

Diagnóstico de transparencia en municipios de Panamá. Estudio de caso de la segunda fase del Programa de Gobierno Electrónico de la Organización de los Estados Americanos: Municipios eficientes y transparentes. MuNet

Diego Fernando **Cardona Madariaga**

Escuela de Administración de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia)
diego.cardona@urosario.edu.co

Julián David **Cortés Sánchez**

Escuela de Administración de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia)
cortes.julian@urosario.edu.co

Maribel **Wong**

Gerente del Proyecto MuNet en Panamá por parte de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental de Panamá – AIG. mwong@innovacion.gob.pa

Resumen

Se presenta el diagnóstico de transparencia y transparencia electrónica realizado previamente a la implementación de la segunda fase del programa de Gobierno Electrónico “Municipios Eficientes y Transparentes” (MuNet) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 28 municipios de Panamá. Se buscó identificar la percepción de transparencia de los dos grupos, alcaldes y ciudadanía de los municipios, respecto a acceso a la información, presupuesto, compras, contratación, grado de honestidad de los empleados públicos en los procesos administrativos y la existencia o falta de canales de comunicación con la ciudadanía, a través de encuestas con respuestas cerradas. Los resultados muestran un caso de transparencia opaca, lo que indica que las políticas de acceso a la información son inoperantes, nominales y de baja calidad, además, de una baja percepción en la integridad de los empleados por parte de la ciudadanía. Este diagnóstico fue empleado como parte de la política pública relacionada con transparencia en los municipios estudiados. El impacto de estas políticas requerirá nuevos estudios con el fin de comprender el efecto del programa MuNet II en Panamá y los demás países en los cuales también se implementó.

Palabras clave: gobierno electrónico, transparencia, transparencia electrónica, tic, administración pública.

Abstract

This study presents the results of the transparency and electronic transparency diagnosis conducted prior to the implementation of the second phase of the Organization of American States (OAS) Electronic Government program “Municipios Eficientes y Transparentes” (MuNet) in 28 municipalities of Panama. Through surveys based within descriptive and closed-ended questions that were delivered to mayors and citizens, we sought to identify the perception of transparency of these two groups related to access to information, budget, acquisitions, booking, degree of honesty of public employees in administrative processes, and the existence or lack of communication channels with the citizenship. The results show a case of opaque transparency, indicating that the policies of access to information are not very visible, nominal and with low quality ratings, along with a low perception on the integrity of public officials by citizens. This diagnosis is being used for the formulation of public policies that address these and other issues for each of the municipalities, which will require further studies to identify and understand the impact of MuNet II program in Panama and other countries in which it was implemented.

Key words: electronic government, transparency, electronic transparency, ICT, public administration.

Introducción

La transparencia en la gestión pública es un requisito imprescindible para mejorar la relación entre la ciudadanía y el gobierno dentro de un marco de construcción y confianza colectiva (Giménez, 2012; Welch, Hinnant, & Moon, 2005; Bertot, Jaeger, & Grimes, 2010). La socialización de información sobre las entidades del gobierno y sus acciones, en términos de políticas públicas y programas, empodera a los ciudadanos para responsabilizar y exigir rendición de cuentas a los servidores públicos por su desempeño y uso de recursos a fin de reducir la corrupción y exigir un gobierno más confiable, efectivo y responsable (Kosack & Fung, 2014).

Si bien el derecho de acceso a la información está consignado en la Declaración de los Derechos del Hombre y Ciudadano como derecho humano fundamental desde 1789 (Morales, 2014), el término *transparencia* está asociado originalmente a la acción de observar, de modo que su uso como atributo de ideas abstractas, como la política o el derecho, o de instituciones públicas, como el congreso o el parlamento, no fue integrada de manera unánime en los estudios sociales (Michener & Bersch, 2013). No obstante, Svendsen (1962) fue uno de los primeros investigadores en mencionarla y utilizarla como regularmente se emplea hoy en día, con el fin de abordar problemas relacionados con la *transparencia macroeconómica*.

El término transparencia ha estado asociado desde entonces al término de la heurística para explicar fenómenos, pero no ha sido en gran medida un objeto de estudio (Bellver & Kaufmann, 2005; Cukierman, 2009). En medio de esta discusión, Michener y Bersch (2013) han propuesto dos dimensiones que se articulan con el fin de aproximarse a una definición integral de la transparencia.

La primera dimensión es la visibilidad, se refiere al grado en que la información está en su totalidad y por lo tanto es de fácil acceso. Es posible derivar dos subtipos de transparencia: i) La *transparencia clara* y ii) La *transparencia opaca*. La transparencia clara consiste en la divulgación libre y masiva sobre el comportamiento del sector público durante el proceso de toma de decisiones, el manejo de recursos, y la divulgación de los resultados tangibles. Por otro lado, transparencia opaca radica en una difusión nominal pero no práctica de la información, es decir, cuando se presentan restricciones en el acceso a datos o información, o la ausencia de mecanismos de monitoreo y evaluación de las acciones del sector público (Fox, 2007; 2008).

La segunda dimensión es la derivabilidad, se refiere al grado en que la información disponible pueda aprovecharse para desarrollar inferencias o conclusiones sobre el funcionamiento del sector público, promoviendo así que la ciudadanía se involucre a fin de influir en el manejo de asuntos colectivos, en espacios de discusión y en la toma de decisiones. Se busca que tanto la magnitud de la calidad de los datos, como la información veraz incidan en la participación ciudadana (Verba, Schlozman, & Brady, 1995). Para que se cumpla lo anterior los datos y la información deben ser comprensibles, verificables y desagregables.

Ha sido de vital importancia el flujo de datos e información entre el sector público porque han servido para la transparencia de este sector. Las tecnologías de la información y la

comunicación (TIC)¹ son herramientas que han jugado un papel preponderante en la evolución de la transparencia.

Los debates sobre reformas de la nueva gestión pública (NGP) en la década de los 80 fueron escenarios importantes para la implementación de las TIC en el sector público (Chica, 2008). Se llevaron a cabo tres discusiones: i) La sociedad civil exigía eficiencia, eficacia, transparencia y participación a los gobiernos, los cuales respondían con un sistema de prestación de servicios públicos carente de éstas virtudes; ii) Las políticas Neo-Liberales instauradas por distintos gobiernos cambiaban los métodos de intervención de un estado en la sociedad y en la economía; iii) La progresiva inserción de las TIC en las funciones burocráticas exigían cambios organizacionales, más que inversión en adquisiciones tecnológicas (Bañón & Carillo, 1997; Massal & Sandoval, 2010).

Estos debates motivaron a los gobiernos para que planearan y ejecutaran nuevas estrategias y políticas públicas en América Latina. El proceso tuvo tres puntos de inflexión: i) Se dio inicio para la implementación de las TIC en la NGP de 1970 a 1994; ii) Los gobiernos incursionaron en internet con la prestación de servicios y contenidos básicos de 1995 a 1999; iii) Los gobiernos han entrado en la Sociedad del Conocimiento² del año 2000 a la actualidad. Esta medida consiste en ejecutar iniciativas para ofrecer servicios transaccionales y contenidos dinámicos a funcionarios, ciudadanos y empresas a través del internet (Royero, 2007). Esta evolución y adopción incremental de las TIC por parte del gobierno, es denominada como gobierno electrónico (GE) (Cardona, 2004; Robertson & Vatrappu, 2012).

En el marco del GE, la transparencia electrónica (TE) tiene características adicionales y distintos niveles de evolución. El Instituto de Políticas para el Desarrollo y el *Management* (IDPM por sus siglas en inglés) define la TE como el uso de las TIC para administrar total o parcialmente los flujos de información a través de cinco fases:

- i. Publicaciones: proveer información sobre áreas particulares del gobierno.
- ii. Transacciones: automatizar algunos procesos del sector público y reportar los resultados de esos procesos.

¹ A pesar de que se sigue haciendo referencia al acrónimo TIC en plural (TICs), esta última mención es incorrecta ya que en español los acrónimos no modifican su forma cuando designan más de un referente (Real Academia Española, s.f.).

Las TIC, entre múltiples definiciones, se pueden comprender como el *hardware*, el *software*, las redes y los medios empleados para la recolección, el almacenamiento, el procesamiento, la transmisión y la presentación de información (voz, datos, textos e imágenes), servicios y aplicaciones (International Telecommunication Union (ITU), 2008). En Colombia, el ministerio TIC ha elaborado un marco teórico que integra todos los actores de las TIC involucrados en el desarrollo tecnológico de país, denominado “Ecosistema Digital”. Estos son: *i*) La infraestructura, que corresponde a los elementos físicos que proveen conectividad digital a las organizaciones (redes de fibra óptica, torres de telefonía, redes de pares de cobre y coaxiales, etc.); *ii*) Los servicios son ofrecidos por los operadores, los cuales hacen uso de la infraestructura y desarrollan conectividad digital (internet, telefonía móvil, etcétera); *iii*) Las aplicaciones, que son las que hacen uso de los servicios para interactuar con el ciudadano (portales Web, banca móvil, etc.); *iv*) Los ciudadanos, quienes hacen uso de las aplicaciones, servicios e infraestructura para consumir o producir información (Ministerio TIC, 2011).

² Una sociedad del conocimiento es aquella cuya esencia radica en la capacidad de desarrollar conocimiento, esto es, la creación de nuevos significados, generar valor agregado a través del procesamiento creativo de información disponible por la gente, lo cual está medido por el incremento en la aplicabilidad y uso de la información procesada, a comparación de la información disponible al inicio del proceso (United Nations Organization, 2005).

- iii. Reporte: proveer detalles específicos de toma de decisiones públicas y acciones, a través de indicadores de rendimiento.
- iv. Apertura: permitir a los ciudadanos comparar el rendimiento de los servidores públicos con puntos de referencia óptimos.
- v. Rendición de cuentas: permitir a los ciudadanos algunos mecanismos de control, recompensa o sanción, sobre los servidores públicos (IDPM, 2012).

En la revisión de literatura sobre estudios de caso relacionados con transparencia y TE se encontró que los hallazgos no son concluyentes. Kim y Lee (2012) encontraron que la TE y la participación electrónica de la ciudadanía incrementaba la percepción sobre su influencia en la toma de decisiones del Gobierno local. También se encontró que su percepción sobre la toma de decisiones incidía positivamente en la evaluación de transparencia del Gobierno local. Finalmente se descubrió una relación positiva entre la percepción de los ciudadanos sobre la evaluación de transparencia y la confianza en el Administración local.

Hon e Im (2013) presentan una relación directa entre la transparencia y su impacto en la construcción de confianza, sin embargo, los resultados de sus estudios concluyen que los efectos de la transparencia no son generalizables y que dependen en gran medida de la cultura local. Finalmente, Roberts (2006) enfatiza que la transparencia no tiene ningún efecto en la percepción de confianza en el Gobierno por parte de la ciudadanía.

La comunidad de investigadores es unánime y directa en relación a la necesidad de avanzar consistentemente en los estudios sobre transparencia y TE. Sus efectos se verán reflejados en la participación ciudadana, en la confianza en los gobiernos, sus contextos geográficos, institucionales y culturales distintos, bajo metodologías diversas (Hofstede, 2001; Mizrahi & Vigoda-Gadot, 2009).

Este estudio busca contribuir a los estudios relacionados con GE, transparencia y TE en América Latina a través de la divulgación y análisis de resultados del diagnóstico, desarrollado previamente a la implementación de la segunda fase del programa Municipios Eficientes y Transparentes (MuNet) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) a 28 municipios de Panamá.

La investigación está estructurada de la siguiente manera: La primera sección consta de la introducción del trabajo y una presentación del problema; en la segunda sección se revisarán diagnósticos y estudios realizados tanto en Panamá como en la región donde hayan evaluado el nivel de transparencia del sector público; en la tercera sección se presentarán el propósito, los objetivos, la metodología y los antecedentes del programa MuNet fase I y fase II; en la cuarta sección se explicará la metodología empleada para el desarrollo del diagnóstico y sus resultados; en la quinta sección se analizarán los resultados y en la sexta sección se presentarán las conclusiones del diagnóstico.

Transparencia en Panamá

Los estudios sobre transparencia realizados en América Latina muestran un retraso

considerable de los gobiernos en la implementación efectiva de estrategias. Un diagnóstico elaborado por Vargas, López y Helal (2012) en donde se evalúa a los países latinoamericanos en función del grado y medios digitales de socialización de información pública de naturaleza financiera y económica, reconoce el uso del internet para su divulgación pero considera aún incipientes y de poco impacto la mayoría de las iniciativas. En el escalafón elaborado en este estudio, Panamá ocupa el lugar número 18 de 19 países analizados.

Las evaluaciones elaboradas por Transparencia Internacional (TI), sean específicas para Panamá o a nivel mundial, tampoco presentan resultados remarcables. El *corruptómetro* fue una iniciativa de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, el capítulo nacional de TI para Panamá, la cual se llevó a cabo de 1996 a 1998. Consistía en realizar encuestas de opinión a 1.200 personas mayores de 18 años residentes de Panamá para medir la percepción de la ciudadanía en referencia a la existencia de corrupción en las instituciones públicas y privadas. Los resultados enfatizan un bajo nivel de confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales por ejemplo: el gobierno tiene la confianza de menos de 40% de los entrevistados. Los partidos políticos han perdido la confianza de casi 80%. Se encontró un alto nivel de tolerancia, conciencia social sobre la corrupción en la vida cotidiana, el claro ejemplo es el soborno a los agentes de tránsito o el uso de influencias para posicionarse en cargos públicos (TI, 2011). Adicionalmente, en el último informe del Índice de Percepción de Corrupción, Panamá ocupa el lugar 102 dentro de 177 países con una calificación de 35 sobre 100 (TI, 2013).

Con base en este contexto, el programa MuNet es una respuesta regional a las problemáticas locales y a los cambios tecnológicos emprendidos por la Sociedad del conocimiento desde el plano de los gobiernos municipales.

PROGRAMA MUNICIPIOS EFICIENTES Y TRANSPARENTES–FASE I Y II

Contexto y objetivos

El programa MuNet busca apoyar la prestación de servicios a la ciudadanía, incrementando la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana, mediante la incorporación de las TIC en municipios de la región Andina y Centro América. MuNet fue gestado dentro de un acuerdo tripartito entre la (OEA), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI).

MuNet ha sido diseñado teniendo en cuenta cuatro factores principales:

- i. El objeto de la intervención es el gobierno municipal por ser el primer punto de contacto entre el Gobierno y la ciudadanía.
- ii. Como consecuencia de lo anterior, los impactos positivos del proyecto se captarían de manera casi inmediata y su propagación a la ciudadanía sería mayor.
- iii. Se tiene en cuenta el poder de transformación de las TIC y su correlación con el desarrollo socioeconómico.
- iv. Hay una percepción generalizada de ineficiencia y corrupción respecto a los gobiernos

municipales de América Latina (OEA, 2011).

Con base en la enumeración de los términos anteriores los objetivos del programa son:

- i. Concientizar a las autoridades municipales sobre los beneficios de las TIC en la gestión municipal, con relación a la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana.
- ii. Apoyar los esfuerzos municipales para implementar las TIC como herramientas de gestión municipal.
- iii. Implementar el paquete de herramientas tecnológicas para poner en marcha las iniciativas de GE (OEA, 2011).

Metodología del programa MuNet I y II

La metodología empleada en el programa se diseñó teniendo en cuenta la importancia en la asimilación cultural y colectiva de las TIC en las dinámicas sociales de los municipios. La metodología consta de los siguientes elementos:

- i. Apoyo virtual: el uso de las TIC y el acompañamiento del equipo de consultores a través de herramientas tecnológicas demostraron la eficiencia de la metodología creando sinergia entre el equipo de trabajo municipal y los consultores, sobrepasando obstáculos en los municipios con brecha digital y optimizando el uso de la plataforma de aprendizaje colectivo.
- ii. Equipo de trabajo: la selección del equipo de trabajo contó con dos núcleos básicos, la elección del gerente MuNet y la conformación del equipo de trabajo del gobierno municipal.
- iii. Paquete metodológico: el acercamiento holístico de los municipios a la Sociedad del conocimiento contó con actividades y herramientas tecnológicas interconectadas para su funcionamiento integral como taller de trabajo con los alcaldes, desarrollo de diagnósticos en el uso de las TIC, transparencia, eficiencia y participación ciudadana, esta última agregada a la fase II del programa³.
- iv. Curso básico de GE a los funcionarios públicos.
- v. Acompañamiento en el diseño de la estrategia de GE a implementar.
- vi. Implementación de herramientas tecnológicas y aplicativos para el diseño del portal web del gobierno municipal, el manejo electrónico de las compras municipales, la prestación de servicios a la ciudadanía y la participación ciudadana en la toma de decisiones que tienen relación con la comunidad.
- vii. La estrategia resultante: el trabajo coordinado del grupo de trabajo MuNet con el equipo de consultoría combinado con el uso de las TIC fue la base del diseño de la estrategia de GE a implementar por el gobierno municipal.

³ Para tener más información sobre los otros diagnósticos, consultar: Cardona y Cortés, 2014; Cortés, Cardona, y Wong, 2013a y 2013b.

El documento resultante del trabajo estratégico fue divulgado a la comunidad con estatus de política pública. La entrega de los documentos se realizó durante una clausura del programa, al que asistieron el grupo de consultores, los miembros del equipo MuNet, un alcalde, funcionarios públicos, y representantes del sector privado y la comunidad (OEA, 2011).

MuNet fase I

La primera fase del programa se realizó del 2004 al 2006. Se presentaron 110 municipios de los cuales se eligieron 22 para participar en la primera fase. Los criterios de selección estuvieron basados en el criterio de la diversidad: se eligieron municipios con alto y bajo ingreso per cápita, ubicados en áreas urbanas, así como rurales de alta y baja extensión geográfica y densidad poblacional. También se consideró el interés de los alcaldes en el uso de las TIC en el gobierno, tener una infraestructura física y tecnológica mínima que soportara la implementación del paquete metodológico, garantizar un equipo de trabajo de la administración municipal de tiempo completo a MuNet y poseer presupuesto para la modernización de las TIC.

Una vez realizado el proceso de selección, se escogieron dos municipios de cada país donde se realizó el estudio: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Una vez concluida la implementación de la fase I de MuNet, se capacitó a 197 empleados públicos y 15 alcaldes, fueron desarrolladas y puestas en marcha 16 páginas web, se invirtieron 7.350 horas de consultoría y 21.000 horas de capacitación y el presupuesto de los municipios para la inversión en TIC se incrementó en US\$1.800.000 (OEA, 2011).

Entre los resultados cualitativos, resalta la operatividad de las TIC para el seguimiento de proyectos municipales, su financiamiento y planta física y el mejoramiento de la estructura de interconectividad de las áreas del Gobierno municipal. El valor diferenciador de la fase II sería un mayor énfasis a la participación ciudadana (OEA, 2011).

MuNet fase II Panamá

La segunda fase del programa MuNet se realizó durante los años 2010-2012. En esta fase se agregó al paquete metodológico la herramienta MuniParticipa, con el fin de crear un instrumento tecnológico para integrar la participación ciudadana. Adicionalmente, cambió la selección de los municipios. En esta ocasión fueron seleccionados 114 municipios en cuatro países distintos, 92 municipios más que la primera fase, cumpliendo así con la estrategia de masificación del programa en el continente.

Cuatro países participaron en MuNet II: 28 municipios de Panamá, 23 de Guatemala, 34 de Costa Rica y dos de Paraguay (OEA, 2012). En Panamá, la iniciativa estuvo coliderada por la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) dentro del Proyecto Nacional de Modernización de los Gobierno Locales. También contó con el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la dirección de Planificación Regional, la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP), el Ministerio de vivienda (MIVIOT), el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) y el Ministerio de Gobierno (MINGOB), entre otras dependencias del gobierno central (AIG, 2012).

Para implementar los estudios en ambas fases se efectuaron análisis diagnósticos en relación con el uso de las TIC, la eficiencia, la participación ciudadana y la transparencia en todos los municipios participantes. A continuación, se presenta la metodología empleada y los resultados derivados del diagnóstico de transparencia en los municipios de Panamá.

Diagnóstico de transparencia–MuNet II Panamá

El diagnóstico de transparencia se efectuó entre el 20 de marzo y el 30 de mayo de 2010 a través de una encuesta descriptiva con 21 preguntas cerradas, implementada a los 28 municipios participantes del programa. La recolección de información exigía que los alcaldes contestaran 17 preguntas y los ciudadanos las últimas cuatro. Para la muestra de ciudadanos, se determinó que debían ser personas naturales mayores de 18 años, residentes del municipio en donde se llevaría a cabo las encuestas y que interactuaran con la administración pública.

Las preguntas dirigidas a los alcaldes consistían en un diagnóstico sobre acceso a la información, presupuesto, compras y contratación. Por otro lado, las preguntas dirigidas a los ciudadanos estaban relacionadas con la percepción de transparencia, evaluando aspectos como el grado de honestidad de los empleados públicos en los procesos administrativos y la existencia o falta de canales de comunicación con la ciudadanía.

Se tuvo en cuenta que el tamaño muestral⁴ de ciudadanos a encuestar en cada municipio, debía ser un balance entre el presupuesto, el tiempo y el nivel esperado de agregación. El error muestral está estimado en $\pm 3,5\%$, para una significancia de 95%, una proporción $P=70\%$ y un coeficiente de la distribución normal estándar para una significancia definida. En este sentido, se presume una población mayor a 20.000 personas para cada uno de los municipios con lo cual el tamaño requerido para la muestra es de 463 personas. Para el caso de una población igual o menor a 20.000 personas se estimaron los siguientes tamaños muestrales: 5.000=424, 10.000=443, 15.000=450 y 20.000=453.

A continuación, la tabla 1 presenta los municipios participantes con su respectiva población, vocación económica, presupuesto y portal web municipal.

$$^4 n = \frac{Z_{\alpha}^2 * p * q}{d^2}$$

n: tamaño de la muestra

Z^2 : Coeficiente de la distribución normal estándar para una significancia definida

p: valor aproximado del parámetro que se está estimando

q: (1-p)

d: La precisión del estudio

Se presume que sobre este límite, una población se considera estadísticamente infinita.

Tabla 1. Población, vocación económica, presupuesto y portal web municipal de los municipios participantes de MuNet II–Panamá

	Nombre	Población Censo 2010	Sector económico más relevante	Presupuesto 2011 B/ ⁵	Portal del Gobierno municipal
1	Colón	241.928	Zona Franca	10.000.343	http://colon.municipios.gob.pa/
2	La Chorrera	161.470	Industria agrícola	4.125.000	http://lachorrera.municipios.gob.pa/
3	Santiago	88.997	Servicios; comercio	3.268.000	http://santiago.municipios.gob.pa/
4	Penonomé	85.737	Agropecuaria; servicios	1.339.000	http://penonome.municipios.gob.pa/
5	Bugaba	78.209	Agricultura; turismo	1.409.000	http://bugaba.municipios.gob.pa/
6	Changuino-la	98.310	Agricultura	N/D	http://changuinola.municipios.gob.pa/
7	Barú	55.775	Agropecuaria; trasiego de petróleo	1.269.000	http://baru.municipios.gob.pa/
8	Antón	54.632	Agricultura; ganadería; turismo	1.637.000	http://anton.municipios.gob.pa/
9	Chitré	50.684	Turismo; servicios; industria agropecuaria	2.249.000	http://chitre.municipios.gob.pa/
10	Chepo	1.415	Agricultura; ganadería	1.177.000	http://chepo.municipios.gob.pa/
11	Aguadulce	43.360	Agricultura; salinera; pesca	1.205.000	http://aguadulce.municipios.gob.pa/
12	Arraiján	220.779	Servicios financieros; comercio	1.197.000	http://arrajian.municipios.gob.pa/
13	Soná	27.833	Agricultura; eco- turismo	444.000	http://sona.municipios.gob.pa/
14	La Pintada	25.639	Agricultura; ganadería; minería; turismo	389.000	http://lapintada.municipios.gob.pa/
15	Pesé	12.397	Industria agrícola	289.000	http://pese.municipios.gob.pa/
16	Boquete	21.370	Agricultura; ganadería; turismo	1.162.000	http://boquete.municipios.gob.pa/
17	Dolega	25.102	Agricultura; ganadería	1.204.000	http://dolega.municipios.gob.pa/
18	Bocas del Toro	125.461	Turismo	807.000	http://bocas.municipios.gob.pa/
19	Boquerón	15.029	Agricultura; ganadería	1.231.000	http://boqueron.municipios.gob.pa/
20	Atalaya	10.205	Agricultura; ganadería	324.000	http://atalaya.municipios.gob.pa/
21	Tonosí	9.787	Agrícola	317.000	http://tonosi.municipios.gob.pa/
22	Gualaca	9.750	Energética (hidroeléctricas); ganadería	435.000	http://gualaca.municipios.gob.pa/
23	Portobelo	9.126	Turismo; agricultura	468.000	http://portobelo.municipios.gob.pa/
24	Los Santos	89.592	Agricultura; ganadería; salinera	768.000	http://lossantos.municipios.gob.pa/

⁵ Las cifras presupuestales están dadas en balboas, moneda oficial de Panamá. Durante el período de este estudio la tasa de cambio de balboas a dólares era uno a uno: B/. 1 = US\$ 1.

25	Las Minas	7.551	Agricultura; ganadería	N/D	http://lasminas.municipios.gob.pa/
26	Ocú	15.539	Agricultura	N/D	http://ocu.municipios.gob.pa/
27	Mariato	5.296	Agricultura; ganadería	256.000	http://mariato.municipios.gob.pa/
28	Taboga	1.119	Turismo; agrícola	N/D	http://taboga.municipios.gob.pa/

Fuentes: Portales municipales e Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá, 2010. Elaboración de los autores.

El municipio con mayor número de habitantes es Colón, con más de 241.000; el más pequeño es Taboga 1.119. La gran mayoría de las economías son dependientes del sector agrícola y agropecuario, pocos han desarrollado los sectores secundarios y terciarios. La sumatoria de habitantes de los 28 municipios de MuNet es de aproximadamente 1.592.092. Por último, el total de presupuesto en 2011 para el gasto público de los municipios con información disponible fue de B/. 36.969.343, un promedio para cada municipio de B/. 1.320.333.

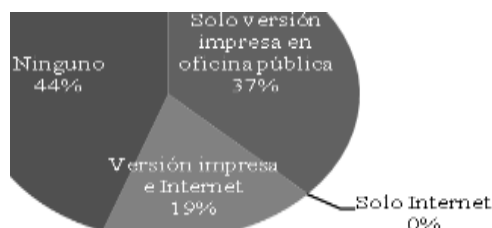
CUESTIONARIO DE DIAGNÓSTICO Y RESULTADOS

Alcaldes/designados

Las 17 preguntas de diagnóstico diligenciadas por los alcaldes están divididas de la siguiente manera: 13 acerca de la información de presupuesto y adquisiciones, las restantes 4 acerca de la rendición de cuentas. Los resultados fueron los siguientes:

PREGUNTA 1: ¿La autoridad municipal hace accesible al ciudadano en forma detallada toda la información concerniente a los reglamentos municipales existentes o resúmenes de estos para su consulta y conocimiento? (Ilustración 1).

Ilustración 1. Vías de acceso de los ciudadanos a los reglamentos municipales



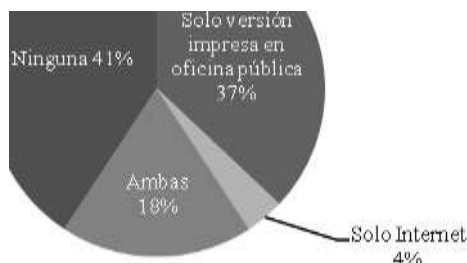
Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá. Elaboración de los autores.

Sobre las vías de acceso 44% contestó que la ciudadanía no tenía vías de acceso a esta información, 37% que sólo tenía acceso en oficina pública y versión impresa y 19% a través de internet y versión impresa.

PREGUNTA 2: ¿La autoridad municipal hace accesible al ciudadano en forma detallada toda la información concerniente a los ingresos municipales para su consulta y conocimiento?

(ilustración 2).

Ilustración 2. Vías de acceso de los ciudadanos a información acerca de ingresos municipales

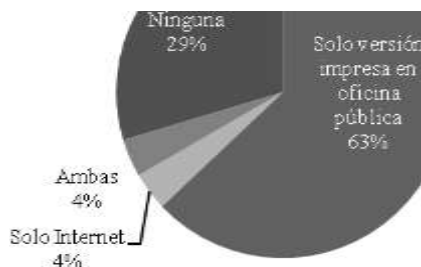


Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá.
Elaboración de los autores.

41% contestó que la ciudadanía no tenía vías de acceso a esta información, 37% que únicamente tenía acceso en oficina pública y versión impresa, 18% a través de los dos medios y 4% sólo través de internet.

PREGUNTA 3: ¿La autoridad municipal hace accesible al ciudadano, en forma detallada toda la información concerniente a los egresos e inversiones municipales para su consulta y conocimiento? (Ilustración 3).

Ilustración 3. Vías de acceso de los ciudadanos a información acerca de egresos e inversiones municipales

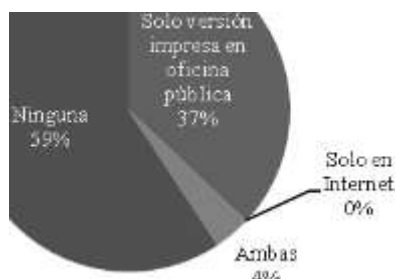


Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá.
Elaboración de los autores.

63% contestó que la ciudadanía tenía acceso a esta información en las oficinas públicas y mediante versión impresa, 29% que no había vías de acceso, 4% que tiene acceso en oficina pública e internet y 4% que sólo través de internet.

PREGUNTA 4: ¿La autoridad municipal hace accesible al ciudadano en forma detallada toda la información concerniente a los gastos por concepto de representaciones o viáticos de sus funcionarios municipales (Directores, Secretarios, etcétera) para su consulta y conocimiento? (ilustración 4).

Ilustración 4. Vías de acceso a información acerca de costos en representaciones o viáticos de funcionarios públicos

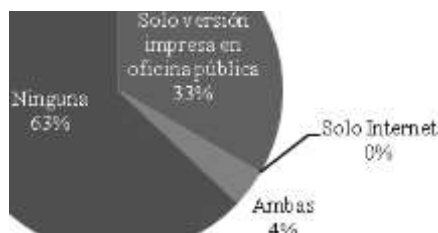


Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá.
Elaboración de los autores.

59% contestó que la ciudadanía no tenía vías de acceso a esta información, 37% que tenía acceso en oficina pública y versión impresa y 4% a través de internet y versión impresa.

PREGUNTA 5: ¿La autoridad municipal hace accesible al ciudadano en forma detallada toda la información concerniente a las deudas municipales (a bancos, proveedores y otras deudas) para su consulta y conocimiento? (Ilustración 5).

Ilustración 5. Vías de acceso de los ciudadanos a información acerca de las deudas municipales

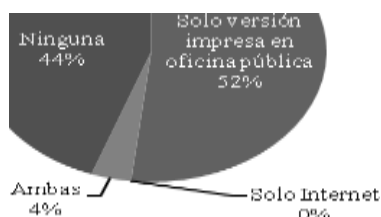


Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá.
Elaboración de los autores.

63% contestó que la ciudadanía no tenía vías de acceso a esta información, 33% que tenía acceso sólo en oficina pública y versión impresa y 4% a través de internet y versión impresa

PREGUNTA 6: ¿La autoridad municipal hace accesible al ciudadano en forma detallada toda la información concerniente a la morosidad ⁶ relacionada al cobro del impuesto predial para su consulta y conocimiento? (Ilustración 6).

Ilustración 6. Vías de acceso de los ciudadanos a información acerca de la morosidad del cobro de impuesto predial.

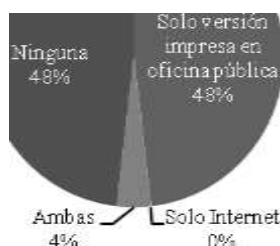


Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá. Elaboración de los autores.

44% contestó que la ciudadanía no tenía vías de acceso a esta información, 52% que tenía acceso sólo en oficina pública y versión impresa y 4% a través de internet y versión impresa.

PREGUNTA 7: ¿La autoridad municipal hace accesible al ciudadano en forma detallada toda la información concerniente a la morosidad por concepto de cobro de multas, derechos y otras obligaciones para su consulta y conocimiento? (Ilustración 7).

Ilustración 2. Vías de acceso de los ciudadanos a información acerca de morosidad por concepto de multas y derechos



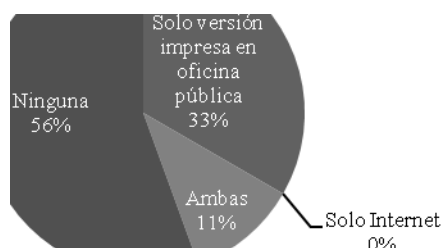
Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá. Elaboración de los autores.

⁶ Lo que ha recaudado o cobrado contra lo que se debería recaudar o cobrar.

48% contestó que la ciudadanía no tenía vías de acceso a esta información, 48% que tenía acceso sólo en oficinas públicas y versión impresa y 4% a través de internet y en versión impresa.

PREGUNTA 8: ¿La autoridad municipal hace accesible al ciudadano y en forma detallada toda la información concerniente a la percepción salarial total (sueldo, bonos, compensaciones y otras prestaciones) de sus principales servidores públicos Alcalde, Regidores, Síndico(s) y funcionarios municipales de primer nivel (Directores o Secretarios) para su consulta y conocimiento? (Ilustración 8).

Ilustración 3. Vías de acceso de los ciudadanos a información acerca de la percepción salarial de sus principales servidores públicos

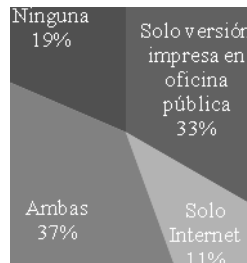


Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá.
Elaboración de los autores.

56% contestó que la ciudadanía no tenía vías de acceso a esta información, 33% que tenía acceso sólo en oficina pública y versión impresa y 11% a través internet y en versión impresa.

PREGUNTA 9: ¿La autoridad municipal hace accesible al ciudadano y en forma detallada toda la información concerniente a la normativa de los procesos de adquisiciones, contrataciones, arrendamientos y contrato de servicios para su consulta y conocimiento? (Ilustración 9).

Ilustración 4. Vías de acceso de los ciudadanos a información acerca de la normativa de los procesos de adquisiciones y contrataciones de servicios por parte del Gobierno municipal

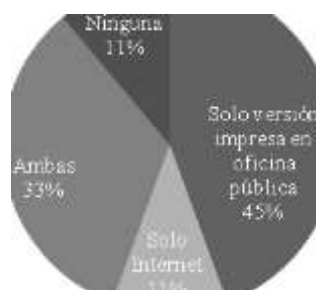


Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá.
Elaboración de los autores.

37% contestó que la ciudadanía tenía acceso a esta información sólo en las oficinas públicas en versión impresa, 33% a través de internet y en oficina pública, 19% que no tenía vías de acceso y 11% sólo a través de internet.

PREGUNTA 10: ¿La autoridad municipal hace accesible al ciudadano y en forma detallada toda la información concerniente a las adjudicaciones de contratos (de obras, bienes y servicios) para su consulta y conocimiento? (Ilustración 10).

Ilustración 5. Vías de acceso de los ciudadanos a información acerca de adjudicaciones y contratos

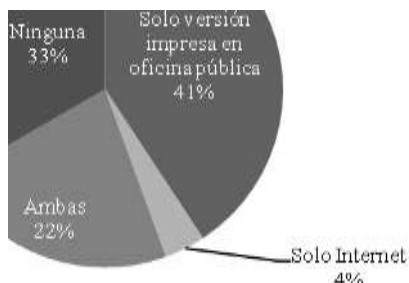


Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá.
Elaboración de los autores.

45% contestó que la ciudadanía tenía acceso a esta información sólo en oficina pública y versión impresa, 33% a través de internet y en oficina pública, 11% sólo a través de internet y 11% contestó que la ciudadanía no tenía acceso a esta información.

PREGUNTA 11: ¿La autoridad municipal hace accesible al ciudadano y en forma detallada toda la información concerniente a la cantidad de contratos adjudicados a cada proveedor para su consulta y conocimiento? (Ilustración 11).

Ilustración 6. Vías de acceso de los ciudadanos a información relacionada con la cantidad de contratos adjudicados cada proveedor

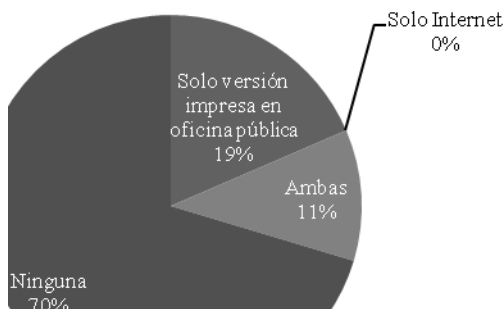


Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá. Elaboración de los autores.

33% contestó que la ciudadanía no tenía acceso a esta información, 41% sólo en oficina pública y versión impresa, 22% a través de ambas vías y 4% sólo a través de internet.

PREGUNTA 12: ¿La autoridad municipal hace accesible al ciudadano y en forma detallada toda la información concerniente a las posiciones y/o cargos vacantes para la contratación de nuevos funcionarios para su consulta y conocimiento? (Ilustración 12).

Ilustración 7. Vías de acceso de los ciudadanos a información acerca de posiciones, cargos o vacantes para la contratación de nuevos funcionarios



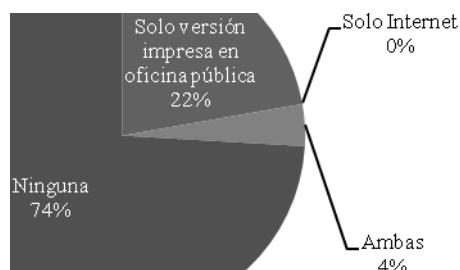
Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá.

Elaboración de los autores.

70% contestó que la ciudadanía no tenía vías de acceso a esta información, 19% sólo en oficina pública y versión impresa y 11% a través de oficina pública e internet.

PREGUNTA 13: ¿La autoridad municipal hace accesible al ciudadano y en forma detallada toda la información concerniente a las promociones o ascensos de sus funcionarios para su consulta y conocimiento? (Ilustración 13).

Ilustración 8. Vías de acceso de los ciudadanos a información acerca de promociones y ascensos de funcionarios públicos

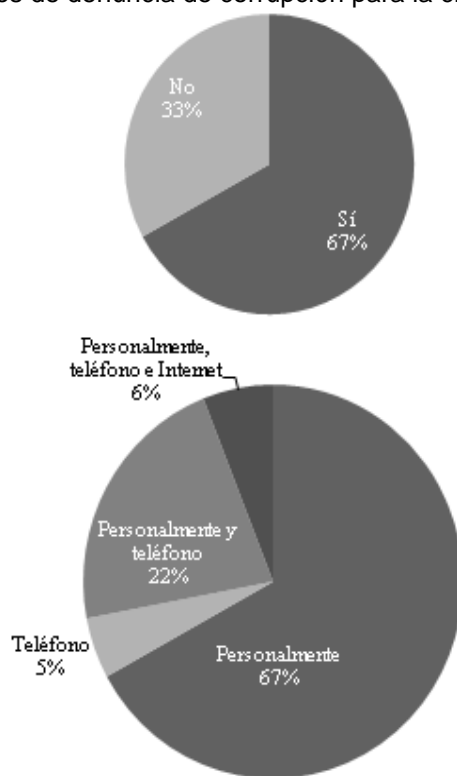


Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá.
Elaboración de los autores.

74% contestó que la ciudadanía no tenía vías de acceso a esta información, 22% en oficina pública y versión impresa y 4% a través de internet y en versión impresa.

PREGUNTA 14: ¿Existe en el municipio algún mecanismo de denuncia de corrupción para los ciudadanos y el sector privado? (Ilustración 14).

Ilustración 14. Mecanismos de denuncia de corrupción para la ciudadanía y el sector privado

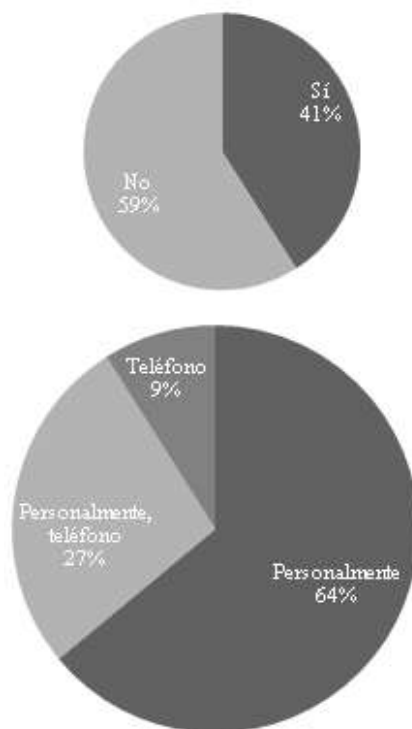


Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá.
Elaboración de los autores.

En la gráfica superior se observa que 67% contestó que sí existían mecanismos de denuncia y 33% que no existían. En la gráfica inferior se observa que de 67% de los encuestados que contestaron que sí había mecanismos de denuncia, 67% respondió que debían realizarlas personalmente en la oficina pública, 22% en oficina pública o por teléfono, 5% a través de ambos medios y por internet y 5% a través del teléfono.

PREGUNTA 15: ¿Los ciudadanos pueden monitorear la información correspondiente a los casos de corrupción presentados y la atención prestada a los mismos? (Ilustración 15).

Ilustración 15. Mecanismos de monitoreo a casos de corrupción denunciados

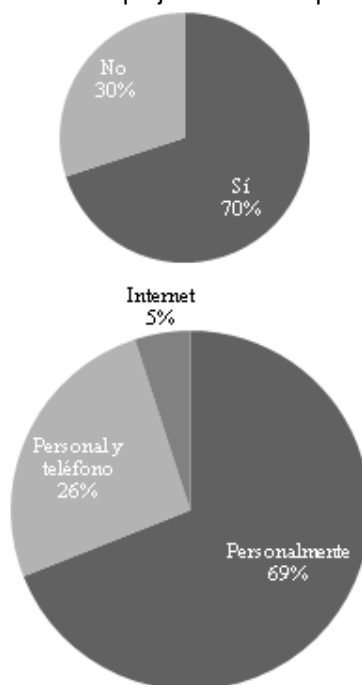


Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá.
Elaboración de los autores.

En la gráfica superior se observa que 59% contestó que no había posibilidades de monitorear el estado en casos de corrupción denunciados y la atención prestada a los mismos y 41% que sí existían. En la gráfica inferior se observa que del 41% de los encuestados que contestaron que sí había mecanismos de seguimiento, 64% contestó que se debía proceder personalmente en oficina pública, 27% personalmente y por teléfono y 9% a través del teléfono.

PREGUNTA 16: ¿Existe en el municipio algún mecanismo para la presentación de las quejas y/o reclamos por parte de los ciudadanos y el sector privado? (Ilustración 16).

Ilustración 16. Mecanismos de presentación de quejas/reclamos por parte de la ciudadanía y el sector privado

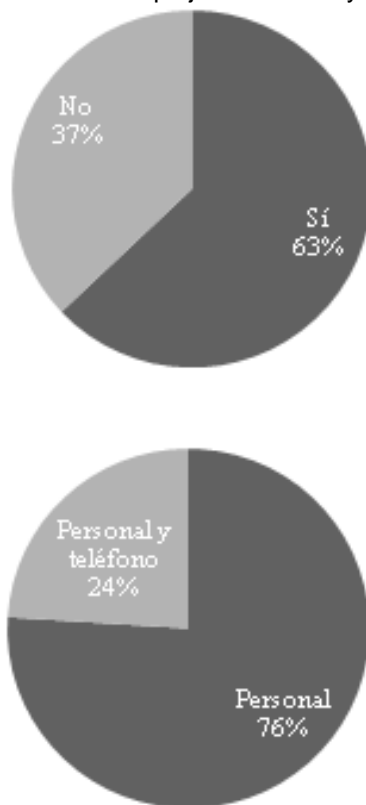


Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá.
Elaboración de los autores.

En la gráfica superior se observa que 70% contestó que sí existía algún mecanismo para la presentación de quejas/reclamos y 30% que no existía. En la gráfica inferior se observa que de 70% de los encuestados que contestaron que sí existía algún mecanismo de quejas/reclamo, 69% contestó que debía ser personalmente en oficina pública, 26% a través del teléfono o personalmente y 5% a través de internet.

PREGUNTA 17: ¿Los ciudadanos pueden monitorear las quejas y/o reclamos que se han presentado y la atención prestada a los mismos? (Ilustración 17).

Ilustración 9. Mecanismos de monitoreo de quejas/reclamos y la atención prestada a los mismos



Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá.
Elaboración de los autores.

En la gráfica superior se observa que 63% contestó que sí existían mecanismo de monitoreo para las quejas/dudas presentadas y la atención que se le prestaba a las mismas y 37% que no existía. En la gráfica inferior se observa que de 63% que contestó que sí, 76% contestó que debía ser personalmente en oficina pública y 24% a través del teléfono o personalmente.

Ciudadanos

Las 4 preguntas de diagnóstico contestadas por los ciudadanos acerca de la percepción de transparencia presentaron los siguientes resultados:

PREGUNTA 18: En una escala de 1 a 8 (siendo 1 el nivel mínimo y 8 el nivel máximo) cómo calificaría usted el nivel de integridad de la administración municipal en las siguientes áreas: (Ilustraciones 18 a 23).

Ilustración 10. Procesos de compra y contratación

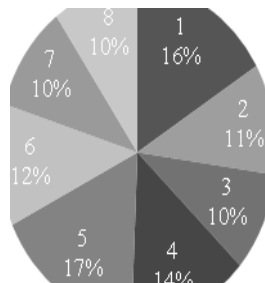


Ilustración 13. Asignación de recursos en el presupuesto municipal

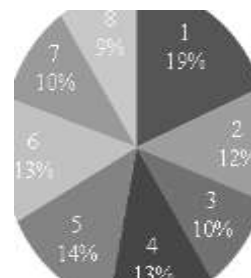


Ilustración 11. Reclutamiento

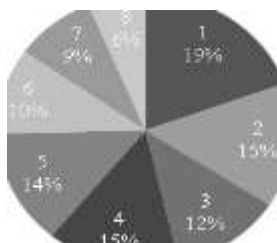


Ilustración 14. Gestión financiera

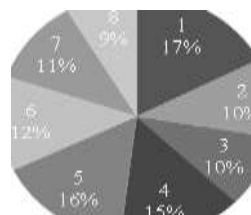


Ilustración 12. Ascenso de empleados

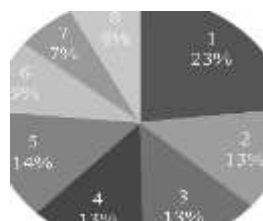
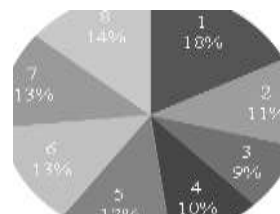


Ilustración 15. Prestación de servicios a ciudadanos



Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá.
Elaboración de los autores.

Analizando las anteriores calificaciones en promedio: 18,7% de los encuestados calificó las áreas mencionadas con el nivel 1 de integridad, 12% con el nivel 2, 10,7% con el nivel 3, 13,3% con el nivel 4, 14,5% con el nivel 5, 11,5% con el nivel 6, 10% con el nivel 7 y 9,3% con el nivel 8.

Para el siguiente bloque de preguntas los encuestados contestaron con relación a la frecuencia: siempre, con frecuencia, a veces, muy raramente o nunca.

PREGUNTA 19: En el municipio, el pago de “comisiones”⁷ a funcionarios municipales para la adjudicación de contratos a empresas se da: (Ilustración 24).

Ilustración 16. Frecuencia de percepción en el pago de comisiones a funcionarios municipales.



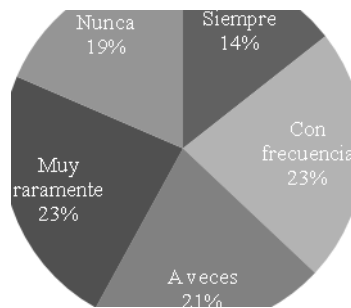
Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá.
Elaboración de los autores.

Sobre el pago de la comisión 11% contestó que ésta era pagada siempre; 17% frecuentemente; 24% que es pagada ocasionalmente; 22% raramente y 26% que nunca es pagada.

PREGUNTA 20: En el municipio, la contratación de los empleados se realiza de forma transparente (ilustración 25).

⁷ La palabra “comisiones” se utiliza en este caso para aludir a pagos ilegales para la obtención de tratos favorables.

Ilustración 17. Frecuencia de percepción de transparencia en la contratación de empleados públicos.



Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá.
Elaboración de los autores.

Sobre la transparencia del proceso 14% respondió que siempre es transparente; 23% frecuentemente; 21% en ocasiones; 23% muy raramente y un considerable 19% afirma que nunca.

PREGUNTA 21: En el municipio, el pago de “comisiones” para la realización de trámites municipales se da: (Ilustración 26):

Ilustración 18. Frecuencia de percepción en el pago de comisiones para la realización de trámites municipales.



Fuente: Encuestas del Diagnóstico de Transparencia del Programa MuNet II en Panamá.
Elaboración de los autores.

Sobre el pago de la comisión 8% contestó que es pagada siempre; 16% frecuentemente; 26% en ocasiones; 21% muy raramente y 30% que estas comisiones nunca son efectuadas.

Análisis de resultados y discusión

Las 13 preguntas relacionadas con el acceso a la información por parte de la ciudadanía al manejo presupuestal del gobierno municipal mostraron los siguientes resultados: 45% de los gobiernos municipales contestó que la ciudadanía no tiene vías de acceso a esta información, 38% que sólo se tiene acceso en oficina pública y versión impresa, 13% en versión impresa e internet y 3% sólo a través de internet. Esto es evidencia la falta de uso de las TIC para incrementar la transparencia y el fácil acceso a esta información a través de medios digitales, de igual modo, exhibe una brecha considerable en el acceso a esta información empleando cualquier vía de acceso, sea tradicional o digital.

Las cuatro preguntas de diagnóstico relacionadas con la rendición de cuentas, mostraron promedios más elevados que los anteriores: 60,2% de los gobiernos municipales contestó que la ciudadanía sí tenía mecanismos de rendición de cuentas, mientras que 39,7% contestó que no. De los gobiernos que contestaron sí, en promedio 69% de las ocasiones los procesos de rendición de cuentas deben hacerse personalmente en oficina pública, 24,7% personalmente o a través de teléfono, 4,7% sólo a través de teléfono y 1,5% personalmente, por teléfono o internet. Esto evidencia la falta del uso de las TIC por parte del público en general y el poco fomento por parte de las autoridades de las mismas para incrementar la transparencia y el fácil acceso a la información de los medios digitales. Se observa que la población accede poco a este tipo información, no importando si es complejo el acceso por medio de la tecnología o de la manera tradicional.

Las cuatro preguntas relacionadas al mecanismo de rendición de cuentas por parte de la población, mostraron mejores promedios comparados con las anteriores preguntas: 60,2% de los gobiernos municipales contestó que la ciudadanía sí tenía mecanismos para realizar denuncias, mientras que 39,7% contestó que no tenía acceso. De los gobiernos que tuvieron una respuesta favorable 69% de las ocasiones los procesos de rendición de cuentas deben realizarse personalmente en la oficina pública; 24,7% personalmente o a través de llamada telefónica; 4,7% sólo mediante teléfono; y 1,5% deben realizarlo personalmente. En promedio 60,2% de los gobiernos municipales cuentan con mecanismos para la denuncia, aunque sólo 1,5% se realizan a través de internet y 4,7% por teléfono. Estos datos representan un porcentaje muy bajo en la implementación de las TIC para que la población exija la rendición de cuentas de los funcionarios. Por otra parte se observa que los mecanismos de denuncia presenciales pueden comprometer tanto la seguridad del denunciante como la integridad de la misma.

Se abordaron cuatro preguntas realizadas a los ciudadanos, el sentido de las preguntas fue la percepción de la corrupción en las oficinas municipales: 18,7% de los encuestados calificó con el nivel 1 la integridad municipal siendo este el mayor promedio, y 9,3% de los encuestados calificó la integridad municipal con el nivel ocho siendo éste el menor promedio. De modo que se puede inferir que el mayor promedio de ciudadanos tiene la percepción más baja sobre la integridad de los gobiernos municipales.

El análisis del estudio permite considerar que existe una problemática de transparencia en los gobiernos municipales estudiados. Recordando los subtipos de transparencia resaltados por

Fox (2007, 2008) y las dimensiones propuestas por Michener y Bersch (2013), los municipios del programa MuNet presentan un caso de transparencia opaca, en donde hay una difusión nominal pero no práctica de la información a raíz de restricciones de acceso, se observa una ausencia de mecanismos de monitoreo y evaluación de las acciones del sector público. La ciudadanía encuestada experimenta un déficit de visibilidad y derivabilidad de la información. Es decir, la información existe, está en los municipios, en las oficinas, pero resulta ser incompleta y difícil de encontrar. Es de poca calidad para el desarrollo práctico de conclusiones o inferencias sobre el funcionamiento del sector público y su relación con el sector privado.

Lo mencionado anteriormente incide negativamente en la percepción del funcionamiento ético del gobierno, de los valores democráticos y de la rendición de cuentas. Adicionalmente, se considera necesaria y relevante la implementación de estrategias a nivel de política pública local que hagan uso y apropiación de las TIC en la gestión de los gobiernos municipales estudiados para incrementar el flujo de información con los actores sociales y el sector privado, creando enlaces robustos para incidir positivamente en la participación de las comunidades por medio del uso de herramientas digitales de monitoreo y rendición de cuentas. Este contexto hace del desarrollo del programa MuNet, en estos municipios, una intervención precisa, enfocada y necesaria a fin de que incida positivamente en la consolidación de una cultura de transparencia en los municipios de Panamá.

Finalmente, este diagnóstico será empleando como insumo base para elaborar la *estrategia resultante* por parte del gobierno municipal y los consultores dispuestos por la OEA. Esta estrategia será firmada por los gobiernos con estatus de política pública local para cada uno de los municipios participantes. La fase de implementación de la *estrategia resultante* está en proceso y posteriormente se llevarán a cabo estudios que evalúen el impacto del programa en el fortalecimiento de la transparencia, la eficiencia, la participación ciudadana, así como en el uso y apropiación de las TIC.

Conclusiones

La transparencia es un factor primordial para incrementar la confianza y mejorar las relaciones entre el sector público y la ciudadanía, mediante el libre flujo de información sobre las instituciones del gobierno y sus acciones. El potencial de las TIC integrado a estrategias de transparencia, incide sustancialmente al permitir el acceso a la información por parte de la ciudadanía de manera instantánea, masiva y sin restricciones geográficas.

El diagnóstico de transparencia y transparencia electrónica, elaborado previamente a la implementación del programa MuNet II en 28 municipios de Panamá, muestra que las vías de divulgación de la información, sean tradicionales o digitales, son nominales. Estos resultados indican que las políticas de transparencia en los citados municipios existen, pero cuentan con múltiples restricciones para acceder a la información. También se encuentran otros impedimentos, los datos y la información no están completos, no son fáciles de encontrar y si son encontrados no cumplen con los atributos de calidad requeridos: que sean comprensibles, verificables y desagregables.

En los municipios participantes en el estudio, se observa que tanto los procesos de rendición de cuentas como los de denuncia de comportamientos irregulares en el sector público y privado por parte de la ciudadanía deben realizarse presencialmente, no ha cambiado nada con los años. Este mecanismo puede comprometer la seguridad del denunciante y la integridad de la denuncia. Destaca en el estudio que la percepción que tiene la mayoría de los encuestados sobre la integridad de los servidores públicos es la calificación más baja.

El diagnóstico permite identificar una serie de problemas considerados como focos rojos, que pueden ser solucionados con la intervención del programa MuNet II mediante la *estrategia resultante*:

- i. Garantizar a la ciudadanía el acceso a la información pública a través de medios digitales con mayores grados de visibilidad y calidad, hasta garantizar una transparencia clara.
- ii. Desarrollar e implementar las herramientas tecnológicas web, relacionadas con el gobierno municipal, el manejo electrónico de las compras municipales, la prestación de servicios a la ciudadanía y la participación ciudadana en la toma de decisiones que tienen relación con la comunidad, teniendo en cuenta los diversos contextos culturales de los municipios.
- iii. Dirigir las dos intervenciones anteriores hacia un objetivo común de construcción de confianza entre el sector público, el sector privado y las comunidades.

Agradecimientos

Los autores expresan su agradecimiento al Programa Nacional de Jóvenes Investigadores Colciencias —Virginia Gutiérrez de Pineda— y a la Universidad del Rosario por la financiación del joven investigador Julián David Cortés Sánchez, para desempeñarse como asistente de investigación para la publicación de este artículo, de la misma manera, al equipo de trabajo MuNet Panamá por responder efectivamente a cada consulta realizada.

Referencias

- Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental - AIG. (2012). *Portal de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental*. Recuperado de <http://goo.gl/7D8ab>
- Bañón, R., & Carillo, E. (1997). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bellver, A., & Kaufmann, D. (2005). *Transparenting Transparency: Initial Empyrics and Policy Applications*. Washington: World Bank.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264-271.
- (2004). El Gobierno electrónico: Una Herramienta Estratégica de Toma de Decisiones. *Universidad y Empresa*, 2(3,4,5), 20-45.
- Cardona, D. & Cortés, J. (2014). ICT diagnosis in municipal governments in Panama: Case MuNet II. *Revista FACE*, 13, 25-41.
- Cortés, J., Cardona, D., & Wong, M. (2013a). Gobierno electrónico: Diagnóstico de participación ciudadana–Caso MuNet II Panamá. *Documento de Investigación – Facultad de Administración No. 146*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- (2013b). Gobierno electrónico: Diagnóstico de eficiencia – Caso MuNet II Panamá. *Documento de Investigación–Facultad de Administración No. 148*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Chica, S. (2008). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39(53), 57-74.
- Cukierman, A. (2009). The Limits of Transparency. *Economic Notes*, 38(1), 1-37.
- Fox, J. (2007). The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability. *Development in Practice*, 17(4-5), 663-671.
- (2008). Transparencia y Rendición de Cuentas. En J. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 174-198). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/CETA/Universidad de Guadalajara/Siglo XXI Editores.
- Giménez, V. (2012). Acceso de los Ciudadanos a los Documentos como Transparencia de la Gestión Pública. *El Profesional de la Información*, 21(5), 504-508.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations across Nations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Hong, B., & Im, T. (2013). The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. *Public Administration Review*, 73(4), 575-586.

- Institute for Development Policy Management - IDPM. (2012). *Electronic Transparency*. Recuperado de <http://www.egov4dev.org/transparency/definitions.shtml>
- Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá - INCECP. (2010). *Sistema Estadístico Nacional*. Recuperado de <http://www.contraloria.gob.pa/inec/>
- International Telecommunication Union - ITU. (2008). *ITU-infoDev ICT Regulation Toolkit*. Washington: ITU.
- Kim, S., & Lee, J. (2012). E-Participation, Transparency and Trust in Local Government. *Public Administration Review*, 72(6), 819-828.
- Kosack, S., & Fung, A. (2014). Does Transparency Improve Governance? *Annual Review of Political Science*, 17, 65-87.
- Massal, J., & Sandoval, C. (2010). Gobierno electrónico: ¿Estado, Ciudadanía y Democracia en internet? *Análisis Político*, 23(58), 3-25.
- Michener, G., & Bersch, K. (2013). Identifying Transparency. *Information Polity*, 18, 233-242.
- Ministerio TIC. (2011). *Vive Digital*. Recuperado de <http://goo.gl/SEGDr>
- Mizrahi, S., & Vigoda-Gadot, E. (2009). Citizens' Learning, Involvement, and Participation in Decision-Making under the Democratic Ethos: A Teoretical Framework and the Israeli Experience. *International Journal of Public Administration*, 32(5), 438-60.
- Morales, M. (2014). Políticas Públicas e Integración de la Sociedad Civil en la Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental en México. *Global Conference on Business and Finance Proceedings*, 9(1), 805-816.
- Organización de los Estados Americanos-OEA. (2011). *Municipios Eficientes y Transparentes*. Washington: OEA.
- Organización de los Estados Americanos-OEA (2012). *MuNet e-Gobierno*. Recuperado de <http://goo.gl/BJyoX7>
- Roberts, A. (2006). Governmental Adaptation to Transparency Rules. En C. H. Heald, *Transparency: The Key to Better Governance?* (págs. 107-144). Oxford: Oxford University Press.
- Real Academia Española. (s.f.). *Plural de las siglas*. Recuperado de: <http://goo.gl/y0KgGn>
- Robertson, S., & Vatrapu, R. (2012). Digital Government. *Annual Review of Information Science and Technology*, 44(1), 317–364.
- Royero, J. (2007). Del e-Gobierno a la e-Universidad: Una visión desde América Latina. *Revista Universidad y Sociedad del Conocimiento*, 4(2), 1-15.
- Svendsen, K. (1962). Are the two systems converging. *Economics of Planning*, 2(1), 195-209.

Transparencia Internacional-TI. (2011). *Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción*. Berlín: Transparencia Internacional.

.———(2013). *Índice de Percepción de Corrupción*. Recuperado de <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

United Nations Organization. (2005). *Understanding Knowledge Societies*. New York: UNO.

Vargas, C., López, M., & Helal, E. (2012). The Indices of Transparency of Economic Information and the Latin American e-Government. *World Economics*, 13(1), 99-122.

Verba, S., Schlozman, K., & Brady, H. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Welch, E. W., Hinnant, C. C., & Moon, M. J. (2005). Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 371-391.