

CIENCIAS SOCIALES

De la página 306 a la 345

Gobierno, gobernanza y gobernabilidad: tres pilares para comprender la gestión pública en Panamá

Ana Rosa Villarreal Caicedo

Universidad de Panamá, Centro Regional
Universitario de San Miguelito, Panamá

ana.villarrealc@up.ac.pa,

<https://orcid.org/0009-0004-4633-8637>

Recibido 25/2/26 Aprobado 2/4/26



DOI <https://doi.org/10.48204/j.catedra.n23.a11051>

Resumen

El análisis de la gestión pública en Panamá requiere comprender la interacción entre tres conceptos fundamentales: gobierno, gobernanza y gobernabilidad. Este ensayo examina cómo estos pilares se articulan en el contexto panameño para explicar la capacidad estatal de diseñar políticas, coordinar actores y sostener la estabilidad institucional. Se empleó una metodología cualitativa de revisión documental basada en literatura académica, informes institucionales y referentes teóricos de la administración pública y la ciencia política. Esta aproximación permitió identificar patrones, tensiones y avances en la práctica gubernamental del país. El estudio evidenció que el gobierno constituye la estructura formal encargada de ejercer autoridad, administrar recursos y ejecutar políticas públicas. La gobernanza amplía el enfoque hacia procesos colaborativos que involucran a actores estatales, privados, comunitarios y multilaterales, resaltando la importancia de la transparencia, la participación y la coordinación interinstitucional. La gobernabilidad, por su parte, refleja el nivel de estabilidad, legitimidad y eficacia con que el sistema político implementa decisiones y responde a las demandas sociales. Entre las conclusiones, se reconoce que Panamá ha avanzado en modernización

administrativa y en mecanismos de participación y control ciudadano; sin embargo, persisten desafíos como la fragmentación institucional, la desigual capacidad de gestión y la necesidad de fortalecer la confianza

pública. Comprender la relación entre estos tres conceptos permite visualizar rutas para mejorar la eficiencia estatal y consolidar políticas públicas de largo plazo.

Palabras claves: Gestión pública, Capacidad institucional, Políticas públicas, Tensiones

Government, governance and governability: three pillars for understanding public management in Panama

Summary

The analysis of public management in Panama requires understanding the interaction among three fundamental concepts: government, governance, and governability. This essay examines how these pillars operate in the Panamanian context to explain the State's capacity to design policies, coordinate actors, and sustain institutional stability. A qualitative methodology based on documentary review—drawing from academic literature, institutional reports, and theoretical frameworks in public administration and political science—was applied. This approach made it possible to identify patterns, tensions, and progress in the country's governmental practice. The study shows that government represents the formal structure responsible for exercising authority, managing resources, and implementing public policies. Governance broadens the perspective toward collaborative processes involving state, private, community, and multilateral actors, emphasizing transparency, participation, and interinstitutional coordination. Governability reflects the degree of stability, legitimacy, and effectiveness with which the political system implements decisions and responds to social demands. The conclusions highlight that Panama has advanced in administrative modernization and in the incorporation of citizen participation and oversight mechanisms; however, challenges remain, including institutional fragmentation, uneven management capacities, and the need to strengthen public trust. Understanding the relationship among these three concepts provides pathways to improve state efficiency and consolidate long-term public policies.

Keywords: Public management, Institutional capacity, public policies, Tensions

Introducción

En las últimas décadas, el estudio del poder público ha experimentado una profunda transformación conceptual (Mayntz, 2001; Peters, 2012; Avallé, 2023). Algunos autores han resaltado que los términos gobierno, gobernanza y gobernabilidad han adquirido relevancia en el análisis político y administrativo; no solo por su valor teórico, sino por su utilidad para comprender la complejidad de las sociedades contemporáneas (Peters, 2012; Rothstein, 2012; Fukuyama, 2013). Así mismo, Huntington (1968) y Linz and Stepan (1996), sostienen que estos conceptos suelen utilizarse como sinónimos. No obstante, cada uno describe dimensiones distintas del ejercicio del poder y de la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales. Otros autores, sostienen que diferenciar y articular estos conceptos es fundamental para evaluar la acción pública y los desafíos que enfrentan los sistemas políticos actuales (Bevir, 2010; Rhodes, 2012). Seijo-Villamizar (2024) explica sobre la relevancia de la Administración y los estudios asociados a la gestión pública como medio de que permea para el cambio social, económico, político y ambiental.

Los estudios contemporáneos de la administración pública, los conceptos de gobierno, gobernanza y gobernabilidad se han convertido en herramientas analíticas esenciales para comprender la complejidad del ejercicio del poder. Aunque a menudo se utilizan como sinónimos, cada uno describe las distintas funciones del Estado y de su relación con la sociedad. La literatura reciente entre 2020–2025, muestra que los Estados enfrentan desafíos producto de las crisis globales, las cuales han puesto a prueba la resiliencia institucional y la capacidad de respuesta gubernamental (Boin et al., 2020; Peters, 2021). Al mismo tiempo, las demandas ciudadanas y la presión por mayor legitimidad democrática han reconfigurado las formas tradicionales de gobierno, promoviendo modelos más participativos y colaborativos (Ansell and Torfing, 2021).

Sumado a esto, las transformaciones y las nuevas tecnologías emergentes, han obligado a los Estados a adaptar sus estructuras y procesos para mantener eficacia, eficiencia y control en entornos digitalizados (Christensen and Lægreid, 2020). Diversos autores coinciden en que estas tensiones ayudan a modificar las capacidades del Estado, afectando las competencias técnicas y la coordinación interinstitucional (Wu et al., 2018), y modifican los modelos de interacción entre actores públicos y privados, especialmente en contextos de crisis múltiples (Bauer et al., 2021).

Tradicionalmente el gobierno se refiere al conjunto de instituciones y autoridades que ejercen el poder político formal dentro del Estado (Heywood, 2015). Implica dirección, control y toma de decisiones orientadas al interés público, operando bajo normas jurídicas y estructuras jerárquicas (Weber, 1978; Peters, 2010) de origen constitucional, además de los mecanismos de representación democrática (Held, 2006; Schmitt,

2024). El gobierno en la teoría política contemporánea, se considera un actor central, pero no exclusivo, en la conducción de la sociedad y su capacidad de acción va a depender de factores institucionales, recursos administrativos y del contexto socioeconómico. La literatura señala que los modelos verticales y centralizados de gobierno han sido tensionados por la complejidad social, la globalización y la emergencia de actores no estatales (Avalle, 2023).

La noción de gobernanza surge como respuesta a las limitaciones del modelo estatal jerárquico (Rhodes, 1996). Se refiere al conjunto de interacciones que se llevan a cabo para resolver problemas y crear oportunidades sociales, incluida la formulación y aplicación de principios que guían esas interacciones. A diferencia del gobierno, la gobernanza enfatiza los procesos horizontales, con participación del Estado, sociedad civil, el mercado y la coordinación en redes; concebida como un modo de acción pública donde las decisiones no se producen únicamente desde el aparato estatal, a través de mecanismos colaborativos y negociados que se distribuyen (Kooiman, 2003), razones que explican la interacción de esos actores como una nueva forma de gobernar más cooperativa en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas (Martínez, 2005).

Valdés Ugalde (2025) señala que la gobernanza implica analizar cómo las instituciones estructuran las relaciones entre actores y cómo estos internalizan reglas, incentivos y normas en contextos de desigualdad y preferencias heterogéneas, donde se reconoce la complejidad de los sistemas sociales y la necesidad de mecanismos flexibles, adaptativos y participativos para gestionar problemas públicos que superan la capacidad unilateral del Estado.

La gobernabilidad se refiere a la capacidad efectiva del sistema político para tomar decisiones, implementarlas y mantener estabilidad, garantizando orden, legitimidad y eficacia (CEPAL, 2022; PNUD, 2023). El concepto evalúa el funcionamiento del sistema político en su conjunto, incluyendo la relación entre instituciones, actores y ciudadanía. Brower Beltramin (2016) señala que la gobernabilidad y gobernanza han alcanzado gran relevancia en cuanto a teorías políticas y sus aportes en el fortalecimiento de la democracia. Resalta que la gobernabilidad del Estado está vinculada a la capacidad de las sociedades para proveer un sistema de gobierno que permita el desarrollo social y político, integra mecanismos de control, del entramado institucional y social que sostiene la acción pública (OCDE, 2021).

En la actualidad la gobernabilidad se analiza en tensión con la gobernanza, mientras que la gobernanza describe cómo se toman decisiones en redes, la gobernabilidad evalúa si el sistema puede sostener esas decisiones y producir resultados estables y legítimos (Avalle, 2023;

Polga-Hecimovich, 2021). Esta perspectiva coincide con los enfoques contemporáneos que entienden la gobernabilidad como un atributo sistémico que depende tanto de la fortaleza institucional como de la calidad de las interacciones entre actores públicos y sociales (OCDE, 2021; World Bank, 2024).

En Panamá, el análisis de gobierno, gobernanza y gobernabilidad adquiere especial relevancia debido a la coexistencia de instituciones fuertes en ciertos ámbitos como el Tribunal Electoral o la Autoridad del Canal de Panamá, junto con debilidades persistentes en áreas como la descentralización, la planificación territorial y la transparencia (PNUD Panamá, 2022; MEF, 2024). El gobierno panameño opera bajo un modelo presidencialista que concentra poder en el Órgano Ejecutivo (García-Diego, 2018), pero enfrenta crecientes demandas sociales que requieren mecanismos de gobernanza más inclusivos (Rhodes, 2012). A su vez, la gobernabilidad del país se ha visto tensionada por protestas sociales, percepciones de corrupción y desafíos estructurales (PNUD Panamá, 2022; Transparencia Internacional, 2023) lo que evidencia la necesidad de fortalecer la capacidad estatal y la legitimidad democrática (O'Donnell, 1994).

En el marco de los debates de los asuntos públicos, se reconoce que los aspectos políticos y administrativos no solo se comprenden desde la perspectiva de las instituciones formales, es necesario incluir los grupos sociales y otros actores para la toma de decisiones, lo que se exigen revisar el rol de participación de cada uno y la articulación de intereses colectivos, de allí de precisar algunos conceptos fundamentales que permiten delimitar el enfoque teórico del presente trabajo. En ese sentido, según Aguilar (2006) y Prats (2005), señalan la importancia de distinguir de manera clara los conceptos gobierno, gobernanza y gobernabilidad. En este ensayo queremos articular estos conceptos de forma que nos permita comprender mejor los desafíos actuales del país y orientar posibles reformas que contribuyan a fortalecer la capacidad estatal y la legitimidad democrática.

1. El gobierno como estructura formal del poder, capacidad estatal y administración pública contemporánea.

En la teoría política, el gobierno es el centro de la decisión pública, responsable de formular políticas, administrar recursos y garantizar el orden, en coherencia con la visión de gobierno como ejecutor de la voluntad general (Rousseau, 2004). El gobierno tradicionalmente se refiere al conjunto de instituciones que ejercen autoridad legítima sobre un territorio y una población (Peters, 2010).

El concepto ha evolucionado desde una perspectiva centrada en jerarquía, burocracia y autoridad estatal, encargadas de formular políticas, administrar recursos y garantizar el orden, basado en reglas,

procedimientos y control vertical (Weber, 1978), dirigidas hacia enfoques que reconocen la necesidad de capacidad institucional, adaptabilidad y gestión estratégica. Actualmente se destaca que la capacidad de los Estados enfrenta desafíos crecientes derivados de crisis globales, complejidad social y demandas ciudadanas más intensas (Andrews et al., 2017; Peters, 2021), por lo que se requiere de la habilidad para coordinar, implementar y sostener políticas públicas, que represente un factor decisivo para la eficacia gubernamental y un modelo basado en la idea de que el Estado es el actor principal y en ocasiones exclusivo en la toma de decisiones públicas (Andrews et al., 2017; Boin et al., 2020).

Dentro de las funciones principales del gobierno está dirigir, administrar y tomar decisiones que estén vinculadas a estructuras jerárquicas y procedimientos formales estandarizados, lo que refleja la idea de un gobierno con una estructura cimentada (Weber, 1993). Este enfoque, centrado en el Estado como actor principal de la vida pública, ha sido la base de la política tradicional, con un enfoque estatista tradicional (Bobbio, 1999). Sin embargo, en un contexto globalizado y socialmente complejo, el modelo tradicional de gobierno enfrenta limitaciones, la burocracia rígida, la fragmentación institucional y la incapacidad de responder con rapidez a problemas multidimensionales, así lo señala Restrepo-Medina (2009), donde la complejidad social y la interdependencia global hacen que el modelo tradicional sea insuficiente (Kooiman, 2003). En ese sentido Pajares-Montollo et al. (2024) plantean que la globalización y la complejidad institucional tienen el desafío de responder de manera eficaz los problemas multidimensionales.

Durante la pandemia, se evidenció que los gobiernos con mayor capacidad institucional respondieron mejor a la crisis, entendida esta como la habilidad para coordinar, implementar y sostener políticas públicas, factor decisivo para la eficacia gubernamental (Christensen y Lægreid, 2007; Boin et al., 2020). Este último autor indica que el gobierno contemporáneo debe equilibrar capacidad y legitimidad; mientras que Pollitt and Bouckaert, (2022), enfatizan la necesidad de instituciones resilientes.

En América Latina, la capacidad estatal sigue siendo desigual, afectada por problemas estructurales como la fragmentación institucional, la corrupción y la debilidad en la planificación (Sojo, 2021). En Panamá, informes recientes muestran avances de la gestión fiscal y administración electoral, pero desafíos significativos en el tema de descentralización, transparencia y coordinación interinstitucional (PNUD Panamá, 2022; MEF, 2024). Esta concepción se refleja en la organización que tiene el Órgano Ejecutivo, compuesto por la Presidencia, los ministerios y las direcciones nacionales.

La estructura gubernamental panameña mantiene su modelo

burocrático tradicional: procedimientos formales, centralización de decisiones y una fuerte dependencia del ciclo político. Sin embargo, administración pública enfrenta limitaciones como la alta rotación de funcionarios con cada cambio de gobierno, la fragmentación institucional, lentitud burocrática, déficit de coordinación, presión social creciente y la falta de continuidad en políticas públicas de largo plazo. Informes recientes muestran avances en gestión fiscal y administración electoral, pero también desafíos en coordinación interinstitucional y continuidad de políticas públicas (PNUD Panamá, 2022; Contraloría, 2022).

Ejemplos concretos incluyen la coordinación entre el Ministerio de Obras Públicas, el MIVIOT y los municipios en temas urbanos, donde la superposición de competencias y la ausencia de planificación integrada dificultan la eficacia gubernamental. Estas tensiones muestran que el modelo clásico de gobierno, aunque necesario, resulta insuficiente para abordar problemas complejos y multidimensionales.

2. La gobernanza como nuevo paradigma: redes y procesos colaborativos

La gobernanza surge como respuesta a las limitaciones del modelo jerárquico de gobierno. A partir de los años noventa, autores como Rhodes (1996) y Kooiman (2003) plantean que el poder ya no reside solamente en el Estado, sino que se distribuye entre múltiples actores del sector privado, sociedad civil, organismos internacionales, comunidades locales y la academia, creando un modelo de conducción más abierto, participativo y de colaboración, dependiente de diferentes factores basados en redes, cooperación, corresponsabilidad y procesos participativos y redes digitales impulsadas por tecnologías emergentes que permiten abordar problemas públicos desde una perspectiva más amplia y flexible (Emerson and Nabatchi, 2015; Rhodes, 2016; Ansell and Torfing, 2021; Bevir, 2020; Bovaird and Löffler, 2021).

El nuevo paradigma de la gobernanza se fundamenta en redes, cooperación y corresponsabilidad, entendidas como mecanismos esenciales para enfrentar desafíos públicos complejos en contextos de alta interdependencia, donde se reconoce que los problemas colectivos no pueden ser resueltos únicamente desde el aparato estatal, se debe incluir otros actores gubernamentales, privados y comunitarios, resaltando la importancia de la colaboración institucional (van Lammeren et al., 2025).

Investigaciones actuales señalan que los regímenes de gobernanza colaborativa evolucionan en el tiempo y requieren verse fortalecidos con recursos, liderazgo y mecanismos de rendición de cuentas para sostenerse, ya que su desempeño depende de dinámicas relacionales y estructurales que cambian a lo largo del ciclo de vida de las redes (Ulibarri et al., 2020).

Este tipo de gobernanza enfrenta limitaciones y tensiones, destacándose las desigualdades de poder entre actores, los riesgos de captura privada, la fragmentación institucional y las dificultades para coordinar distintos intereses, especialmente en contextos donde la sostenibilidad social y la participación efectiva requieren estrategias de inclusión y transparencia, así lo expresa Callegaro (2025), además resalta que la gobernanza no es un proceso neutral, sino un escenario donde se negocian propuestas, recursos y legitimidades, por lo que lo que se requiere capacidades institucionales fortalecidas y formas de aprendizaje permanente para no permitir que las redes produzcan inequidades o pierdan eficacia con el tiempo.

Estudios recientes enfatizan sobre la importancia de la creación de la gobernanza en red y la colaboración intersectorial (Ansell and Torfing, 2021; Bovaird and Löffler, 2021). En América Latina, la gobernanza se vincula con participación ciudadana, inclusión social y articulación entre niveles de gobierno (Cunill Grau, 2016; Aguilar Villanueva, 2024). En Panamá, se destacan experiencias como la gestión del Canal de Panamá (ACP, 2023) que constituye un caso emblemático, donde su gestión involucra al Estado, al sector privado, a comunidades locales y a actores globales, articulando intereses diversos mediante mecanismos institucionalizados.

Otros dos ejemplos son el de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (IDE, 2021), donde partidos políticos, sociedad civil y el Tribunal Electoral, deliberan sobre cambios normativos que afectan la vida democrática del país y la gestión ambiental en regiones como Darién, que ha requerido de una gobernanza intersectorial entre MiAmbiente (2023), municipios, ONG, comunidades indígenas y organismos internacionales. Estos ejemplos muestran que la gobernanza no sustituye al gobierno, sino que lo complementa, ampliando su capacidad de acción mediante la cooperación.

3. La gobernabilidad como capacidad del sistema político que garantiza legitimidad, estabilidad y desempeño democrático.

Diferentes factores pueden incidir en la conformación de la gobernabilidad, entre ellos la globalización de la economía y su impacto, las expresiones de reivindicación ciudadanas, los nuevos escenarios políticos, sociales y económicos y los aspectos étnicos y culturales, los cuales parecen estar creando escenarios complejos para la toma de decisiones públicas (Figueroa-Ortíz, 2005). Generar decisiones legítimas, estables y eficaces, implica un equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad estatal para responder a ellas y compete a la gobernabilidad (O'Donnell, 1994; Prats, 2001); va depender de factores como la estabilidad institucional, la confianza y participación ciudadana, la eficacia administrativa y la transparencia. Estudios recientes entre 2020 y 2025, resaltan la crisis de confianza en las instituciones (Norris, 2022), la regresión democrática

(Lührmann and Lindberg, 2019; Diamond, 2021), la importancia de la calidad institucional (Rothstein, 2021) y el impacto de la desigualdad en la estabilidad política.

En Latinoamérica, la gobernabilidad se ve afectada por protestas sociales, polarización y crisis económicas (Bernal, 2021; PNUD, 2023). En Panamá la gobernabilidad ha enfrentado tensiones significativas en los últimos años. Episodios como las protestas de 2023 contra el contrato minero evidenciaron un desajuste entre las expectativas ciudadanas y las decisiones gubernamentales, afectando la legitimidad del sistema político, la percepción de corrupción y la debilidad de la planificación estatal han tensionado la gobernabilidad (López-García, 2021; UNODC y Gobierno de Panamá, 2024), sin embargo, el país mantiene fortalezas como estabilidad macroeconómica y un sistema electoral robusto y reconocido internacionalmente, (Tribunal Electoral, 2023) además de avances en materia de descentralización municipal. La gobernabilidad panameña, por tanto, se caracteriza por una combinación de fortalezas institucionales con capacidad real para producir decisiones legítimas estables y aceptables, pero con tensiones sociales que requieren ser atendidas de manera estratégica.

4. Articulación conceptual: gobierno, gobernanza y gobernabilidad

Aun cuando los tres conceptos arriba señalados son distintos, estos están profundamente interconectados. Autores como Torfing (2021), Peters (2021), sostienen que los tres deben analizarse de manera integrada para comprender como actúa la gestión. El gobierno proporciona la estructura formal y la autoridad legal; la gobernanza amplía los mecanismos de interacción y cooperación; y la gobernabilidad evalúa la capacidad del sistema para funcionar de manera estable, legítima y legal. Un gobierno sin gobernanza puede volverse rígido e ineficaz; una gobernanza sin gobierno puede carecer de dirección; y ambos, sin gobernabilidad, pueden derivar en crisis políticas o pérdida de legitimidad. Comprender estas relaciones son esencial para analizar los desafíos actuales de la gestión pública.

La Tabla 1 expresa la articulación conceptual existente entre gobierno, gobernanza y gobernabilidad, lo cual permiten analizar de manera integral los desafíos institucionales y políticos de países como Panamá.

Tabla 1.

Comparación entre Gobierno, Gobernanza y Gobernabilidad: conceptos, articulados, que permiten analizar de manera integral los desafíos institucionales y políticos de países como Panamá.

Categoría	Gobierno	Gobernanza	Gobernabilidad
-----------	----------	------------	----------------

Naturaleza conceptual	Institución formal del Estado encargada de dirigir, administrar y tomar decisiones públicas.	Proceso interactivo y horizontal de coordinación entre actores estatales y no estatales.	Condición o capacidad sistémica que permite que un sistema político funcione de manera estable y eficaz.
Enfoque central	Estructuras, autoridades y funciones del aparato estatal.	Redes, mecanismos de cooperación y arreglos institucionales que articulan múltiples actores.	Estabilidad, eficacia y legitimidad del sistema político para procesar demandas y mantener orden.
Lógica de acción	Jerárquica, vertical, basada en autoridad formal y competencias legales.	Colaborativa, policéntrica, orientada a la negociación y la coproducción de decisiones.	Sistémica, orientada al equilibrio entre demandas sociales, capacidades estatales y legitimidad.
Actores predominantes	Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y administración pública.	Estado, sector privado, sociedad civil, organismos internacionales, comunidades locales.	Conjunto del sistema político y social; incluye ciudadanía, instituciones y élites.

Objetivo principal	Dirigir y administrar los asuntos públicos mediante decisiones vinculantes.	Coordinar acciones y recursos para resolver problemas públicos complejos.	Garantizar que el sistema político pueda gobernar sin crisis de legitimidad, eficacia o estabilidad.
Dimensión analítica	Institucional-organizativa.	Relacional-procesual.	Funcional-sistémica.
Indicadores típicos	Marco legal, estructura del Estado, competencias, políticas públicas formales.	Participación, transparencia, redes de colaboración, mecanismos de rendición de cuentas.	Capacidad estatal, legitimidad, estabilidad política, eficacia en la gestión de conflictos.
Problemas asociados	Burocratización, centralización excesiva, rigidez institucional.	Fragmentación, captura de redes, asimetrías de poder entre actores.	Crisis políticas, ingobernabilidad, déficit de legitimidad, sobrecarga de demandas.
Resultado esperado	Administración pública eficiente y decisiones ejecutables.	Procesos inclusivos, coordinados y adaptativos para enfrentar problemas públicos.	Funcionamiento estable, legítimo y eficaz del sistema político.

Fuente: Gobierno: Easton (1965), O'Donnel (1994); Gobernanza: Rhodes (1996), Kooiman (2003); Gobernabilidad: Huntington (1968), Prats (2001). Aguilar Villanueva (2006) articula los tres conceptos

Conclusiones

Los planteamientos desarrollados en este ensayo, permiten comprender la articulación del gobierno, la gobernanza, gobernabilidad y la complejidad del ejercicio del poder, cómo interactúan estos estamentos en sectores clave de la política pública y cómo influyen en la calidad de la gestión estatal y la participación ciudadana en Panamá. Cada concepto aporta una dimensión distinta, pero complementaria, para analizar cómo se toman decisiones, quiénes participan en ellas y qué tan eficaz y legítimo es el sistema político.

En un contexto de crecientes demandas sociales, transformaciones tecnológicas y desafíos globales, fortalecer estos tres pilares es indispensable para construir un Estado más eficiente, democrático y resiliente. Panamá cuenta con instituciones valiosas y experiencias

exitosas de gobernanza, pero también enfrenta tensiones que requieren reformas profundas, mayor transparencia y una visión estratégica de largo plazo.

La articulación de estos tres conceptos en los estamentos gubernamentales, es indispensable para analizar los desafíos actuales de Panamá. La literatura reciente indica que los Estados deben ser capaces, colaborativos y legítimos para responder a las demandas contemporáneas. Panamá cuenta con instituciones valiosas, pero requiere reformas profundas en transparencia, planificación y participación para fortalecer su gobernabilidad democrática.

El **gobierno** en Panamá lo conforman las instituciones formales del Estado, incluyendo el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, encargadas de dirigir y administrar los asuntos públicos mediante decisiones vinculantes. Este enfoque institucional resalta la estructura jerárquica y las competencias legales que regulan la acción estatal. Estudios recientes sobre planificación gubernamental en Panamá subrayan la importancia de estas estructuras para garantizar coherencia administrativa y continuidad en las políticas públicas, como se evidencia en el Plan Estratégico de Gobierno 2024–2029, aprobado por el Consejo de Gabinete, que reafirma el rol central del aparato estatal en la conducción del desarrollo nacional

Por otro lado, la **gobernanza** en contraste implica un proceso más amplio, horizontal y colaborativo que trasciende las instituciones estatales, involucrando a actores no estatales como el sector privado, la sociedad civil, organismos internacionales y comunidades locales. En el contexto panameño, la gobernanza se manifiesta en mecanismos de coordinación y cooperación para enfrentar problemas públicos complejos, como la gestión ambiental, la seguridad ciudadana o el desarrollo económico,

que refleja las iniciativas del gobierno, la participación ciudadana y transparencia reflejada en el Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, planteado en el informe del 2023-2025, donde se resalta la necesidad de promover políticas públicas, acceso a la información y la reducción de brechas de desigualdad, establecidas en el informe de Alianza para el Gobierno Abierto del 2024.

Finalmente, la **gobernabilidad** se refiere a la capacidad del sistema político panameño para mantener estabilidad, legitimidad y eficacia en la gestión de demandas sociales y conflictos.

Esta dimensión sistémica es crucial para garantizar que el Estado pueda gobernar sin crisis políticas o sociales que comprometan su funcionamiento. Los informes recientes sobre el gobierno abierto y transparencia en Panamá muestran que la gobernabilidad se ve fortalecida cuando existen mecanismos institucionales robustos, se ve reflejada la participación ciudadana y políticas públicas alineadas con estándares internacionales y la rendición de cuentas, así lo señala la CEPAL en su informe del 2023. En un contexto de crecientes demandas sociales, transformaciones tecnológicas y desafíos globales, fortalecer estos tres pilares es indispensable para construir un Estado más eficiente, democrático y resiliente.

Referencias bibliográficas

- Autoridad del Canal de Panamá., ACP., 2023. *Informe Anual 2023*. <https://www.pancanal.com/informe-anual/>
- Aguilar, L. F., 2006. *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica. *Foro Interno*. 7, pp.161-167. file:///C:/Users/juana/OneDrive/02%20DOCUMENTOS/Downloads/ecob,+FOIN0707110163A.PDF%20(7)
- Aguilar Villanueva, L.F., 2024. | La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual | *Perfiles Latinoamericanos*, 32(63), 1-25. FLACSO México. doi.org/10.18504/pl3263-001-2024 2
- Andrews, M., Pritchett, L. and Woolcock, M., 2017. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford University Press. <https://library.oapen.org/bitstream/id/bb540dab-9bbb-45ea-8ef1-4843b24dd432/624551>
- Ansell, C. and Torfing, J., 2021. *Public governance as cocreation: A strategy for revitalizing the public sector*. Cambridge University Press. doi.org/10.1017/9781108765381
- Avalle, G., 2023. *Gobernabilidad y Gobernanza: Enfoques en tensión*. *Estu-*

dios Políticos, (66). doi.org/10.17533/udea.espo.n66a02

- Bauer, M. W., Peters, B. G., Pierre, J., Yesilkagit, K. and Becker, S., 2021. *Democratic backsliding and public administration: How populists in government transform state bureaucracies*. Cambridge University Press. https://assets.cambridge.org/97810090/10412/front-matter/9781009010412_frontmatter
- Bernal, J., 2021. *América Latina y el Caribe: Gobernanza efectiva, más allá de la recuperación*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <https://www.undp.org>
- Bevir, M., 2010. *Democratic governance*. Princeton University Press. https://www.researchgate.net/publication/261943176_Democratic_Governance_By_M_Bevir
- Bevir, M., 2020. *Governance: A very short introduction* (2.^a ed.). Oxford University Press. <https://books.google.co.id/books?id=ozjcWlfoO-8C&printsec=frontcover&h#v=onepage&q&f=false>
- Bobbio, N., 1999. *Estado, Gobierno y Sociedad*. Por una teoría general de la política. Fondo de Cultura Económica. México. pp.39-240. <https://lecturasddhh.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/bobbio-norbertoestado-gobierno-y-sociedad-caps-2-4.pdf>
- Boin, A., Lodge, M. and Luesink, M., 2020. Learning from the COVID-19 crisis: an initial analysis of national responses. *Policy Design and Practice*, 3(3), pp.189-204. doi.org/10.1080/25741292.2020.1823670
- Bovaird, T. and Löffler, E., 2021. *Public Management and Governance* (4th ed.). Routledge. 4 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon, OX14 4RN. pp.1-44. https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781000951813_A47373634/preview-9781000951813_A47373634
- Brower Beltramin, J., 2016. En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: Delimitación y alcances/Around the sense of governability and governance: Definition and scope. *Daimon*, Revista Internacional de Filosofía (67), pp.149-162. doi.org/10.6018/daimon/202011
- Callegaro, S., 2025. Collaborative governance for the construction of public policies on social sustainability. *Annual International Conference on Digital Government Research*. doi.org/10.59490/dgo.2025.992
- CEPAL, 2022. *Institucionalidad democrática y desarrollo en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48077-estudio-economico-america-latina-caribe-2022-dinamica-desafios-la-inversion>

- Christensen, T. y Lægreid, P., 2007. Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. Centro de Investigaciones y Docencia Económica, AC, Mexico. Vol. XVI, 2, 539-564. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13316209>
- Christensen, T., Lægreid, P. and Røvik, K. A., 2020. *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. Routledge. file:///C:/Users/juana/OneDrive/02%20DOCUMENTOS/Downloads/10.4324_9780367855772_preview
- Comisión Nacional de Reformas Electorales / Instituto de Estudios Democráticos (IDE), 2021. Ciudadanos contra los “residuos.” La Reforma Electoral de 2021 en Panamá. Tribunal Electoral de Panamá. *Gobierno y Sociedad* 1/No.2. 159-167.
- Contraloría General de la República de Panamá., 2022. Memoria institucional 2022. Ministerio de Economía y Finanzas. pp.6-91.
- Cunill-Grau, N., 2016. La provisión privada de servicios de protección social. Confrontando el debate anglosajón con los imperativos de América Latina”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 66, pp.35-66. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357550050002>
- Diamond, L., 2021. Reiniciando la Democracia. *Journal Democracy*. 32(2). pp.179-183 <https://muse.jhu.edu>
- Emerson, K. and Nabatchi, T., (2015). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press. <https://es.scribd.com/document/434224611/Collaborative-Governance-Regimes>
- Figueroa-Ortíz, R.D., 2005. *La Gobernabilidad local en la Democracia*. Contemporánea. Cuadernos de Administración/ Universidad del Valle No. 34. <https://www.redalyc.org/pdf/2250/225020897003>
- Fukuyama, F., 2013. *What is governance?* Center for Global Development Working Paper pp.1-22. https://www.cgdev.org/sites/default/files/1426906_file_Fukuyama_What_Is_Governance
- García-Diego, J., 2018. *Presidencialismo y sistemas políticos en América Latina*. Siglo XXI. https://www.google.com/search?q=Garc%C3%ADa-Diego%2C+J.%2C+2018.+Presidencialismo+y+sistemas+pol%C3%ADticos+en+Am%C3%A9rica+Latina.+Siglo+XXI.&sca_esv=-76fe5ae76524aec0&hl
- Held, D., 2006. *Models of Democracy* (3rd ed.). Stanford University Press. p 349. <https://books.google.com/cu/books?id=QYVZ3TjL0-UC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Heywood, A. (2015). *Key concepts in politics and international re-*

lations. Bloomsbury Academic. Second edition published. Series Standing Order. pp.1-28. [https://api.page-place.de/preview/DT_0400_9781137494771_A294_87859 / preview-9781137494771_A29487859](https://api.page-place.de/preview/DT_0400_9781137494771_A294_87859/preview-9781137494771_A29487859)

Huntington, S. P., 1968. *Political order in changing societies*. Yale University Press. Review pp. viii, 488. https://elib.manas.edu.kg/book/8008-Political_Order_in_Changing_Societies

Instituto de Estudios Democráticos (IDE), 2021. Informe de la Comisión Nacional de Reformas Electorales 2021. Tribunal Electoral de Panamá <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/ide/>

Kooiman, J., 2003. Título original "*Modern Governance: government-society interactions*". Traducción Agustí Cerillo Martínez: *Gobernar en Gobernanza: Revista Instituciones y Desarrollo* 16, pp.171-194. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Comte d'Urgell, 240 3-B 08036 Barcelona, España. www.iigov.org

Linz, J. J. and Stepan, A., 1996. *Problems of democratic transition and consolidation*. Johns Hopkins University Press. Journal of Democracy 7.2 pp.14-33. <https://adpm.pbworks.com/f/Democratic+Consolidation-Linz+and+Stepan->

López-García, D.L., 2021. Gobernabilidad, neoliberalismo y democracia. Reflexiones sobre el creciente conservadurismo global. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9(3). file:///C:/Users/juana/OneDrive/Escritorio/2308-0132-reds-9-03-e14.

Lührmann, A. and Lindberg, S. I., 2019. A third of *autocratization is here: whats is new about it?* V-Dem Institute/Department of Political Sciences, University of Gothenburg. Sweden. DEMOCRATIZATION 26, No. 7, pp.1095–1113 doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029

Martínez, A. C., 2005. La gobernanza hoy: introducción. In *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). pp. 11-36. <https://lumen.uv.mx/resources/files/documents/2022/1/28/6286/96c1bcb7-25ba-49fd-9c10-fcebd0f88ed6>

Mayntz, R., 2001. *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21. pp7-22. https://pure.mpg.de/rest/items/item_1234838/component/file_2060890/content

Ministerio de Ambiente de Panamá (MiAmbiente), 2023. Memoria institucional 2023. <https://www.miamambiente.go.pa/>

Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá., 2024. *Política fiscal y*

transparencia. MEF. <https://www.mef.gob.pa>

Norris, P., 2022. *In praise of skepticism: Trust but verify*. Oxford University Press. doi.org/10.1093/oso/9780197530108.001.0001

OCDE., 2021. *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2021*. OECD. https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean_5ceda53e-en.html

O'Donnell, G., 1994. Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), pp.55–69. doi.org/10.1353/jod.1994.0010

Pajares-Montolío, E., Salvador Crespo, M. y Herrera DíazAguado, L., 2024. *Una nueva Gobernanza para el Siglo XXI*. CEPC. *Catálogo general de publicaciones oficiales* p.752. <https://cpage.mpr.gob.es>

Peters, B. G., 2010. Still the century of bureaucracy? The roles of public servants. In *Public management in the postmodern era*. Edward Elgar Publishing. doi.org/10.4337/9781849808873.00015

Peters, B. G., 2012. Gobernanza: una revisión conceptual y metodológica. En *Governance: a conceptual and methodological review*. p 60. Revista En Números. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. UNAM.

https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825092917

Peters, B. G., 2021. Governing in a Time of Global crises: The good, the bad, and the merely normal. *Global Public Policy and Governance*, 1(1), pp.4–19. doi.org/10.1007/s43508-021-00006-x

PNUD Panamá., 2022. Informe de desarrollo humano Panamá 2022. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. p16. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-02/UNDP-PA>

PNUD., 2023. *Informe anual 2023*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.undp.org/publications/undp-annual-report-2023>

Polga-Hecimovich, J., 2021. The bureaucratic perils of presidentialism: political impediments to good governance in Latin America. *Journal of Policy Studies*, 36(4), pp.1-14 https://www.e-jps.org/archive/list_search?s_opt_0=Author&s_text_0=John%20Polga-Hecimovich

Pollitt, C. and Bouckaert, G., 2022. Public management reform: A comparative analysis (4.^a ed.). Oxford University Press. doi.10.24965/gapp.v0i19.10492

- Prats, J., 2001. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, España. 10, pp.103–148. <https://maee0214.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/10/joan-prats-gobernabilidad-democrática>
- Prats, J., 2005. Desigualdad, Democracia, Política y Cooperación. Quórum. *Revista de pensamiento iberoamericano*, (11), pp.90-101 Universidad de Alcalá Madrid, España. <https://www.redalyc.org/pdf/520/52001109>
- Restrepo-Medina, M. A., 2009. “Burocracia, Gerencia Pública y Gobernanza”. *Revista Diálogos de Saberes*, 30, 1 pp.67–185. file:///C:/Users/juana/OneDrive/02%20DOCUMENTOS/BurocraciaGerenciaPublicaYGobernanza-3224477
- Rhodes, R. A. W., 1996. The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), pp.652–667. <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/rhodes.pdf>
- Rhodes, R. A. W., 2012. Waves of governance. En *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press. https://www.researchgate.net/publication/313393075_Waves_of_governance
- Rhodes, R. A. W., 2016. *Theories and Practice of Governance*. Oxford University Press. R. A. W. Rhodes. Draft. Not for citation. pp.1-19. <https://www.raw-rhodes.co.uk/wp-content/uploads/2017/07/TheoryPractice-Governancedocx>
- Rousseau, J. J., 2004. *El Contrato Social*. Alianza Editorial. https://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/Colecciones/ObrasClasicas/_docs/Contrato-Social
- Rothstein, B., 2012. Good governance. En *The Quality of Government Institute Papers*.
- <https://congreso.rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/Conceptualizing-QoG-for-EE-Europe>
- Rothstein, B., 2021. Quality of government: Theory and conceptualization. En A. Bågenholm et al. (Eds.), *The Oxford Handbook of the Quality of Government* (3–24). Oxford University https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9780191898990_A42144236/preview-9780191898990_A42144236
- Schmitt, C., 2024. *Teoría de la Constitución*. Alianza Editorial. Tercera Edición. pp.1-24 https://www.alianzaeditorial.es/primer_capitulo/teoria-de-la-constitucion.pdf

- Seijo-Villamizar, J., 2024. Transformando la sociedad: de la jerarquía a la gobernanza de innovación social y democrática en el interés público. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 23(2) pp. 2255-5986 <https://doi.org/10.15304/rips.23.2.9615>
- Sojo, A., 2021. Pandemia y Sindemia: Impacto socioeconómico y Agenda 2030 en la perspectiva de una nueva gobernanza de la salud pública global. *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, (56), 1. https://www.researchgate.net/publication/355684306.Pandemiay_sindemia_impacto_socioeconomico_y_Agenda_2030_en_la_perspectiva_de_una_nueva_gobernanza_delasaludpublicaglobal
- Torring, J., 2021. Collaborative governance: A new era of public administration. Cambridge University Press. https://assets.cambridge.org/97810093/80409/frontmatter/9781009380409_frontmatter
- Transparencia Internacional., 2023. *Índice de Percepción de la Corrupción*. Transparencia Internacional. <https://ricsmanagement.com/wp-content/uploads/2024/01/indice-de-Percepcion-Corruption-2023>
- Tribunal Electoral de Panamá., 2023. *Boletín del Tribunal Electoral*. <https://www.tribunal-electoral.gob.pa.tribunal-electoral.gob.pa>
- Ulibarri, N., Emerson, K., Imperial, M. T., Jager, N. W. and Newig, J., 2020. How does collaborative governance evolve? *Policy and Society*, 39(4), pp.617–637. doi.org/10.1080/14494035.2020.1769288
- UNODC y Gobierno de Panamá., 2024. *Informe de Resultados ONU Panamá 2024*. Naciones Unidas Panamá. <https://panama.un.org/es/resources/publications>
- Valdés-Ugalde, F., 2025. Desigualdad política, autocratización y Estado en las democracias latinoamericanas. *Perfiles latinoamericanos*, 33(65), pp.11-44. doi.org/10.18504/pl3365-002-2025
- van Lammeren, R., van der Pas, S., Schalk, J., and Bussemaker, J., 2025. Governance characteristics in building collaborative networks: Lessons from a local initiative to reduce health inequalities. *Discover Health Systems*, 4, Article 72. doi.org/10.1007/s44155-025-00072-3
- Weber, M., 1978. *Economy and Society*. University of California Press. <https://dn790001.ca.archive.org/0/items/MaxWeberEconomyAndSociety/MaxWeberEconomyAndSociety>
- Weber, M., 1993. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. <https://zoonpolitikonmx.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/08/max-weber-economia-y-sociedad>

World Bank., 2024. *Worldwide Governance Indicators 2024*. <https://www.worldbank.org/content/dam/sites/govindicators/doc/wgisource-datarevisions>

Wu, X., Howlett, M., and Ramesh, M., 2018. *Policy capacity and Governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice*. Palgrave Macmillan. doi.10.1007/978-3-319-54675-9