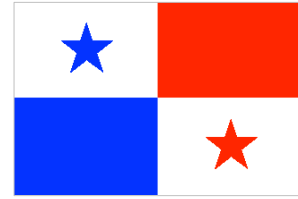


República de Panamá



Capital: Ciudad de Panamá

Habitantes: 3.5 millones (2010)

Área: 75.517km²

1. Introducción



Panamá se ubica en América Central y limita al norte con el Mar Caribe, al sur con el Océano Pacífico, al este con la República de Colombia y al oeste con la República de Costa Rica. Su extensión territorial es de 75.517 km², más una superficie de aguas territoriales de 2.210 km², que totalizan 78.200 km². El río Chagres, de 125 km de longitud, es vital para el funcionamiento del canal de Panamá, vía clave para la economía del país. La Constitución política de Panamá establece en su artículo 3º que *“El territorio nacional no podrá ser jamás cedido, traspasado o enajenado, ni temporal ni parcialmente, a otros Estados”*.

Según el PNUD¹, Panamá posee un desarrollo humano alto con una esperanza de vida de 76 años; 9,4 años de escolaridad promedio y un ingreso per cápita ajustado² de US\$ 13.347.

La República de Panamá es un Estado soberano e independiente y su gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo. El poder público lo ejercen los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales, según la Constitución, actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.

El 25 de septiembre de 1513, los conquistadores españoles fundan en tierra panameña la primera ciudad en “tierra firme”: *Santa María la Antigua del Darién*, luego que Vasco Núñez de Balboa descubre el Mar del Sur –en realidad el Océano Pacífico- que confunde con el Mar Caribe. Más adelante, Pedro Arias de Ávila fundará la actual ciudad de Panamá³, que se expande rápidamente por su posición geográfica la que permite atravesar el istmo con facilidad.

En 1903, el Concejo Municipal de la Ciudad de Panamá, reunido en Cabildo Abierto, proclama la separación de Panamá de Colombia y en 1904 se promulga la primera Constitución del nuevo Estado. No obstante, el centralismo político administrativo y la falta de recursos minan el surgimiento de las municipalidades.

La Constitución Nacional de 1946 delinea el entorno legal de un sistema municipal que debe ser autónomo y dotado de recursos. Pero, en la práctica, no hay un cambio

¹ PNUD: Informe Mundial sobre Desarrollo Humano, 2010.

² Ingreso per cápita ajustado por poder de capacidad de compra.

³ El 15 de agosto de 1519, se funda la primera ciudad de Panamá, hoy conocida como Panamá La Vieja.

sustantivo en la realidad municipal. A su vez, la Constitución de 1972 -reformada en 1978 y 1983- y la Ley 106 (1973) y 52 (1984) sobre Régimen Municipal, consagran al municipio como unidad local de desarrollo. Empero, los municipios se desenvuelven de modo limitado en las faenas de ornato, administración de cementerios, mataderos, mercados, limpieza pública y domiciliaria.

Entre 1972 y 1982, la revolución nacionalista del General Omar Torrijos transforma las estructuras económicas y políticas. Luego viene una restauración conservadora y autoritaria, aunque a finales de los años 90 se produce una apertura democrática, apoyada por la recuperación de la soberanía del canal de Panamá el 1º de enero del 2000. Luego, Panamá experimenta grandes cambios políticos, como la reforma constitucional del año 2004 y el referendo por la ampliación del canal de Panamá, en octubre de 2006, aprobado por el 80% de los votantes.

Hasta el 2004 el desarrollo del municipio está limitado por un gobierno centralista, una economía metropolitana y un gobierno provincial de baja incidencia. El nivel local tiene poca representatividad⁴ y la mayoría de los municipios son débiles. Según una tipología de la época⁵, el 80% de los municipios del país corresponde a territorios de niveles bajos y muy bajos de desarrollo, con grandes deficiencias administrativas y escasos recursos financieros. Solo 8 municipios poseen un nivel intermedio de desarrollo y únicamente 4 se ubican en un nivel alto: Colón, David, Panamá y San Miguelito⁶.

⁴ Dada la conformación de la Junta Comunal y la baja repercusión de la Junta Local sobre ésta.

⁵ IPADEM: El Régimen Municipal en Panamá: IPADEM-1994.

⁶ Lo que se correlaciona con los Índices de Desarrollo Relativo donde la categoría Medio Alta ocupa el 5.9% de los distritos (los 4 mencionados), la Medio el 23.5%, la Baja el 61.8% y Muy Baja el 8.8%,

Durante el Gobierno de Martín Torrijos, desde el 2004 al 2009, las tendencias centralistas se revierten con las reformas constitucionales y, en especial, con la Ley de Descentralización, introduciendo el tema en el debate sobre la democratización del Estado. El desarrollo local está ahora más presente en la agenda gubernamental.

2. Organización territorial

Panamá cuenta con una población de 3.5 millones de habitantes (PNUD, 2010). El 58% de la población es criolla y mestiza (descendientes de indígenas y españoles), aunque existen otros grupos étnicos como afropanameños: 14%; blancos: 8.6%; indígenas: 6.7%; asiáticos: 5.5%; y otros grupos con un 7.1% de los habitantes. El crecimiento anual de la población entre 1995-2000 es del 1,6%, uno de los más bajos de Centroamérica⁷. La densidad de la población es alta en la región costera del Golfo de Panamá, en la península de Azuero y, sobretodo, en las áreas metropolitanas de la Ciudad de Panamá y Colón. La población urbana representa el 56% del total de habitantes del país.

Provincias, Distritos y Corregimientos

El territorio del Estado panameño se divide políticamente en *Provincias*, éstas en *Distritos* (municipios) y los *Distritos* en *Corregimientos*. Las provincias tienen el número de Distritos que la Ley determina. Igualmente mediante ley se pueden crear otras divisiones políticas, sea para sujetarlas a regímenes especiales o por conveniencia administrativa o de servicio público. El año 2007, la división política de la República de

mostrando la gran vulnerabilidad de los municipios. En: Herrera, Ligia. "Regiones de Desarrollo Socioeconómico de Panamá 1980-1990. Panamá: CELA 1994". Págs. 16-18.

⁷ Con este ritmo, se calcula que el número de habitantes se duplicará recién el año 2045.

Panamá comprende a 9 *Provincias*, 75 *Distritos (municipios)*, 5 *Comarcas Indígenas* y 620 *Corregimientos*.

La *Provincia* es una entidad local intermedia ubicada entre los municipios y el gobierno central, a cargo de un Gobernador nombrado y removido por el ejecutivo nacional. El Gobernador preside un Consejo Provisional conformado por los alcaldes, representantes, concejales y jefes provinciales de agencias gubernamentales. Constituye un órgano de consulta del Gobernador, ayudándole a coordinar la acción gubernamental. La provincia no posee instancia legislativa, tampoco cuenta con bienes patrimoniales, ni capacidad impositiva y la Constitución no le fija competencias.

El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un *Distrito*. La Constitución dispone que la organización municipal sea democrática, con un carácter esencialmente administrativo. El Municipio posee un grado relativo de autonomía, competencias definidas y poder impositivo. El Concejo Municipal es una corporación deliberativa de elección popular, formada por al menos cinco miembros, los cuales pueden ser Representantes de Corregimiento o Concejales, en caso que los Representantes no lleguen a completar el mínimo de cinco miembros⁸

Las autoridades locales son electas en forma directa, a través de dos papeletas que ubican a los alcaldes y representantes de corregimientos respectivamente. Las postulaciones se realizan a través de los partidos políticos y se es electo por un período de gobierno de cinco años. Los calendarios electorales locales coinciden con los nacionales (de Presidente y legisladores). El tipo de representación en

el Consejo Municipal es por Distrito Electoral y la reelección de los cargos municipales es consecutiva.

El Corregimiento –subdivisión del Distrito– es administrado por una Junta Comunal, integrada por un Representante de Corregimiento, de elección popular directa, quien preside, acompañado del Corregidor y cinco vecinos escogidos y nombrados por el Representante, con funciones de promoción del desarrollo comunal. La Junta Comunal organiza a las Juntas Locales, integradas por miembros escogidos por las comunidades o barrios con comisiones para enfrentar problemas sociales y económicos comunales, pero que no tienen ascendencia sobre la organización o funcionamiento de la Junta Comunal.

Ausencia de gobierno metropolitano

En Panamá no existe un régimen administrativo y de gobierno de la capital, diferente del resto del país, aunque se empiezan a dar pasos en este sentido. Es importante sin embargo mencionar que existen dos áreas metropolitanas, la de ciudad de Panamá, en el sur y la de ciudad Colón en el Atlántico, aunque no hay un régimen administrativo y de gobierno de estas zonas metropolitanas.

3. Democracia local

Sistema político local

Los partidos políticos de Panamá tienen una gran y directa influencia en las elecciones locales, fortalecida por el desarrollo político e ideológico y la modernización que han tenido en los últimos años. El pluralismo político en las elecciones locales está limitado por el predominio del bipartidismo. Dos grandes fuerzas políticas participan en las elecciones locales: la derecha, con planteamiento neoliberal, y la izquierda socialdemócrata, representada por el

⁸ Constitución Nacional, art. 234.

Partido Revolucionario Democrático. Desde 1992, ambos grupos políticos se alternan en el ejercicio del poder.

Los gobiernos locales de Panamá tienen débiles competencias ejecutivas, ya que sólo el 2004 se hacen las reformas constitucionales necesarias para fortalecer el régimen municipal. Aunque las funciones ejecutivas están ahora mejor definidas, su fortaleza y consolidación dependerán de su adecuada puesta en práctica.

En Panamá la elección de autoridades municipales se realiza por el régimen de proporcionalidad, lo que garantiza la representación de las minorías, como lo regula la Ley electoral.

En síntesis, entre 1972 y 1982 Panamá vive una revolución nacionalista que da más protagonismo a los territorios a través de los corregimientos. Después de un interregno entre los años 1982 a 1996. Las reformas constitucionales del 2004 revalorizan del régimen municipal ante la ciudadanía, lo que es estimulado por las políticas descentralizadoras. De este modo, se desarrollan importantes cambios en la actitud de los ciudadanos y ciudadanas respecto al régimen municipal.

Participación ciudadana

Las elecciones municipales se realizan junto a las elecciones de diputados y para Presidente y Vicepresidente de la República. Debido al escaso peso político y económico de los municipios tenían los procedimientos de democracia directa se han aplicado poco. Sin embargo, la participación ciudadana en las elecciones locales ha sido alta en los últimos años y, en promedio, se han mantenido por encima del 50%.

En Panamá existen instancias democráticas de representación y participación por debajo del municipio, ya que la democracia

local se genera en la circunscripción inferior al municipio: el Corregimiento. Por otra parte, existen instituciones tradicionales, como las comarcas indígenas, con un sistema de representación y participación propio, reconocido en la Constitución y leyes municipales, contándose incluso con un régimen local-comarcal para la representación en la Asamblea Nacional.

4. Relaciones entre nivel central y los gobiernos locales

En el gobierno central los asuntos relativos a los gobiernos locales son llevados por el Ministerio de Gobierno y Justicia y por el Ministerio de la Presidencia. Los gobernadores provinciales, nombrados por el Presidente de la República, juegan un importante papel de mediador respecto de las municipalidades y corregimientos.

La Asamblea Nacional legisla sobre los gobiernos locales, siendo su rol muy activo y trascendente en los años recientes, al reformarse el régimen municipal y darle rango constitucional a la descentralización. Por su parte, los municipios panameños poseen facultades legislativas locales, lo que les permite generar normas respecto de los asuntos de su competencia.

Supervisión de los gobiernos locales

No hay una instancia definida que tenga la competencia de supervisar los planes de desarrollo y acciones del municipio. No obstante, la Contraloría General de la República realiza tareas de fiscalización dentro del marco jurídico resultante de las reformas realizadas en la Constitución. Las reformas constitucionales fortalecen la defensa de la autoridad municipal, dándoles mayor estabilidad a los alcaldes.

Hasta antes de las reformas los gobiernos municipales panameños poseían sólo competencias marginales. El modelo de

Estado descansaba en las instituciones sectoriales, a las cuales les fueron encargadas competencias típicamente municipales. Con las reformas, la expresión de la voluntad política descentralizadora y los mayores recursos para los municipios, se dan cambios importantes, expresión de la Ley de Descentralización y de las reformas.

Asociaciones de gobiernos locales

Los gobiernos locales de Panamá disponen de normas constitucionales explícitas para la defensa de sus derechos. Los alcaldes poseen ahora mayor poder político, financiero y administrativo.

Como parte de la democratización y la modernización municipal hay un mayor protagonismo de la Asociación de Municipios de Panamá –AMUPA- y de la Asociación Nacional de Representantes de Corregimientos. Ambas contribuyen al fortalecimiento de los gobiernos locales y a la participación ciudadana. Desde el 2004 se observa una disminución de los conflictos que desestabilizaban a los alcaldes en su rol de autoridades locales.

5. Competencias municipales

Las competencias municipales están en la Ley de Descentralización reemplaza la Ley de Régimen Municipal (LRM, 1973), pero esta está suspendida y en revisión. Las competencias en la LRM son:

<p>Panamá: Competencias Municipales (Síntesis Competencias del Concejo Municipal en la Ley de Régimen Municipal de 1973)</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Formular la política de desarrollo del Distrito y Corregimientos; 2. Preparar y ejecutar programas y proyectos de desarrollo; 3. Evaluar y aprobar las inversiones municipales y el plan de obras públicas; 4. Crear empresas municipales o mixtas para la explotación de bienes y servicios;

<ol style="list-style-type: none"> 5. Contratar con entes públicos o privados, la creación de empresas municipales o mixtas; 6. Organizar la prestación de servicios públicos municipales y reglamentar sus funciones, 7. Crear o suprimir empleos municipales; 8. Disponer de bienes y derechos municipales; 9. Establecer impuestos, contribuciones, rentas, derechos y tasas; 10. Normar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes municipales; 11. Crear y mantener empresas y servicios de utilidad pública de agua, luz, teléfonos, gas, transporte, alcantarillado y drenaje; 12. Aprobar contratos de concesión de servicios y la ejecución de obras públicas municipales; 13. Construir y reglamentar uso de los mataderos, mercados, crematorios y cementerios; 14. Construir, conservar y mejorar las plazas, parques, paseos y vías públicas municipales; 15. Recolección, destrucción o aprovechamiento de basuras y residuos; 16. Reglamentar las construcciones y servicios públicos municipales; 17. Ejercer las acciones legales necesarias en defensa de los derechos municipales; 18. Deslindar las tierras que sean parte de los ejidos del Municipio y del Corregimiento; 19. Defender y fomentar la riqueza forestal y establecer granjas de experimentación agrícola; 20. Fomentar las pequeñas industrias y la formación de cooperativas y organizaciones productivas; 21. Colaborar en el encauzamiento de cursos de agua, construcción de embalses, canales de riego y disección de pantanos; 22. Difundir la cultura y cooperar en gastos de administración de escuelas primarias, industriales, vocacionales, de bellas artes, especiales, bibliotecas, museos y similares; 23. Fomento y financiamiento de campamentos o colonias infantiles; 24. Ayudar a sostener servicios de extinción de incendios, salubridad y asistencia pública; 25. Cooperar con los establecimientos de beneficencia, saneamiento, higiene y asistencia de indigentes; 26. Impulsar el deporte, la recreación y el ocio; 27. Construir locales comunales; 28. Todas las señaladas en la Constitución y Leyes.
<p>Fuente: Ley de Régimen Municipal, 1973; Elaboración: MERO</p>

6. Finanzas y administración del personal

Ingresos de los gobiernos locales

En Panamá solamente la Asamblea Nacional puede aprobar nuevos impuestos. Los gobiernos locales tienen tres competencias en estas materias:

- 0 Formular propuestas de impuestos locales (arbitrios municipales) para ser aprobadas por el Congreso Nacional;
- 0 Recaudar los impuestos locales aprobados por el Congreso Nacional, tanto como resultado de iniciativas municipales, como por iniciativa de los legisladores;
- 0 Fijar y aprobar las *tasas* (o precios) por los servicios públicos prestados en el municipio respectivo.

Los dos últimos numerales obligan a los gobiernos locales a realizar un esfuerzo fiscal de gran importancia, dado que no existen transferencias específicas del gobierno central hacia los municipios, aunque se empieza a definir una política en tal sentido. Por ello, la recaudación propia de los municipios representa el 96% de todos sus ingresos.

Hay ausencia de un marco definido de corresponsabilidad fiscal entre el gobierno central y los gobiernos municipales, aunque las reformas constitucionales empiezan a cambiar esta tendencia. En este sentido, como en otros países centroamericanos, no hay tradición de subvenciones nacionales para las municipalidades.

No obstante, Panamá es el país con más alto presupuesto público de la región (cerca de 7 mil millones de dólares en 2005); al tener 3.5 millones de habitantes posee un elevado gasto público promedio anual: US\$ 1,958. Ese mismo año, el gasto público municipal promedio por habitante alcanza a US\$ 39.

Panamá: Gasto del Gobierno General y Gasto Municipal (Año 2005: en \$US y %)			
	<i>\$US miles de millones</i>	<i>% PIB</i>	<i>% GGG</i>
Gasto Total del Gobierno General (GGG)	6.855,2	44,9	100,0
Gasto Total del Gobierno Local	137,1	1,7	0,8

Segundo Informe Mundial CGLU, 2010

El gasto público municipal representa el 0.8% del PIB. No obstante, la proporción del gasto público local municipal sobre el gasto gubernamental total es de apenas 1,7%, el más bajo de la región debido, entre otros factores, a la inexistencia de transferencias nacionales establecidas por ley.

Administración del personal municipal

Debido al carácter marginal que hasta ahora han tenido las municipalidades en Panamá, el número de empleados y funcionarios municipales son reducido y no se dispone de buena información al respecto. En las ciudades principales hay mejor capacidad profesional y administrativa y en los municipios pequeños subsisten grandes déficits de recursos humanos.

La integridad de las autoridades electas y los funcionarios siempre ha sido cuestionada por la ciudadanía, debido a la tradicional corrupción de la administración desde el nivel del corregimiento, a menudo con la complicidad de las autoridades que deben aplicar las medidas anticorrupción.

7. Síntesis y conclusiones

El modelo de autonomía local vigente en Panamá ayuda, desde lo local, a recuperar la democracia y a consolidar un régimen democrático de partidos políticos. La recuperación de la soberanía panameña sobre el Canal, el aumento de las demandas sociales y económicas de la población en especial de los grupos más pobres, los desafíos de la globalización y las expectativas por la democratización de la política, son factores que permiten impulsar la descentralización democrática del Estado.

Las reformas constitucionales del 2004 dan rango constitucional a la descentralización del Estado y permiten cambios importantes en el régimen local. Estos cambios institucionales pueden derivar en reformas de fondo a la estructura y funcionamiento del poder local.

Dentro de los ejes de debate sobresalen:

- ① *Impulso del proceso descentralizador*, acompañado de una estrategia para hacer efectiva la autonomía municipal y fortalecer a los municipios, el desarrollo local y la participación ciudadana;
- ② Definir *modalidades alternativas de financiamiento de los gobiernos locales*, incluida la opción de asignaciones financieras nacionales específicas, mediante el perfeccionamiento de la Ley de Descentralización o una ley específica de carácter financiero;
- ③ La consolidación de las formas políticas propias, como las *Comarcas indígenas*;
- ④ *Desarrollar el asociativismo municipal* para lograr el fortalecimiento político de los gobiernos locales, la defensa de su autonomía y el mejoramiento de la capacidad de incidencia que respalde

la política descentralizadora para transformar las estructuras centralistas del Estado y dar más autonomía territorial, financiera, competencial y política a los gobiernos locales.