información correspondiente, esta no aparece disponible en la plataforma (ANTAI, s. f.-a).

En el caso particular de los gobiernos locales, los resultados que aporta la Plataforma de Transparencia de la ANTAI, en la opción de monitoreo, muestran los siguientes niveles de incumplimiento a mayo de 2026:

- El 37,93 % de los municipios incumple las obligaciones de transparencia.
- El 63,24 % de las juntas comunales incumple las obligaciones de transparencia (ANTAI, s. f.-b).

VIII. MANEJO Y CONTROL DE LOS FONDOS PÚBLICOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

En lo que respecta al manejo y control de los fondos públicos, la responsabilidad primaria recae en la máxima autoridad o representante legal del municipio o junta comunal (alcalde y representante de corregimiento), en cuanto a mantener los registros y controles de sus operaciones mensuales, para lo cual dispondrá de los estados financieros correspondientes y de los informes de ingresos y gastos, cuando corresponda. Por muy alejado o distante que se encuentre un gobierno local, ello no justifica la falta de publicación de la información de transparencia. En aquellos casos en que las alcaldías y juntas comunales se encuentren en áreas apartadas, con dificultades de acceso a recursos tecnológicos o internet, deberán apoyarse en la ANTAI para determinar los mecanismos que permitan presentar dicha información.

La responsabilidad sobre el manejo de los recursos asignados está sujeta a controles previos o posteriores por parte de la Contraloría General de la República. El control previo se realiza, entre otros mecanismos, mediante el refrendo de documentos de afectación fiscal, como órdenes de compra, contratos o viáticos, mientras que el control posterior se ejerce a través de las auditorías que realice la institución. Como se ha señalado anteriormente, distintas publicaciones de medios locales han hecho referencia a posibles irregularidades en el manejo de fondos públicos de los gobiernos locales, cuya determinación de responsabilidades corresponde a los organismos competentes.

Además de lo señalado, la Contraloría General de la República cuenta en su sitio electrónico con información denominada “Gobiernos Locales. Instructivos Digitales”, destinada tanto a las autoridades electas como a los ciudadanos. Allí se ofrece información sobre los gobiernos locales, el impuesto de bienes inmuebles (IBI), el Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PiOPSM) y preguntas frecuentes sobre la utilización de estos recursos, como guía y orientación para quienes se desempeñan o desean conocer el funcionamiento de los gobiernos locales (Contraloría General de la República, 2024).



IX. NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICOS EN LOS GOBIERNOS LOCALES

En el caso panameño, la estructura político-administrativa del país contempla elecciones cada cinco años con el fin de elegir al Presidente de la República, diputados, alcaldes y representantes de corregimiento. Las elecciones para escoger estas autoridades se efectuaron en mayo de 2024, por lo que fueron electas las autoridades que desempeñarán estos cargos hasta 2029, fecha en que se realizarán nuevamente elecciones en Panamá.

El resultado de las elecciones estuvo marcado por la escogencia de nuevos alcaldes y representantes de corregimiento, como parte de una nueva generación de políticos que llegan a liderar los distritos y corregimientos. Entre los casos más representativos destacan los distritos de Panamá (capital de la República), San Miguelito, Arraiján, La Chorrera y Colón, por mencionar algunos de los más grandes del país y que han sido manejados tradicionalmente por los partidos políticos. La llegada de nuevas figuras a estos distritos constituye un hecho relevante frente al tradicionalismo político nacional, asociado en muchos casos con prácticas de clientelismo político y discrecionalidad en el manejo de los gobiernos locales, particularmente en lo que respecta a la transparencia, la rendición de cuentas y la publicación de información referente a su gestión.

Entre las primeras acciones realizadas por las nuevas autoridades electas estuvo la solicitud de información correspondiente al proceso de transición entre las autoridades salientes y entrantes, con la finalidad de conocer las principales operaciones administrativas y operativas de cada alcaldía o junta comunal, en especial lo relativo al manejo de los recursos financieros asignados. En algunos casos se presentaron dificultades durante estos procesos de traspaso de mando. Algunas de las nuevas figuras provenían de una nueva fuerza política denominada Vamos y otras participaron como independientes, logrando aceptación entre los votantes que optaron por sus propuestas. Estas nuevas autoridades han expresado posturas respecto del modelo de gestión que pretenden implementar, vinculadas con la transparencia, la rendición de cuentas y la publicación de información, por lo que corresponde observar en qué medida estas orientaciones se reflejan en sus gestiones.

Entre algunos de los nuevos alcaldes se encuentra el elegido por los ciudadanos del Distrito de Panamá, cuya propuesta contempla un modelo municipal basado en la



tecnología. Otro de los casos que ha sido noticia es el Distrito de San Miguelito, donde la nueva autoridad propuso reestructurar y “ordenar la casa”. En el Distrito de Colón, el nuevo alcalde planteó igualmente la necesidad de ordenar la administración municipal. Para el Distrito de Arraiján, la propuesta incluye la creación de Juntas de Desarrollo Local como mecanismo para impulsar la participación ciudadana. En el Distrito de La Chorrera, el alcalde planteó una mayor planificación destinada a atender los servicios básicos requeridos por la población.

X. PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE LOS GOBIERNOS LOCALES

La opinión de los ciudadanos cuenta, ya que son estos quienes deciden por quién votar. A ello se suman los resultados que son de dominio público en el portal de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, con respecto a la información que publican las alcaldías y las juntas comunales sobre la gestión que están realizando.

Los resultados de las elecciones de 2024 muestran cambios en las preferencias de una parte de los ciudadanos al elegir a sus nuevas autoridades. Estos resultados se produjeron en un contexto en el que distintos casos y denuncias sobre posibles actos de corrupción fueron de dominio público y en el que candidaturas provenientes de fuerzas políticas no tradicionales alcanzaron una presencia significativa. Estos elementos permiten observar cambios en las preferencias de una parte de los ciudadanos, aunque no necesariamente explican por sí solos los resultados electorales.

Lo planteado no surge solamente de la opinión del responsable de esta investigación. En este sentido, una publicación del diario La Prensa se refirió a “deudas, clientelismo y opacidad” en las alcaldías de Panamá, San Miguelito y Colón, y señaló que las nuevas autoridades enfrentaban el desafío de recuperar la confianza y credibilidad de los ciudadanos, en un contexto caracterizado por el aumento de las planillas y de los gastos de funcionamiento (La Prensa, 2024).

XI. CONSIDERACIONES FINALES

Son dos tipos de opiniones que comúnmente se generan entre la población: una corresponde a la postura del ciudadano común y otra a la posición asumida por los



políticos tradicionales. En el primero de los casos, se encuentran los cuestionamientos de la ciudadanía sobre la gestión de alcaldes y representantes de corregimiento, especialmente cuando los medios de comunicación difunden denuncias sobre posibles irregularidades en el manejo de recursos. Entre ellas se encuentran las relacionadas con la denominada descentralización paralela durante el quinquenio 2019-2024, referida a importantes sumas de dinero y que generó cuestionamientos respecto de su utilización.

Con la llegada del nuevo período de gobierno 2024-2029, los ciudadanos guardan la esperanza de que las cosas mejoren y de que las nuevas autoridades publiquen sus proyecciones de gobierno local, comenzando por el Plan Estratégico Distrital y las acciones que pretendan desarrollar en los corregimientos que integran cada distrito. Asimismo, las autoridades locales deben publicar los resultados de sus operaciones, de manera que puedan contribuir a fortalecer la confianza de los ciudadanos mediante una gestión basada en la transparencia, la rendición de cuentas y los resultados, respaldada también por acciones de consulta ciudadana.

Descritos los pilares mencionados anteriormente para este modelo, se consideran los siguientes:

- Transparencia y publicación de la información: En cuanto a la transparencia, se trata de cumplir con la Ley 6 de Transparencia de Panamá, en lo concerniente a publicar la información que define la ley y aquella otra que sea considerada una buena práctica, en especial la de índole financiera, como los estados financieros o informes de ingresos y gastos que se generen en cada gobierno local.
- Rendición de cuentas: Las autoridades que representan a los gobiernos locales están obligadas a publicar y actualizar la información correspondiente a su gestión. Como una práctica de rendición de cuentas, resulta asimismo pertinente realizar actos de consulta ciudadana en los distritos y corregimientos.

Para conformar los grupos de ciudadanos que participen en estas consultas, las autoridades pueden apoyarse en las Juntas de Desarrollo Local constituidas en cada corregimiento. En los casos en que estas juntas no existan, el representante de corregimiento puede convocar a la comunidad para realizar actos de rendición de cuentas. Esta posibilidad se encuentra vinculada con los fundamentos legales de los gobiernos locales, que contemplan la participación ciudadana, las audiencias públicas, los cabildos



abiertos y las consultas ciudadanas como mecanismos de relación entre las autoridades y los residentes de las comunidades.

De esta manera, alcaldes y representantes de corregimiento disponen de mecanismos para enmarcar su modelo de gestión de manera transparente, divulgando los resultados de su gestión y comunicando a la comunidad sus logros. Esto permite reducir la discrecionalidad, informar sobre los objetivos previstos en el Plan Estratégico Distrital, publicar la información correspondiente en el portal de la ANTAI y comunicar a la comunidad los resultados alcanzados.

Durante el quinquenio 2024-2029 existe una oportunidad para introducir cambios en la forma en que se han manejado las alcaldías y juntas comunales. Este período permitirá realizar el monitoreo y las comprobaciones necesarias para determinar en qué medida se cumple con lo propuesto por las autoridades electas. Asimismo, podrán surgir nuevos estudios y análisis que permitan determinar si se ha evolucionado para mejorar los modelos de gestión o si persisten características del modelo político tradicional.

XII. CONCLUSIONES

Después de evaluado el proceso de descentralización de la administración pública panameña, mediante los hechos y acontecimientos que se han descrito, se tiene que el proceso operó bajo el modelo centralizado, sujeto a las decisiones del Gobierno Central, durante 43 años, desde 1972 hasta 2015. Luego pasó al modelo descentralizado, desde 2015 hasta el día de hoy (2026), lo que representa 11 años de funcionamiento bajo este modelo.

Sumando ambos períodos, se tienen 54 años del período analizado. Durante los primeros 43 años, el modelo reflejaba una gestión que dependía de las decisiones de los gobernantes de turno, lo que hacía que los alcaldes y representantes de corregimiento dependieran en buena medida de las decisiones del Gobierno Central. Esta situación podía generar dificultades para la gestión de los gobiernos locales, especialmente cuando sus autoridades no pertenecían al partido de gobierno.



Para el período de los 11 años, el actual, desde 2015 en adelante, se descentraliza la administración pública y se esperaba que fueran superados algunos de los problemas tradicionales relacionados con posibles casos de corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas, lo que no ha ocurrido de esa manera, ya que algunos de estos problemas persisten.

No todo es negativo, sí se observan avances. La ciudadanía ha comprendido mejor lo que corresponde al elegir a los alcaldes y representantes de corregimiento y el rol que estos desempeñan en el desarrollo de las comunidades. Durante las elecciones de 2024 fueron escogidas nuevas autoridades (alcaldes y representantes de corregimiento), rompiendo en algunos casos el esquema tradicional, ya que los ciudadanos optaron por otras ofertas políticas, en particular las provenientes de candidatos independientes (no son miembros de ningún partido) y de nuevas agrupaciones políticas, no constituidas aún como partidos políticos.

El mensaje fue claro: el ciudadano, en algunos casos, se decantó por candidatos provenientes de nuevas fuerzas políticas, no vinculadas a los partidos tradicionales. De esta manera, fueron escogidas nuevas figuras desvinculadas del tradicionalismo político, en un contexto en el que también tuvieron presencia pública distintos cuestionamientos sobre posibles casos de corrupción.

Es destacable el avance ciudadano en cuanto a escoger a las autoridades que dirigirán las comunidades y la aparición de nuevas alternativas políticas. No obstante, persisten limitaciones y debates en torno a los cambios y modificaciones legales que se impulsan para las elecciones de 2029.

También hay que considerar el rol y la responsabilidad de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), de manera que se haga cumplir la ley y que los alcaldes y representantes de corregimiento cumplan con publicar los resultados de su gestión, basados en la transparencia y la rendición de cuentas. De lo contrario, corresponde que se apliquen las medidas que establezca la normativa, así como las acciones de control que impulse la Contraloría General de la República y las investigaciones que el Ministerio Público realice ante posibles casos de corrupción.



Los desafíos se centran en que las nuevas generaciones de ciudadanos votantes y aspirantes a ser alcaldes y representantes de corregimiento comprendan lo que significan la transparencia y la rendición de cuentas, así como el rol de las autoridades competentes. Esto se traduce en que el ciudadano pueda escoger mejor a la autoridad que lo representará y que existan nuevas fuerzas ciudadanas interesadas en participar en los gobiernos locales y en mejorar los servicios públicos que deben ofrecer a las comunidades, procurando una gestión más transparente y una rendición de cuentas oportuna. Corresponde esperar que transcurra el actual quinquenio 2024-2029 para evaluar estos avances y los resultados de la gestión de las autoridades locales.

XIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asociación de Municipios de Panamá. (1973a). Ley 105 de 8 de octubre de 1973, por la cual se desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República, se organizan las juntas comunales y se señalan sus funciones. <https://amupa.org.pa/wp-content/uploads/2024/06/Ley-105-de-1973-Juntas-Comunales.pdf>

Asociación de Municipios de Panamá. (1973b). Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre régimen municipal. https://amupa.org.pa/wp-content/uploads/2019/08/ley_106_del_24_oct._1973-1.pdf

Autoridad Nacional de Administración de Tierras. (2024). División política administrativa. <https://ignpanama.anati.gob.pa/index.php/2-uncategorised/268-division-politica-administrativa>

Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. (2002). Ley 6 de 22 de enero de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones. <https://antai.gob.pa/wp-content/uploads/2015/04/Ley-6-de-22-enero-2002.pdf>

Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. (s. f.-a). Plataforma de Transparencia. <https://monitoreo.antai.gob.pa/>



Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. (s. f.-b). Plataforma de Transparencia: Informes mensuales. <https://monitoreo.antai.gob.pa/informes-mensuales>

Constitución Política de la República de Panamá. (2016). Constitución Política de la República de Panamá. <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf>

Contraloría General de la República. (2008a). Decreto Núm. 61 de 3 de abril de 2008. Gaceta Oficial, 26.011. <https://www.gacetaoficial.gob.pa/storage/gacetas/2008/04/26011/9688.pdf>

Contraloría General de la República. (2008b). Decreto Núm. 206 de 8 de agosto de 2008. Gaceta Oficial, 26.101. <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26101/12518.pdf>

Contraloría General de la República. (2024). Gobiernos locales: Instructivos digitales. <https://www.contraloria.gob.pa/gobiernos-locales/>

Gaceta Oficial Digital. (2009). Ley 77 de 27 de noviembre de 2009, que suspende la vigencia de la Ley 37 de 2009. Gaceta Oficial, 26.421-A. https://www.gacetaoficial.gob.pa/storage/gacetas/2009/12/26421_A/GacetaNo_26421a_20091204.pdf

Gaceta Oficial Digital. (2015). Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, y dicta otras disposiciones. Gaceta Oficial, 27.901-A. https://www.gacetaoficial.gob.pa/storage/gacetas/2015/10/27901_A/GacetaNo_27901a_20151030.pdf

Gaceta Oficial Digital. (2017). Decreto Ejecutivo N.º 10 de 6 de enero de 2017, que reglamenta la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015. Gaceta Oficial, 28.194-C.

https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28194_C/GacetaNo_28194c_20170111.pdf

Gaceta Oficial Digital. (2020). Ley 155 de 15 de mayo de 2020, que modifica la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública. Gaceta Oficial, 29.025. https://www.gacetaoficial.gob.pa/storage/gacetas/2020/05/29025/GacetaNo_29025_20200515.pdf

Gaceta Oficial Digital. (2021). Ley 205 de 19 de marzo de 2021, que modifica artículos de la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública. Gaceta Oficial, 29.246. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29246/GacetaNo_29246_20210322.pdf

Gaceta Oficial Digital. (2022). Ley 338 de 14 de noviembre de 2022, que modifica la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública y dicta otra disposición. Gaceta Oficial, 29.663. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29663/GacetaNo_29663_20221115.pdf

Justia Panamá. (2009). Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública. <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/37-de-2009-jun-30-2009.pdf>

La Estrella de Panamá. (2018, 28 de febrero). Contralor confirma irregularidades en partidas circuitales. <https://www.laestrella.com.pa/panama/politica/confirma-partidas-contralor-irregular-circuitales-HRLE24889>

La Prensa. (2018, 2 de marzo). Decreto daba poder absoluto a diputados. https://www.prensa.com/imprensa/panorama/Decreto-daba-poder-absoluto-diputados_0_4975002535.html

La Prensa. (2024, 10 de junio). Deudas, clientelismo y opacidad: el legado de Fábrega, Lee y Valdés Carrasquilla. <https://www.prensa.com/politica/deudas-clientelismo-y-opacidad-el-legado-de-fabrega-lee-y-valdes-carrasquilla/>



Ministerio de Economía y Finanzas. (2002). Guía sobre organización municipal y participación popular. <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2019/11/Guia-sobre-Organizacion-Municipal-y-Participacion-Popular-1.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2015). Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019. <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2020/12/Plan-Estrategico-de-Gobierno-2015-2019-1.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Plan Estratégico de Gobierno 2019-2024. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28931_A/GacetaNo_28931a_20191231.pdf

Panamá América. (2000, 17 de marzo). Partidas circuitales: historia de corrupción. <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/partidas-circuitales-historia-de-corrupcion-35962>

TVN Noticias. (2023, 19 de septiembre). Juntas comunales y alcaldías recibirán más de \$200 millones en año electoral. https://www.tvn-2.com/nacionales/juntas-comunales-alcaldias-recibiran-200_1_2079691.html

