

Importancia ministerial en Panamá

Un análisis para el periodo 1989-2020

Mélany Barragán Manjón*

RESUMEN: ¿Qué atributos determinan la importancia de las carteras ministeriales en Panamá? y ¿cuáles han sido los ministerios más importantes del gobierno panameño desde la transición a la democracia hasta la actualidad? A partir de la propuesta teórica de Camerlo y Martínez-Gallardo (2022), se analiza la relevancia de las carteras panameñas para el periodo comprendido entre 1989 y 2020. Mediante un análisis sistemático de la normativa vigente, de información institucional y de la valoración de expertos, se valoran las capacidades de gestión, de asignación de recursos, políticas y organizacionales de cada cartera. La aplicación de la medida permite jerarquizar la importancia de los diferentes ministerios, distinguiendo entre aquellos que tienen una relevancia alta, moderada o nula.

Palabras clave: capacidades ministeriales, gabinete de gobierno, importancia ministerial, Panamá.

Portfolio Salience in Panama: An Analysis for the Period 1989-2020

ABSTRACT: What attributes determine the importance of ministerial portfolios in Panama? Which have been the most important ministries in the Panamanian government from the transition to democracy to the present day? Based on the theoretical proposal of Camerlo and Martínez-Gallardo (2022), this article analyses the relevance of Panamanian portfolios for the period between 1989 and 2020. The management, resource allocation, political and organizational capacities of each portfolio are assessed through a systematic analysis of current regulations, institutional information, and expert appraisal. The application of the measure makes it possible to rank the importance of the different ministries, distinguishing between those with high, moderate or no relevance.

Keywords: ministerial capacities, cabinets, portfolio salience, Panama.

INTRODUCCIÓN

La mayor parte de los trabajos sobre gabinetes presidenciales en América Latina se han centrado en su composición y estabilidad. Sin embargo, son escasos los estudios que han abordado la relevancia de cada ministerio atendiendo a criterios medibles y sistemáticos. Pese a que desde la ciencia política se han propuesto diferen-

*Mélany Barragán Manjón es profesora en la Universidad de Valencia, Facultad de Derecho, Universidad de Valencia, Despacho 1E10, Calle Profesor Francisco Tomás y Valiente, 4, 46022 Valencia, Valencia, España. Tel: +34 672 406 882. Correo-e: melany.barragan@uv.es. ORCID ID: 0000-0002-7234-5476.

Artículo recibido el 13 de junio de 2021 y aceptado para su publicación el 19 de octubre de 2021.

tes estrategias para medir la importancia de las distintas carteras, la mayoría de las medidas planteadas presentan limitaciones en su aplicación. Entre ellas destacan la dificultad para captar variaciones temporales o identificar explícitamente los atributos de importancia de los ministerios, las inconsistencias en los criterios de ponderación empleados o la parcialidad de la cobertura.

Estas limitaciones de carácter metodológico han contribuido a que el análisis empírico de la importancia ministerial sea un campo todavía por explorar. Los trabajos sobre relevancia ministerial en América Latina son muy escasos y, para el caso panameño, prácticamente nulos. Con el fin de contribuir a su estudio, este artículo tiene como objetivo medir la importancia ministerial de los gabinetes panameños para el periodo comprendido entre 1989 y 2020.

Tomando como punto de partida la estrategia metodológica propuesta por Camerlo y Martínez-Gallardo (2022) dentro del marco del *Presidential Cabinets Project*, este trabajo responde a dos preguntas concretas: ¿qué atributos determinan la importancia de las carteras ministeriales en Panamá? y ¿cuáles han sido los ministerios más importantes del gobierno panameño desde la transición a la democracia hasta la actualidad? Con el propósito de permitir la comparación con otros casos de estudio, la relevancia de las carteras panameñas se categoriza atendiendo a cuatro dimensiones: 1) la capacidad de gestión de las políticas públicas, 2) la capacidad de asignación discrecional de recursos, 3) la capacidad política y 4) la capacidad organizacional.

Este trabajo se realizó a partir de una base de datos original en la que se han registrado 177 observaciones, correspondientes a las carteras ministeriales que han conformado los siete periodos de gobierno del lapso estudiado.¹ Para la medición de los atributos o capacidades de las carteras se emplea una metodología cualitativa que combina la evaluación de expertos con la valoración de datos observables. Estos últimos responden a fuentes oficiales y se corresponden, entre otros, con la normativa vigente, los reglamentos internos de los ministerios, las memorias institucionales de cada cartera y los presupuestos generales del Estado. La diversidad de fuentes permite medir la relevancia de los ministerios tanto desde el punto de vista de los recursos como de su influencia respecto a la conformación de la agenda política.

A partir del análisis de los datos, se establece una jerarquización de los ministerios distinguiendo entre aquellos que tienen una importancia alta, moderada y nula. Los primeros son aquellos que cuentan con amplias capacidades en todas o casi to-

¹ En este sentido, es importante subrayar que para medir la importancia ministerial se toma como unidad de análisis a los ministerios y no los ministros como titulares de la cartera. De ello se deriva una medición basada en indicadores asociados a los recursos y capacidades propios de cada ministerio, siguiendo el modelo propuesto por Camerlo y Martínez-Gallardo (2022) y no a una importancia derivada del liderazgo ejercido por el titular de turno.

das las unidades de análisis. Los segundos se caracterizan por contar con escasa capacidad política u organizativa pese a ser relevantes en términos de capacidad de gestión y asignación de recursos. Por último, los de escasa relevancia son los ministerios que cuentan con valores bajos en la mayoría de las dimensiones del análisis. El hecho de establecer estas tres categorías y no otras responde a un criterio de homogeneidad que permite comparar los resultados de Panamá con los de otros estudios de caso llevados a cabo dentro del marco del *Presidential Cabinets Project*. Así, en el modelo de Camerlo y Martínez-Gallardo (2022) se opta por una medición ordinal consistente con el clásico trabajo de Laver y Budge (1992).

Este trabajo contribuye a profundizar el estudio de los gabinetes panameños de manera sistemática con base en un marco teórico y una base de datos originales. Asimismo, aporta una perspectiva dinámica del diseño de los gabinetes presidenciales en Panamá desde la transición a la democracia hasta el presente, identificando cambios y permanencias que pueden orientar sobre las capacidades y el peso de cada cartera. Al tratarse de un análisis longitudinal es posible medir con mayor precisión la importancia de cada ministerio, evaluando el peso de cada cartera a lo largo del tiempo, identificando posibles variaciones y controlando el impacto de coyunturas o aspectos circunstanciales sobre la relevancia ministerial en un determinado periodo o gobierno.

El trabajo se organiza en cinco secciones. Tras esta introducción, se establece un diálogo con la literatura sobre relevancia ministerial tratando de encuadrarla dentro del caso panameño. Después, se expone el marco metodológico, desarrollando las dimensiones para el estudio de la relevancia ministerial y su aplicabilidad en el caso de Panamá. Por último, se presenta la categorización y jerarquización de la relevancia de cada uno de los ministerios resultante del análisis. El artículo concluye con una síntesis de los principales hallazgos obtenidos y una futura agenda de investigación.

ESTADO DEL ARTE Y ADECUACIÓN AL CASO DE PANAMÁ

La mayor parte de los trabajos que abordan de manera directa o indirecta el estudio de los gabinetes presidenciales en Panamá ponen su foco de atención en las dinámicas de los gobiernos de coalición, su valoración institucional o aspectos de su gestión (Brown, 2009; Barragán, 2018, 2020). También existen estudios que se han vinculado con el análisis de fenómenos políticos como la corrupción o el clientelismo (Guevara Mann, 2016) y más recientemente han proliferado trabajos que recogen las características de los miembros que componen los gabinetes, haciendo especial énfasis en variables como el género o la profesionalización política (Freidenberg y Brown, 2019).

Sin embargo, son inexistentes las investigaciones que abordan de manera específica y sistemática la relevancia ministerial y, por lo tanto, las aportaciones teóricas

y metodológicas desarrolladas en otros contextos nunca han sido testadas en el país centroamericano. Por ello, los hallazgos de este trabajo constituyen una de las primeras aportaciones empíricas al campo de estudio de la *portfolio salience agenda* para el caso panameño.

Gran parte de la literatura comparada sobre gabinetes ministeriales, tanto en sistemas presidenciales como parlamentarios alrededor del mundo, se ha centrado en las estrategias de negociación y distribución de carteras, poniendo el foco en la afiliación partidaria de sus ministros y, sobre todo, en la formación de coaliciones (Rose, 1969; Budge, 1985; Amorim Neto, 2006; Martínez Gallardo, 2011; Dávila, 2011). Este cuerpo teórico tiene buen encaje en el caso panameño, dado que desde la vuelta de la democracia no ha habido gobiernos de partido único y la conformación de los gabinetes ha tomado como base a partidos de la coalición.

Desde esta línea, los gabinetes presidenciales se estudian mediante una estrategia cuantitativa centrada en el peso negociador de cada partido y, en consecuencia, en la cantidad de carteras a recibir (Gamson, 1961; Browne y Franklin, 1973). Dentro de esta línea, autores como Amorim Neto (2002) sostienen que la distribución de ministerios es proporcional al número de bancadas legislativas que aporta cada partido a la coalición de gobierno, mientras que otros defienden que el partido responsable de la formación de gobierno tiende a llevarse el mayor número de puestos, excediendo la proporción de su representación parlamentaria (Rubinstein, 1982; Baron y Ferejohn, 1989; Harrington, 1990).

El caso panameño se ubica mejor en el segundo supuesto: la casi ininterrumpida alternancia² del Partido Panameñista (PPA) y el Partido Revolucionario Democrático (PRD) en el liderazgo de los gobiernos de coalición ha provocado que sus miembros acaparen la mayor parte de carteras, dejando una cantidad marginal de ministerios a sus socios menores de gobierno que no necesariamente se corresponde con el porcentaje de bancas legislativas que estos ocupan. De manera intuitiva, podríamos afirmar que estos dos partidos han tendido a acaparar la mayor parte de los ministerios más importantes y han dejado a sus socios de gobierno aquellas carteras con menor relevancia. Sin embargo, desde esta estrategia de análisis carecemos de instrumentos que nos permitan proporcionar evidencias empíricas al respecto.

Al poner el foco en cuántos ministerios obtiene cada participante de la negociación no se presta atención a qué carteras obtiene cada uno de ellos y, en consecuencia, el análisis de la distribución de los réditos de la negociación es muy limitado (Browne y Feste, 1975; Warwick y Druckman, 2001; Back *et al.*, 2011; Bucur, 2018). Dado que el supuesto que guía este trabajo es que las diferentes

² La única ocasión en la que ejerció la presidencia un candidato de un partido diferente al PPA y el PRD fue entre 2009 y 2014. Se trata del gobierno de Ricardo Martinelli, quien se postuló con el partido Cambio Democrático (CD).

carteras ministeriales cuentan con distintos grados de importancia, es necesario abordar la literatura que introduce aspectos cualitativos en la valoración y el reparto de las carteras (Bueno de Mesquita, 1979; Blondel y Thiebault, 1991; Laver y Sheplse, 1996; Huber y Martínez Gallardo 2008). En este sentido, una primera línea de investigación sostiene que los partidos implicados en la formación de gobierno tienen diferentes preferencias políticas y, por lo tanto, distintas maneras de jerarquizar la relevancia de las carteras.

Para autores como Budge y Keman (1990), la valoración de las carteras se basa en la correspondencia ideológica de los partidos de la coalición con determinados ministerios. Desde esta línea se sostiene que los partidos de corte liberal-conservador tienden a priorizar carteras vinculadas con la actividad económica mientras que las organizaciones ubicadas en la izquierda optan por ocupar los ministerios relacionados con políticas sociales.

Esta aproximación puede resultar problemática para el caso panameño debido a la ubicación ideológica de los partidos que componen su sistema. En la mayor parte de los trabajos sobre Panamá se alude a la ausencia de clivajes de estructuración ideológica y a su vacío programático. Las razones que subyacen tras esto son, entre otras, la existencia de rasgos personalistas, la alta fragmentación, el clientelismo y el carácter pragmático de los partidos políticos panameños, como las características presentes incluso antes del proceso de democratización (Otero, 2004; Pérez, 2013).

Tomando como referencia los datos del Proyecto de Élités Parlamentarias de América Latina de la Universidad de Salamanca (2021), puede afirmarse que en Panamá no existe una gran diferenciación ideológica y prácticamente la totalidad de partidos se ubican en el centro-derecha o la derecha. El partido más escorado a la izquierda, el PRD, se ubica en un 4.64, dentro del eje izquierda (1)-derecha (10). Por lo tanto, resulta complejo explicar la distribución de las carteras atendiendo a marcadas diferencias ideológicas.

Otros autores subrayan que el reparto de carteras se vincula con el perfil del titular, buscando correspondencias entre las características del ministerio y las aptitudes del ministro y otorgando las carteras más relevantes a los miembros más experimentados (Rose, 1974; Blondel, 1985). Por último, otros ponen el acento en la estrategia del jefe de gobierno para distribuir los ministerios en función de prevenir riesgos o conflictos con miembros de otros partidos de la coalición atendiendo a las ambiciones de los distintos actores (Strøm, 2000; Dowding y Dumont, 2014). Desde esta última perspectiva, las carteras cobran importancia por lo que representan políticamente para sus titulares y los partidos a los que pertenecen, pero no por su relevancia real en términos de atribuciones y capacidades institucionales. Ello dificulta obtener hallazgos susceptibles de ser comparables o generalizables.

Ninguna de las propuestas citadas hasta el momento permite, no obstante, medir la importancia relativa de las carteras de manera rigurosa y sistemática. En con-

traste, el trabajo de Druckman y Warwick (2005) trata directamente la pregunta de la importancia ministerial. Los autores proponen una medida construida a partir de un cuestionario a expertos en los que se les requiere una estimación numérica única para cada ministerio.³ Empleando una escala de medición continua, su medida permite precisar las diferencias entre ministerios, extender el rasgo de observación alcanzando la cobertura de todas las carteras y aplicar un abordaje comparado que a su vez registre especificidades nacionales.

Pese a ser la medida más elaborada hasta el momento, presenta algunas limitaciones, como la dificultad para captar variaciones temporales o para identificar los atributos de importancia de los ministerios, la parcialidad de la cobertura o la validez de medidas continuas para un fenómeno sin definición explícita. Dadas estas limitaciones, este trabajo no tiene por objeto replicar el índice de Druckman y Warwick (2005) sino aplicar el modelo de Camerlo y Martínez-Gallardo (2022), que intenta subsanar las carencias de la propuesta anterior y contribuir a la construcción de estrategias que permitan medir con mayor precisión la importancia ministerial.

ESQUEMA METODOLÓGICO

Este trabajo aplica la estrategia analítica propuesta por Camerlo y Martínez-Gallardo (2022). Siguiendo su propuesta, este artículo evalúa la relevancia de los ministerios en Panamá a partir de la medición de cuatro dimensiones de la importancia ministerial: 1) la capacidad de gestión de políticas públicas, 2) la capacidad de asignación discrecional de recursos, 3) la capacidad política y 4) la capacidad discrecional.

Para la codificación de la evaluación de las carteras ministeriales se utiliza una escala de medición ordinal con tres categorías: “relevancia ministerial baja o nula”, “moderada” y “alta”. Al tratarse de un trabajo que toma como unidad de análisis al ministerio como unidad organizacional y no al ministro de turno en el cargo, los valores asignados evalúan los atributos intrínsecos a cada cartera desde una perspectiva más general y menos coyuntural.

Para la asignación de valores, se ha recurrido fundamentalmente al análisis de datos observables. Debido al elevado número de leyes, reglamentos, programas y demás fuentes de información consultados, es complicado enumerar en la bibliografía cada uno de los recursos empleados para la construcción de la base de datos que fundamenta esta investigación. Por ello, en el cuadro 1 se ha realizado un ejercicio de síntesis y se han recogido las dimensiones, los criterios y la naturaleza de las fuentes empleadas para evaluar cada capacidad. Asimismo, a lo largo del análisis se hará hincapié en los documentos consultados de manera más específica para cada dimensión.

³ Los autores construyen su índice a partir de la consulta a expertos de 14 países de Europa occidental. Posteriormente, replican la medición a otros 14 países de Europa oriental.

CUADRO 1. Dimensiones, criterios y recursos

Dimensiones	Subdimensiones	Criterios
Capacidad de gestión de políticas públicas (C1)	C1_recursos	Pertinencia de los recursos disponibles (institucionales, financieros, de personal...) para el ministerio. Recursos: atribuciones formales, dotaciones edilicias, partidas presupuestarias y de personal, informantes calificados.
	C1_impacto	Cantidad de beneficiarios directos de las políticas del ministerio. Recursos: reportes ministeriales, estadísticas oficiales, informantes calificados.
	C1_estrategia	Grado de presencia en las agendas políticas clave (gobierno, partidos de gobierno, etc.). Recursos: programas electorales, informantes calificados.
Capacidad de asignación discrecional de recursos	C2_designaciones	Número de designaciones ejecutadas por el ministerio. Recursos: planillas de personal, informantes calificados.
	C2_fondos	Partidas presupuestales discrecionales ejecutadas por el ministerio. Recursos: presupuesto, informantes calificados.
Capacidad política (C3)		Capacidad de la cartera para intervenir o introducir temas en la agenda política.
C3_pol		Recursos: normativa (ley de ministerios, organigrama...), informantes calificados.
Capacidad organizacional (C4)		Capacidad de injerencia de una cartera en otras carteras, atribuciones formales y prácticas efectivas recurrentes.
C4_org		Recursos: normativa (ley de ministerios, organigrama...), informantes calificados.

Fuente: Presidential Cabinets Project (2020).

Con la revisión exhaustiva de todos estos recursos se ha perseguido proporcionar datos cuantificables o comparables para cada una de las dimensiones estudiadas. No obstante, también se ha recurrido a informantes calificados para validar la medición de las distintas capacidades. Nueve expertos, vinculados al estudio de gabinetes y del sistema político panameño, evaluaron tanto la pertinencia de cada ítem como las estimaciones realizadas. Asimismo, fueron tenidas en cuenta observaciones cualitativas para la medición de las capacidades políticas y organizacionales de los ministerios.

El acceso a datos observables ha constituido uno de los principales desafíos para la aplicación de la medida al caso panameño, especialmente en lo relativo a la capacidad discrecional de recursos. Mientras que la información que permitiera evaluar el resto de capacidades ha sido relativamente accesible, los datos relativos al uso discrecional de recursos económicos y de personal es mucho más complejo. Por ello, en estas dimensiones la valoración de los expertos ha sido especialmente relevante.

Para la sistematización de la información y el análisis de los datos se han utilizado dos herramientas. En primer lugar, se ha construido una base de datos original en la que los atributos propuestos son evaluados para un total de 177 observaciones de carteras ministeriales. El periodo temporal abarca siete gobiernos, tomando como punto de inicio la administración de Guillermo Endara (1989-1994) y finalizando con el gabinete actual de Laurentino Cortizo (2019-presente). En segundo lugar, la construcción de la base de datos ha ido acompañada de una bitácora que ha servido como registro y soporte documental de la investigación. En ella se recogen los datos que sustentan la medición y que permiten explicar con mayor detalle lo que nos muestra de manera simplificada la medida propuesta.

Al ser un estudio diacrónico, la codificación de las capacidades de cada ministerio se ha realizado para cada periodo de gobierno. Ello incrementa el número de observaciones y permite un mayor grado de precisión en la medición de las capacidades superando el extendido problema de “estaticidad” referido por la literatura (Bucur, 2018; Back *et al.*, 2011). Por lo tanto, los hallazgos obtenidos en este trabajo no representan la fotografía de un momento específico sino que son el resultado de observaciones agregadas sobre las capacidades de cada ministerio dentro de los gabinetes panameños.

Una vez llevada a cabo la valoración para cada periodo de gobierno, para la jerarquización de las carteras, las tres categorías nominales de importancia ministerial se han transformado a numéricas asignándoles el valor “1” a las carteras de poca o nula relevancia, “2” a las de importancia moderada y “3” a las de alta relevancia. Junto con la asignación de valores numéricos, el análisis de cada dimensión se verá complementado con evidencias que ejemplifiquen y justifiquen la evaluación. Como pauta general, se resaltarán los casos que obtengan un puntaje más alto o, en su defecto, aquellos que se desvíen de los valores medios. A partir de observación temporal de las capacidades de cada ministerio en el periodo estudiado, este artículo concluye su análisis con un índice no ponderado que ordena la importancia de cada cartera.

La hipótesis que sostiene este trabajo de investigación es que las dimensiones analíticas propuestas por Camerlo y Martínez-Gallardo (2022) son válidas y consistentes para capturar la relevancia intrínseca de los ministerios. Sobre la base de esta premisa, la medida presenta oportunidades y fortalezas para el caso de Panamá. La

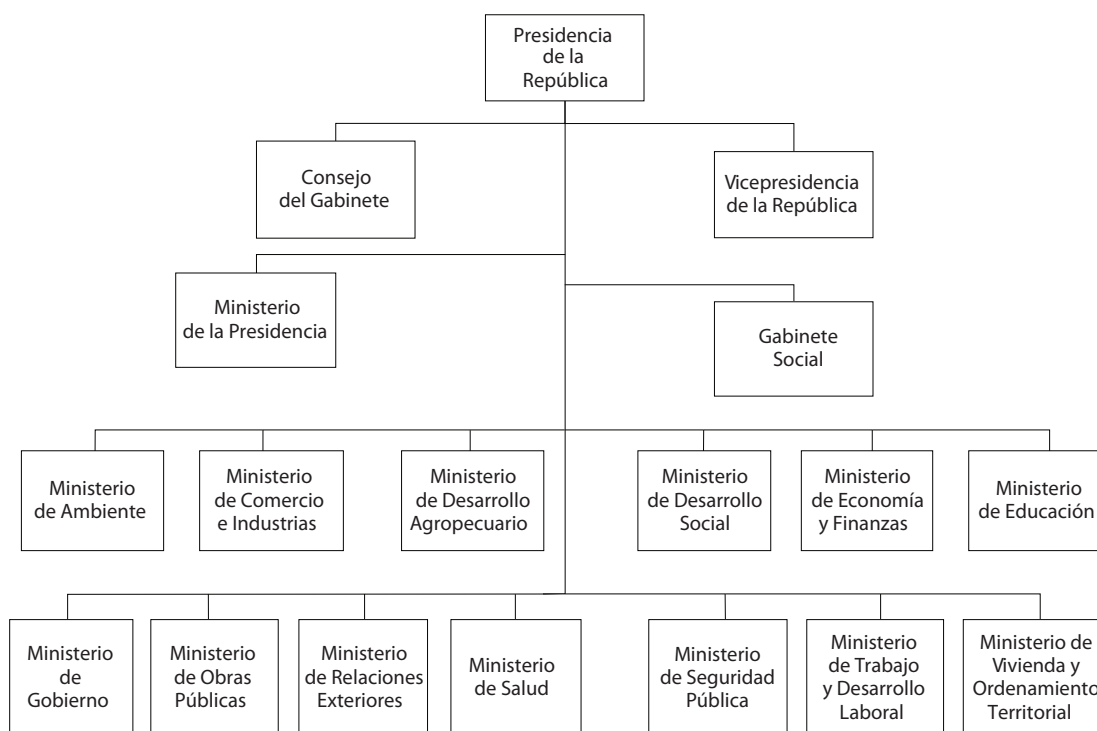
primera es que permite hacer un análisis original de la importancia de las carteras que integran el gabinete dada la ausencia de trabajos anteriores al respecto. La segunda es que la relativa estabilidad en el diseño del gabinete a lo largo del tiempo facilita la continuidad en las observaciones. La mayoría de las carteras se han mantenido a lo largo de los siete gobiernos analizados, lo cual facilita la captura de la relevancia intrínseca de los ministerios y minimiza el impacto de elementos o coyunturas extraordinarias que puedan distorsionar los resultados. Por último, el hecho de haber podido tener acceso a datos observables ha permitido reducir problemas de endogeneidad e inconsistencias propias de la encuesta de expertos (Bucur, 2018; Zucco *et al.*, 2019).

ANÁLISIS DEL CASO PANAMEÑO

El gabinete de gobierno en Panamá: Notas para la comprensión del caso

En Panamá, el gabinete de gobierno está conformado por el presidente, el vicepresidente y los ministros (diagrama 1). Estos últimos no tienen término definido y son cargos a disposición del presidente de la República. El gabinete cuenta con un

DIAGRAMA 1. Organigrama actual de la estructura del Poder Ejecutivo en Panamá



Fuente: Manual del Sector Público de la República de Panamá (2017).

CUADRO 1. Coaliciones de gobierno (1989-2021)

Periodo: 1989-2020		
Presidentes	Partido	Coaliciones de gobierno
Guillermo Endara (1989-1994)	PPA	Alianza Democrática de Oposición, integrada por el PPA, Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Movimiento Republicano Liberal Nacionalista (Molirena) y el Partido Liberal Auténtico.
Ernesto Pérez Balladares (1994-1999)	PRD	Alianza Pueblo Unido, integrada por el PRD, el Partido Liberal Republicano (PLR) y el Partido Laborista Agrario.
Mireya Moscoso (1999-2004)	PPA	Unión por Panamá, integrada por el PPA, Molirena, CD y el Movimiento de Renovación Nacional (Morena).
Martín Torrijos (2004-2009)	PRD	Patria Nueva, integrada por el PRD y el Partido Popular (PP)
Ricardo Martinelli (2009-2014)	CD	Alianza por el Cambio, integrada por CD, el PPA, Unión Patriótica (UP) y Molirena.
Juan Carlos Varela (2014-2019)	PPA	El Pueblo Primero, integrada por el PPA y el PP.
Laurentino Cortizo (2019-presente)	PRD	Uniendo Fuerzas, integrada por el PRD y Molirena.

Fuente: Elaboración propia.

Consejo⁴ que actúa de manera colegiada y tiene un carácter consultivo en lo relativo a la celebración de contratos o negociación de empréstitos, al nombramiento de altos cargos y al establecimiento del estado de urgencia.

Respecto a la conformación de los gabinetes, una de las características de los Ejecutivos panameños es el gobierno de coalición. La ausencia de una segunda vuelta para la elección presidencial, en el caso de que ningún partido alcance la mayoría, prácticamente obliga a que los partidos tengan que unirse para aumentar sus posibilidades de éxito (Brown, 2004). Así, desde 1989 hasta la actualidad ningún presidente ha conformado un gabinete de partido único. Como norma general, el Ejecutivo siempre ha estado presidido por un líder del PPA o del PRD. La única excepción la constituye la Administración de Ricardo Martinelli, perteneciente a CD (cuadro 1).

La democracia panameña se ha caracterizado por gobiernos estables en los que se han ido alternando dos partidos capaces de establecer coaliciones con fuerzas minoritarias. Esto ha contribuido a generar ciertas inercias en el tamaño y diseño de los gabinetes. Los cambios han sido escasos y puntuales, sobre todo si los interpretamos en perspectiva comparada con otros casos de la región.

⁴ El Consejo es la reunión del presidente, vicepresidentes y ministros.

CUADRO 2. Ministerios en Panamá

Denominación	Otras denominaciones en el tiempo
Autoridad de la micro, pequeña y mediana empresa	—
Ministerio de Ambiente	—
Ministerio de Asuntos del Canal	—
Ministerio de Comercio e Industrias (MCI)	—
Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)	—
Ministerio de Desarrollo Social (Mides)	—
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	—
Ministerio de Educación (Meduca)	—
Ministerio de la Familia	—
Ministerio de Gobierno	Ministerio de Gobierno y Justicia
Ministerio de Hacienda y Tesoro	—
Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia	—
Ministerio de Obras Públicas (MOP)	—
Ministerio de Planificación y Política Económica	—
Ministerio de la Presidencia	—
Ministerio de Relaciones Exteriores	—
Ministerio de Salud	—
Ministerio de Seguridad Pública	Ministerio de Seguridad
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	Ministerio de Trabajo y Bienestar Social
Ministerio de Turismo	—
Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (Miviot)	Ministerio de Vivienda

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, Panamá no ha contado con una hipertrofia ministerial. Se ha contabilizado la creación de veintiún ministerios desde 1989 hasta la actualidad. El tamaño medio del gabinete ha sido de quince carteras. En el cuadro 2 se recogen los ministerios que existen o que en algún momento han existido en Panamá, especificando las variaciones en su denominación que han podido tener a lo largo del tiempo. Los ministerios que son resultado de fusiones o separaciones, o que han presentado variaciones en sus competencias o funciones, son contabilizados como unidades de observación distintas.

En cuanto a los cambios y continuidades en el diseño de los gabinetes, en el cuadro 3 se recoge la supervivencia de las diferentes carteras para el periodo estudiado. De los veintiún ministerios contabilizados, nueve se han mantenido durante todo el periodo democrático y otros cinco, puestos en marcha después de 1989, continúan en funcionamiento hasta la actualidad. Por el contrario, únicamente seis

CUADRO 3. Cambios y continuidades en el diseño del gabinete presidencial

Ministerio	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa																
Ministerio de Ambiente																
Ministerio de Asuntos del Canal																
Ministerio de Comercio e Industrias																
Ministerio de Desarrollo Agropecuario																
Ministerio de Desarrollo Social																
Ministerio de Economía y Finanzas																
Ministerio de Educación																
Ministerio de Familia																
Ministerio de Gobierno																
Ministerio de Hacienda y Tesoro																
Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia																
Ministerio de Obras Públicas																
Ministerio de Planificación y Política Económica																
Ministerio de la Presidencia																
Ministerio de Relaciones Exteriores																
Ministerio de Salud																
Ministerio de Seguridad Pública																
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral																
Ministerio de Turismo																
Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial																

Fuente: Elaboración propia.

ministerios han tenido una vida breve: dos de ellos como consecuencia de una fusión y otros cuatro por su transformación en secretarías u otras entidades.

Las carteras vigentes durante todo el periodo estudiado son el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el Ministerio de Comercio e Industrias (MCI), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación (Meduca), el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Las cinco carteras que se crearon después de 1989 y todavía permanecen en funcionamiento son la de Asuntos del Canal, la de Economía y Finanzas, la de Desarrollo Social, la de Seguridad y la de Ambiente. El Ministerio para Asuntos del Canal se creó en 1994 para encargarse de la administración, funcionamiento y mantenimiento del Canal tras la recuperación de su soberanía frente a Estados Unidos, la cual se hizo efectiva el 31 de diciembre de 1999. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), puesto en marcha en 1998, es consecuencia de una reorganización del ramo económico del gobierno que desembocó en la fusión de las carteras de Planificación y Política Económica y de Hacienda y Tesoro.⁵

La creación de los otros tres ministerios responde a la necesidad de incrementar recursos y reforzar la actuación sobre determinados ámbitos. Así la cartera de Desarrollo Social, creada durante el gobierno de Martín Torrijos (2004-2009) responde al proyecto del entonces presidente de impulsar la agenda social, introduciendo nuevas políticas, reorganizando las instituciones ya existentes y creando otras nuevas. El Ministerio de Seguridad, en funcionamiento desde 2010, es producto de la exigencia de una acción cada vez más coordinada contra del narcotráfico y la delincuencia así como de garantizar la seguridad fronteriza, hasta esos momentos dependientes del Ministerio de Gobierno. Por último, el Ministerio de Ambiente comienza su actividad con el presidente Varela, quien elevó de rango a la entonces Autoridad Nacional del Ambiente y dio prioridad a la agenda ambiental dentro de su programa de gobierno.⁶

Por último, de los seis ministerios extinguidos durante el periodo estudiado, únicamente cuatro de ellos no tienen continuidad en el tiempo en sentido estricto.⁷ Se trata del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (en funcionamiento durante el gobierno de Ernesto Pérez Balladares, 1994-1999), el Ministerio de la

⁵ Mediante la Ley 97 de 21 de diciembre se aprobó la creación del Ministerio de Economía y Finanzas, lo que hizo oficial la fusión de las dos antiguas carteras

⁶ La creación de nuevos ministerios no siempre ha sido fruto de una iniciativa del presidente, sino que en la mayoría de casos ha sido consecuencia de las demandas de otros ministerios. La aparición de nuevas carteras responde más a la necesidad de actuar sobre nuevas esferas estratégicas o de impacto, que a una intención de crear cargos donde colocar a miembros del partido a modo de recompensa.

⁷ Las carteras de Planificación y Política Económica y de Hacienda y Tesoro, tal como se ha señalado, se fusionaron en el Ministerio de Economía y Finanzas.

Familia (vigente durante el gobierno de Mireya Moscoso, 1999-2004), la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (creado por Ricardo Martinelli, 2009-2014) y el Ministerio de Turismo (en activo durante los mandatos de Ricardo Martinelli, 2009-2014, y Juan Carlos Varela, 2014-2019). Con los cambios de gabinete, estos ministerios pasaron a transformarse en secretarías o autoridades administrativas.

Los cambios y continuidades identificados aportan un primer dato sobre la importancia ministerial. En principio, se asume que las carteras que han pervivido en Panamá a lo largo del tiempo cuentan con cierta relevancia en términos de gestión, asignación de recursos, capacidad política y organización. Por el contrario, se asume que las carteras que han estado en funcionamiento por un breve lapso cuentan con menor relevancia. No obstante, para demostrar esto es necesario aplicar una medida sistemática que permita testear la importancia ministerial. En el siguiente apartado, se aplica al caso de Panamá el esquema analítico propuesto por Camerlo y Martínez-Gallardo (2022).

Relevancia ministerial en Panamá: medición

Capacidad de gestión: recursos, impacto y estrategia

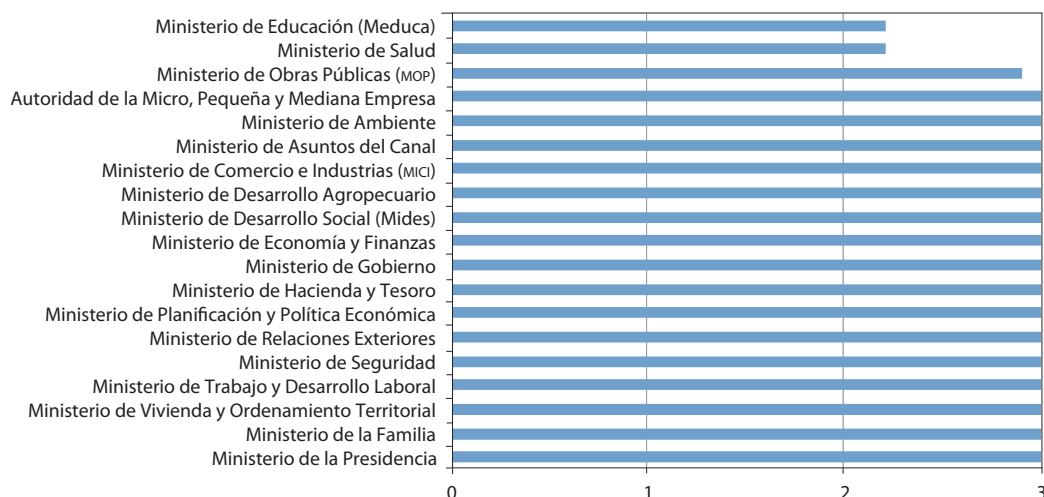
La primera capacidad identificada por los autores es la de gestión. En consonancia con lo planteado por Blondel y Thiébault (1991),⁸ la primera proposición es que *un ministerio es importante cuando tiene capacidad para ejecutar políticas públicas relevantes*. Para poder medir la capacidad de gestión, enumeran tres subdimensiones: el acceso a recursos, el valor de impacto y el valor estratégico.

El Presupuesto General del Estado es el instrumento más importante de la política económica de un país, ya que en él se programa y registra el gasto público y su forma de financiación, además de establecer las reglas para su ejecución. Por ello, para medir la capacidad de gestión a partir de los recursos disponibles, el primer indicador empleado en este trabajo es el nivel de asignación presupuestaria. En principio, podría pensarse que los ministerios que reciben una mayor asignación son los más relevantes. Sin embargo, ello podría conducir a un error: puede que, aun recibiendo una partida de gasto más elevada que la de otras carteras, los recursos disponibles de un ministerio no fueran suficientes para ejecutar las atribuciones formales que están dentro del ámbito de su competencia.

Por ello, en este trabajo la evaluación de los recursos financieros no tiene por objetivo identificar qué carteras reciben una mayor partida presupuestaria sino si los fondos que recibe cada ministerio son adecuados o suficientes para la gestión de las políticas a su cargo. Para determinar o no la suficiencia de los recursos asignados a cada ministerio, se ha evaluado la capacidad económica de los ministerios para cubrir los gastos derivados de las competencias asumidas. Aquellos que

⁸ Para los autores, intervenir en la gestión de las políticas es una de las funciones básicas del gobierno.

GRÁFICA 1. Capacidad de gestión de políticas públicas: recursos



Fuente: Elaboración propia.

muestran deficiencias para cumplir con sus atribuciones formales, puntúan con baja capacidad.

Junto con los recursos económicos, en esta subdimensión de la capacidad también se toman en cuenta los recursos de personal y las capacidades técnicas, legales e institucionales puestas a disposición del ministerio para la ejecución de sus funciones. Todas ellas se consideran importantes para evaluar el funcionamiento de las carteras y su capacidad de gestión. Esta información se obtiene a partir de la revisión de la información disponible en los portales de transparencia de cada uno de los ministerios panameños y la consulta directa a cada una de estas entidades para los periodos cuyos datos no se encuentran publicados en los portales institucionales.

En el caso de Panamá, la evaluación de los recursos disponibles con base en las competencias y atribuciones formales muestra que prácticamente la totalidad de las carteras ministeriales cuenta con recursos más que suficientes para su desempeño (gráfica 1). Pese a las diferencias entre las asignaciones presupuestarias de cada ministerio, existe una correspondencia entre las necesidades de gasto y los niveles de ingreso.

Las excepciones son el Ministerio de Salud y el de Educación. Al tratarse de los casos que se desvían de la pauta general conviene señalar que, pese a contar con elevadas partidas presupuestarias y de personal, estas son insuficientes ya que ambas carteras muestran deficiencias en la ejecución de sus políticas durante todo el periodo estudiado. Esta insuficiencia de recursos se hace patente tanto a través de distintos indicadores de calidad de los servicios como de las denuncias de diferen-

tes actores sociales y políticos. Como muestra, a continuación se exponen algunas evidencias al respecto.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2018), Panamá destina 1.7 por ciento de su PIB a salud, por debajo de otros países como Chile (4.5%), Uruguay, Nicaragua (3.4%), Honduras, Colombia (2.8%), El Salvador, Ecuador (2.5%), Brasil (2.0%), Bolivia y Paraguay (1.9%). De este modo, Panamá no logra cumplir con la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de invertir 6 por ciento de su PIB.

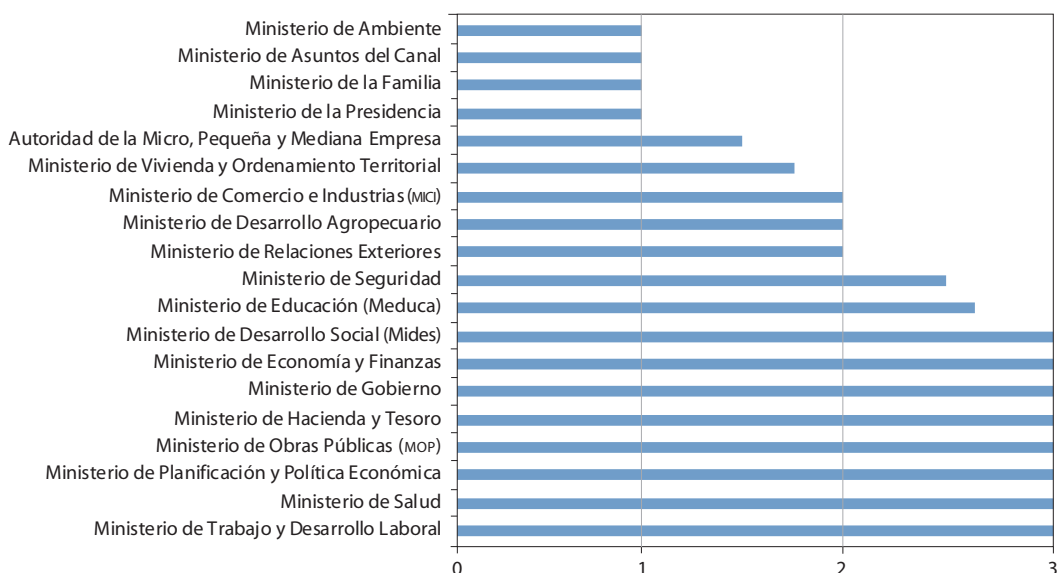
La escasa infraestructura de salud (incluyendo el personal de salud y el acceso a medicamentos e insumos tecnológicos), las barreras económicas y geográficas, y el débil abordaje intercultural siguen provocando un deficiente acceso de la población los servicios de salud pública. En este sentido, los sectores más afectados son la población rural y la indígena. Con la llegada de la pandemia de covid-19, la insuficiencia de recursos del ministerio se ha hecho aún más patente, mostrando grandes dificultades para hacer frente a la alta presión hospitalaria, la prevención y el tratamiento de los afectados.

El gasto en educación constituye aproximadamente 3 por ciento del PIB y 12 por ciento del gasto público. Se trata de cifras bajas en comparación con la media de América Latina y el Caribe (4.9% del PIB) y de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (5.6% del PIB). Al igual que en el caso del Ministerio de Salud, en términos de recursos, muestra dificultades para ejecutar políticas públicas eficientes. Algunos ejemplos son la falta de infraestructura de calidad en regiones rurales e indígenas, las brechas económicas en el acceso a la educación o las deficiencias en la calidad de la formación de los docentes y de los programas educativos.

La segunda subdimensión contenida dentro de la capacidad de gestión es la del impacto. Esta se operacionaliza con base en el alcance directo de las políticas del ministerio sobre la población. El indicador adoptado para medir el impacto es el número de beneficiarios directos tanto de programas como de trámites dependientes del ministerio. Para los periodos más recientes, existe información disponible en los portales de transparencia de los ministerios o en diferentes informes emitidos por el Ejecutivo. Para los años anteriores, se han solicitado datos a diferentes organismos panameños.

A partir del cálculo del promedio de beneficiados por programas o trámites del gobierno, se considera que tienen un impacto alto las carteras que ejecutan programas de los que se beneficia un número de ciudadanos superior a la media, un impacto bajo las que se encuentran por debajo, y un impacto medio las que se cuentan con valores próximos al promedio. En los casos en los que no se ha podido obtener estadísticas se ha recurrido a información cualitativa y a informantes calificados.

GRÁFICA 2. Capacidad de gestión de políticas públicas: impacto



Fuente: Elaboración propia.

La gráfica 2 muestra que, a lo largo de todo el periodo, los ministerios de mayor capacidad de impacto en Panamá son los de Desarrollo Social, Economía y Finanzas,⁹ Gobierno, Obras Públicas, Salud, Trabajo y Desarrollo Laboral. Estas carteras han sido consideradas de alto impacto durante todo el periodo de estudio. Junto a estos, el Ministerio de Educación se ubica en una situación intermedia entre las categorías “algo” y “mucho”, y ha experimentado variaciones a lo largo del intervalo temporal estudiado. Por otro lado, los ministerios que presentan una menor capacidad de impacto son el de Medio Ambiente, el de Asuntos del Canal, el de la Familia y el de la Presidencia.

El Ministerio de Desarrollo Social ha tenido un fuerte impacto desde su creación en 2004 debido tanto a sus atribuciones como al contexto socioeconómico del país. Se trata de una cartera que ejecuta un amplio número de políticas públicas con efectos directos sobre la ciudadanía: políticas de bienestar, planes de apoyo a sectores vulnerables, políticas de equidad o prestación de subsidios y ayudas. En un país como Panamá, con un coeficiente de Gini de 0.50 y una tasa de pobreza de 20 por ciento, según datos del Banco Americano de Desarrollo (2020), este tipo de políticas adquieren una especial relevancia. Además, el alto impacto del Ministerio de Desarrollo también se debe a que es el responsable de la gestión de las pensiones y el seguro social. Todo ello lo convierte en el garante de las políticas de bienestar de la población panameña.

⁹ Los ministerios de Planificación y Política Económica y el de Hacienda y Finanzas, que se fusionaron en el de Economía y Finanzas, también cuentan con una valoración alta en la dimensión de impacto.

Desde su creación ha contado con el impulso de los diferentes gobiernos, siendo constantes los desarrollos de programas sociales y prestaciones. Durante el gobierno de Martín Torrijos (2004-2009) se implementó un nuevo modelo de pensiones, se reformó la caja del seguro social y, entre otros, se creó el programa de ayuda “Red de Oportunidades”. Ricardo Martinelli (2009-2014), pese a su corte liberal, a través del ministerio también impulsó programas como el de bonos sociales, los subsidios al consumo de energía y las becas universales. Durante los gobiernos de Juan Carlos Varela (2014-2019) y Laurentino Cortizo (2019-presente), el ministerio se ha revitalizado aún más debido a que las políticas sociales han sido ejes centrales en los planes de gobierno. Entre otras políticas, se ha promovido la construcción de viviendas sociales y acciones destinadas a reducir la pobreza y la desigualdad.

Otra de las carteras con alta capacidad de impacto es la de Economía y Finanzas, la cual se encarga de controlar el presupuesto y los recursos del Estado, formula la política económica y social, y provee los recursos necesarios para los planes y programas de gobierno. Se trata del brazo económico y planificador del gabinete, por lo que determina tanto el acceso a recursos como la financiación de las políticas públicas y demás gastos del Estado.

El impacto del Ministerio de Gobierno responde a su capacidad para intervenir en numerosas esferas que afectan directa o indirectamente la vida de los ciudadanos. Así, entre otras competencias, es el encargado de velar por los derechos y garantías de los panameños, interviene en la política penitenciaria, coordina la administración de los centros de custodia, coordina las relaciones entre los gobiernos provinciales y los asuntos interjurisdiccionales, participa en la evaluación de la estructura de las provincias y comarcas, y colabora en la elaboración de la legislación nacional relacionada con su administración. Todo ello se traduce en numerosos trámites y programas de impacto directo sobre la ciudadanía.

En el caso del Ministerio de Obras Públicas, su impacto se fundamenta en sus competencias en la ejecución y el mantenimiento de obras, infraestructuras públicas y redes viales que son de disfrute directo por parte de la ciudadanía. Además, al ser también responsable del transporte de personas y mercancías, sus políticas repercuten directamente en el día a día de los panameños.

El Ministerio de Salud también se encuentra entre los de mayor capacidad de impacto debido al amplio número de programas y políticas públicas que ejecuta en el ámbito de la salud. Pese a la insuficiencia de recursos de la cartera, el ministerio es el responsable de planes de promoción, protección, conservación y rehabilitación de la salud que afectan directamente a la población. Así, por ejemplo, de las 910 instalaciones de salud del sector público, 831 dependen directamente del Ministerio de Salud. Además, es la cartera encargada de resolver cualquier problema nacional de orden político, económico o social que afecte a la salud y fija las normas de

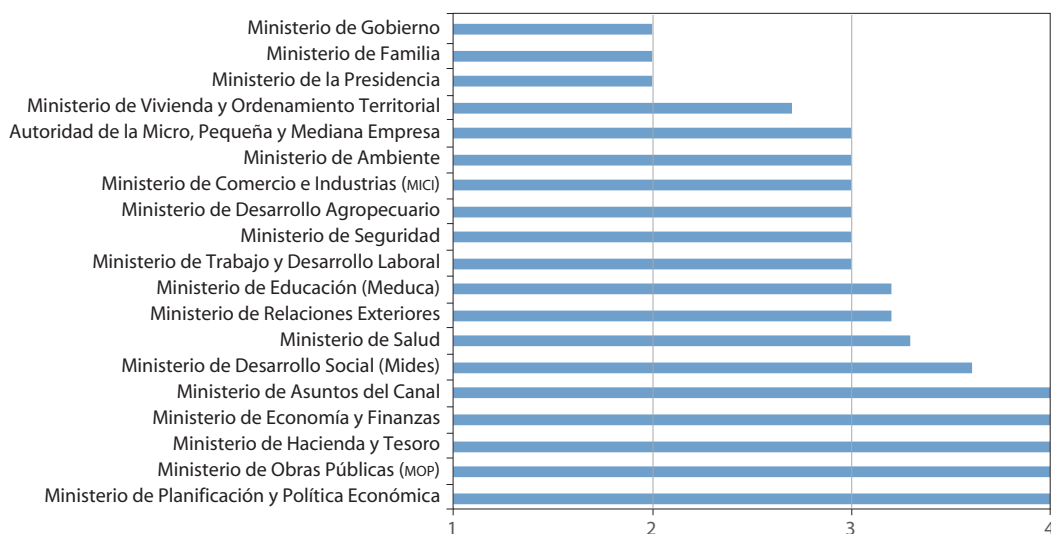
funcionamiento de centros sanitarios. Cuestión especialmente relevante en el contexto actual de pandemia.

Por último, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral también presenta altos niveles de impacto. Esto se debe a que es la cartera encargada de proyectar, promover, regular, administrar y ejecutar el sistema de administración del trabajo y, por tanto, es el responsable de la política nacional de empleo. Su impacto se traduce en políticas de empleo, creación de incentivos para la creación de empleos, la protección de la seguridad y salud del trabajador, la imposición de sanciones por la violación de las normas de trabajo y la articulación del diálogo social. Se trata de un ministerio que ejecuta numerosos trámites, tanto con empresas como con trabajadores y actores sociales.

Su impacto, ya de por sí amplio por las atribuciones citadas, se ha visto reforzado por el protagonismo que los diferentes presidentes le han dado a este ministerio. El primer gobierno democrático, de Guillermo Endara (1989-1994), encomendó al ministerio ambiciosas políticas de empleo que tuvieron un amplio impacto en el mercado laboral panameño. Con Ernesto Pérez Balladares (1994-1999) se realizó una modificación del Código de Trabajo y Mireya Moscoso (1999-2004) impulsó la creación de planes de capacitación profesional y ayuda al empleo de los sectores más vulnerables. Sin embargo, fue la administración de Torrijos la que dio un impulso decisivo a las políticas del ministerio, con mejoras en las condiciones de seguridad laboral que favorecieron la empleabilidad en condiciones decentes. Su testigo fue recogido por los gabinetes posteriores.

Junto con estos ministerios, conviene destacar la cartera de Educación. Pese a que la valoración de su impacto se mantiene elevada durante todo el periodo, muestra oscilaciones entre los diferentes gobiernos. Aunque durante la Administración de Endara las políticas de educación tuvieron gran relevancia, posteriormente pasaron a un segundo plano. Comenzaron a adquirir de nuevo impacto con la llegada al poder de Martín Torrijos. En este periodo, el ministerio desarrolló numerosas políticas de educación inclusiva, nutrición escolar, educación bilingüe y formación tecnológica. Con la llegada al poder de Ricardo Martinelli, el ministerio volvió a perder capacidad de impacto. Con Juan Carlos Varela se reimpulsaron las políticas del ministerio, poniéndose en marcha programas como “Jornada Extendida”, “Panamá Bilingüe” o “Mi Escuela Primero”. Gran parte de estas políticas se han mantenido en el gobierno de Laurentino Cortizo.

La tercera subdimensión de la capacidad de gestión es la estratégica, la cual ha sido codificada con base en la presencia y visibilidad de las acciones del ministerio en la agenda política del gabinete (gráfica 3). Esta dimensión se construye principalmente sobre la relevancia que tienen para el gobierno las políticas públicas bajo responsabilidad del ministerio, ya sea por cuestiones estructurales del país o por motivos coyunturales. La principal fuente de información para esta dimensión ha sido la

GRÁFICA 3. Capacidad de gestión de políticas públicas: estrategia

Fuente: Elaboración propia.

codificación de los programas electorales de los partidos de gobierno y los planes de gobierno para cada periodo, llevada a cabo por la autora dentro del marco del *Manifesto Project*,¹⁰ donde se contabilizan las menciones relativas a cada ramo en los documentos citados. A medida que se incrementa su presencia, aumenta su puntaje.

La capacidad estratégica es la dimensión que presenta mayores variaciones a lo largo del periodo y podemos diferenciar dos grupos de ministerios: por un lado, aquellos que son evaluados con una amplia capacidad estratégica durante todo el periodo y, por el otro, los que ven aumentar o disminuir su capacidad en función de circunstancias concretas y de la prioridad que el presidente da a la cartera para la ejecución de su proyecto político. En el primero se encuentran los Ministerios de Asuntos del Canal, de Economía y Finanzas, y Obras Públicas. En el segundo, los de Relaciones Exteriores, Educación, Salud y Desarrollo Social. Las carteras con menor capacidad estratégica son el Ministerio de Gobierno, el de la Familia y el de la Presidencia.

El Ministerio de Asuntos del Canal es, probablemente, la cartera más estratégica en el caso de Panamá. Esto se debe a que el Canal de Panamá constituye la principal fuente de riqueza del país y la mayor parte de la actividad del país gira en torno a él. Por su importancia estratégica, la actividad del ministerio ha ocupado un lugar central en la agenda política desde que Panamá recuperó la soberanía en la administración del Canal. Además, el proyecto de ampliación que se inició con la administración de Martín Torrijos y finalizó con el gobierno de Juan Carlos Varela contribuyó a que el

¹⁰ Conviene señalar que en el momento de la revisión del artículo (6 de octubre de 2021), esta información todavía no estaba disponible para su consulta en el portal del proyecto.

Ministerio ocupara una posición estratégica en la agenda política. En la actual crisis, el gabinete de Cortizo ha vuelto a recurrir a la administración del Canal como elemento estratégico para el crecimiento económico y la superación de la pobreza.

El Ministerio de Economía y Finanzas, además de tener una gran capacidad de impacto, también es un área estratégica que siempre ocupa un lugar central en las agendas de gobierno y de medios en Panamá. Asuntos generales como la administración de los presupuestos pero también otros específicos como la renegociación de la deuda externa han hecho de esta cartera un ámbito estratégico en cualquier gabinete presidencial.¹¹

Por último, el Ministerio de Obras Públicas también es especialmente estratégico al constituir un ámbito central en los planes de gobierno de todos los presidentes panameños. Desde el gabinete de Endara al de Cortizo, el Ministerio de Obras Públicas ha promovido numerosos planes de construcción y modernización de vías. En cada administración ha habido grandes inversiones en obras públicas, como la construcción de los corredores norte y sur, la ampliación de la carretera interamericana, la cinta costera, la puesta en marcha o la modernización de vías. Además, la inversión en megaproyectos de infraestructura ha sido una constante a lo largo de todo el periodo abarcado.

Estos ministerios, que han sido estratégicos durante todo el periodo, han convivido con otros que han tenido relevancia en contextos más puntuales. Algunos ejemplos son el de Relaciones Exteriores, el de Educación, Salud o Desarrollo Social. El primero fue estratégico tras la llegada de la democracia, momento en el que se reconfiguran las relaciones exteriores de Panamá con el resto de la comunidad internacional, pero posteriormente dejó de ocupar un lugar preminente en la agenda.

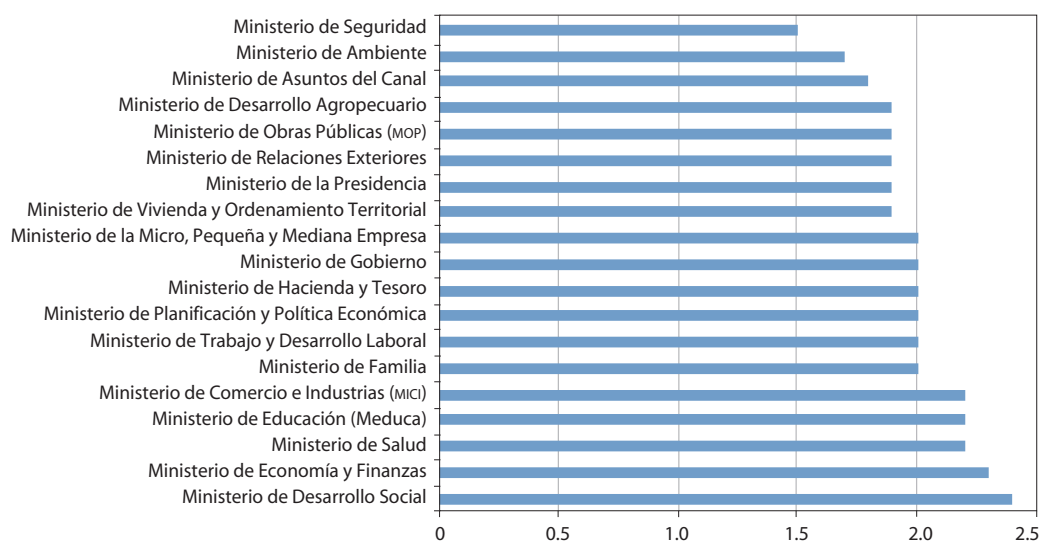
Los otros tres, pese a ser ministerios con gran capacidad de impacto debido al amplio número de programas y planes que repercuten directamente sobre los ciudadanos, no siempre han estado a la cabeza de la agenda. Fue con el gabinete de Martín Torrijos y, sobre todo, con los gobiernos de Juan Carlos Varela y Laurentino Cortizo cuando se ha incrementado su presencia en la agenda a través del fortalecimiento de las políticas sociales y la introducción de nuevos temas y políticas en materia de salud y educación. Como ejemplo, pueden citarse programas como “Diálogo Educativo”, las propuestas de modernización del sistema sanitario o las políticas encaminadas a disminuir la pobreza y desigualdad.

Capacidad de asignación discrecional de recursos

La segunda capacidad propuesta por Camerlo y Martínez-Gallardo (2022) es la de asignación discrecional de recursos, en la que se distingue entre la capacidad que

¹¹ En este sentido, en los últimos años la deuda del país ha aumentado considerablemente, llegando en 2021 a 38907 millones de dólares. Desde la transición a la democracia, diferentes gobiernos, como el de Endara o el de Pérez Balladares, han tratado de renegociar la deuda

GRÁFICA 4. Capacidad de asignación discrecional de recursos: designación de personal



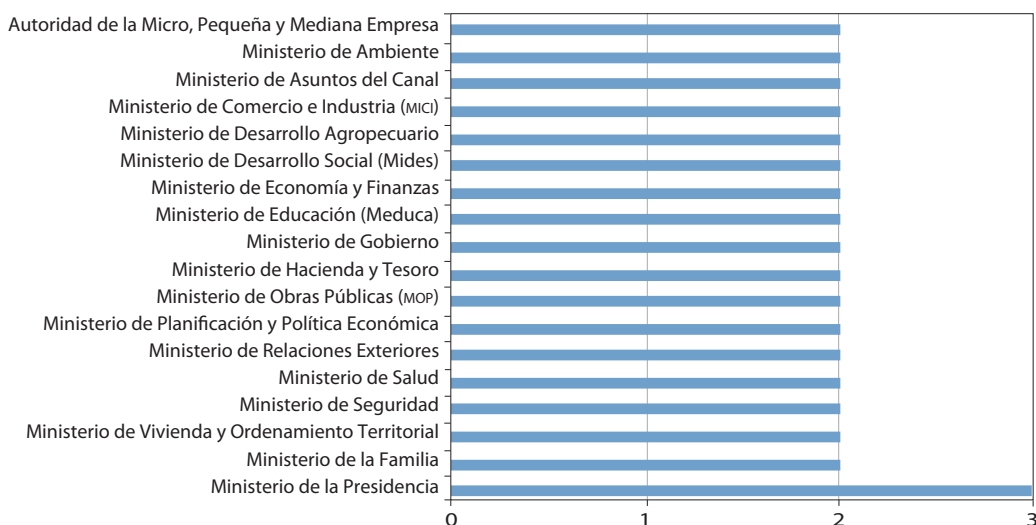
Fuente: Elaboración propia.

tienen los titulares de la cartera para designar cargos y para distribuir fondos. Como indicadores, se emplean las designaciones ejecutadas por cada ministerio y las partidas presupuestarias discrecionales asignadas a cada uno. A partir del cálculo del valor medio, se identifican las carteras que muestran valores superiores o inferiores. Esta información ha sido obtenida a partir de la consulta de los Presupuestos Generales, los portales de transparencia de los ministerios y la consulta directa a estas entidades. A partir de este atributo, la segunda proposición es: *un ministerio es importante cuando tiene capacidades diferenciales para redistribuir recursos discrecionalmente.*

En cuanto a la designación de cargos, la gráfica 4 muestra que la mayor parte de ministerios tienen una capacidad moderada con valores próximos a dos desde la llegada de la democracia hasta la actualidad. Por lo tanto, no se identifican carteras que muestren una capacidad diferenciada respecto al resto, ya sea por contar con valores superiores o inferiores a la media. En un estado como el panameño, con prácticas clientelares arraigadas (Guevara Mann, 2016), la promesa de un empleo constituye un importante elemento movilizador y una vez en el poder, los partidos consiguen ejercer control sobre el empleo público. Unido al clientelismo, la patrimonialización de las instituciones ha favorecido la confusión entre los intereses de la cartera y de su titular, repercutiendo negativamente sobre el funcionamiento de las instituciones, los niveles de corrupción y la desigualdad.

Respecto a la ejecución de partidas presupuestarias discrecionales, la gráfica 5 otorga una capacidad moderada a todas las carteras, excepto a una: el Ministerio de

GRÁFICA 5. Capacidad de asignación discrecional de recursos: partidas presupuestarias discretionales



Fuente: Elaboración propia.

la Presidencia. Este último se diferencia del resto, evaluándose con una alta capacidad debido a que, según los Presupuestos Generales de la República de Panamá, es la cartera que centraliza las partidas de uso discrecional para después distribuir estos fondos entre el resto de los ministerios. El uso discrecional de fondos convive, en ocasiones, con prácticas irregulares como desvío de recursos, sobrefacturaciones, licitaciones ilícitas, favoritismos o clientelismo.

Capacidad política

La tercera dimensión para medir la importancia ministerial es la capacidad política, la cual es operacionalizada como la suficiencia de la cartera para intervenir o introducir temas en la agenda política. Mientras que en la dimensión estratégica se pone el foco en la relevancia para el gobierno de las políticas públicas dependientes de cada ministerio, entendida en términos de ciudadanos beneficiados directamente por estos programas, en la capacidad política el acento recae en la influencia de una cartera sobre otras o sobre la acción general del gobierno. Esta puede ser consecuencia, por ejemplo, de atribuciones en materia de administración o planificación o del peso que tiene para el país el ramo del que se ocupa.

Para otorgar la asignación de valores, se han consultado las leyes orgánicas para la creación y modificación de cada ministerio y, sobre todo, los planes estratégicos de cada cartera. Para el caso de los ministerios responsables de actividades económicas del país, como el de Industria, Desarrollo Agropecuario o Asuntos del Canal, también se ha consultado de manera complementaria la relevancia del ramo en cues-

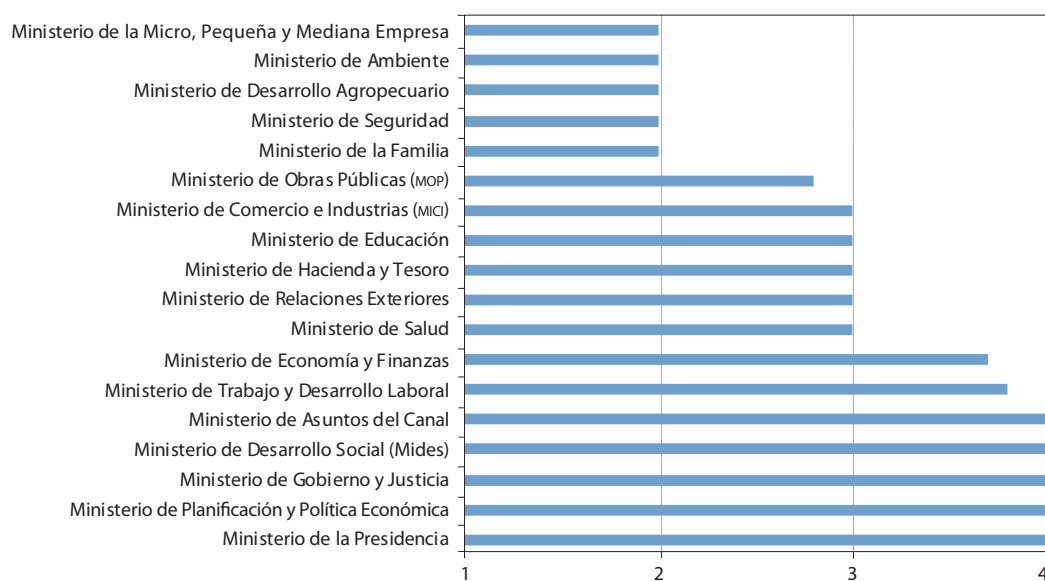
ción en términos de aportación al PIB del país. Se asume que los ministerios responsables de las actividades con más peso dentro de la economía del país cuentan con mayor capacidad para incidir en la agenda política.

Al contrario de lo que ocurre con las dimensiones anteriores, en el caso de la capacidad política es difícil calcular un valor medio y valorar a las diferentes carteras respecto al promedio. Por ello, para esta dimensión se ha empleado una valoración subjetiva a partir de la revisión de las fuentes citadas, el conocimiento del caso y la consulta a expertos.

Se articula bajo la proposición: *un ministerio es importante cuando tiene capacidades diferenciales de influir en la agenda política.*

En el caso de Panamá, hay cuatro ministerios que cuentan con una alta capacidad política durante todo el periodo estudiado: el de Asuntos del Canal, el de Desarrollo Social, el de Gobierno y el de la Presidencia. Mientras que en el caso de los dos primeros su capacidad política responde a su importancia en el ámbito socioeconómico, en los dos últimos su relevancia reside en su capacidad para marcar las directrices generales en el programa de gobierno. En este grupo también se ubican, aunque con valores ligeramente inferiores, el Ministerio de Planificación y Política Económica, que posteriormente se integraría al de Economía y Finanzas, y el de Salud. Los ministerios con una valoración más baja son el de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, el de Ambiente, el de Desarrollo Agropecuario, el de Seguridad y el de la Familia (gráfica 6).

GRÁFICA 6. Capacidad política



Fuente: Elaboración propia.

En concreto, el Ministerio de Asuntos del Canal cuenta con capacidad política en la medida en que administra la principal fuente de riqueza del país, a la par que cuenta con cierta autonomía en sus funciones respecto del resto de ministerios.¹² El Canal aporta, en promedio, 6 por ciento del PIB del país y al menos 20 por ciento de los ingresos del gobierno. Por lo tanto, gestiona una de las principales fuentes de recursos para la financiación de políticas públicas. De los ingresos obtenidos del Canal dependen, en parte, el gasto dedicado a políticas como las de desarrollo social, sanidad o educación. Asimismo, influye en otras carteras vinculadas a la actividad económica, como el Ministerio de Comercio e Industrias o el de Trabajo, en la actividad del Ministerio de Relaciones Exteriores. Se trata, por lo tanto, de un ministerio clave debido a la relevancia del Canal en todas las esferas de la realidad panameña.

El Ministerio de Desarrollo Social ha consolidado su capacidad política durante el periodo estudiado gracias a la centralidad de las políticas sociales en un país como Panamá, con altos niveles de pobreza y desigualdad. Al ir aumentando progresivamente sus funciones ha incrementado su rango de acción incidiendo de manera indirecta en agendas tan diversas como la económica, la educativa o la sanitaria.

Un tercer ministerio muy relevante en términos de capacidad política es el de gobierno, el cual ejerce su influencia sobre otros gobiernos y sobre la agenda política desde varios ámbitos. En primer lugar, porque es garante de los derechos de los panameños, lo cual hace que los temas y programas introducidos en la agenda requieran de su aprobación en este ámbito. En segundo lugar, porque realiza múltiples tareas de coordinación con los gobiernos provinciales y coordina las acciones interjurisdiccionales. Y, por último, por sus atribuciones en materia de funcionamiento del régimen político y administrativo interno del país. Se trata de un ministerio que no se ocupa únicamente de su administración sino que actúa como apoyo fundamental del sector público, otorgándole así capacidad de control e influencia sobre el resto de administraciones y su agenda.

Dentro de este grupo también se incluye el Ministerio de la Presidencia, cuya relevancia política recae en cuatro pilares básicos. En primer lugar, marca las directrices generales de la acción de gobierno, además de coordinarse con el resto de los ministerios y con el legislativo. En segundo lugar, vela porque los temas incluidos en la agenda política no entren en conflicto con los derechos constitucionales, las normas y las decisiones de carácter general. En tercer lugar, porque promulga las decisiones de carácter general emanadas del Consejo del Gabinete. Y, por último, porque divulga, a través de la radiodifusión estatal, la gestión gubernamental. Todo ello lo convierte en un ministerio estrella tanto desde el ámbito de control y supervisión de los temas introducidos en la agenda, como de su difusión institucional.

¹² La Autoridad del Canal de Panamá (ACP), dependiente del ministerio, goza de autonomía financiera, patrimonio propio y derecho de administrarlo.

Conviene hacer una breve referencia a la capacidad política del Ministerio de Economía y Finanzas, la cual recae en sus amplias atribuciones, al ser el encargado de formular la política económica y social del Estado. De él dependen los programas de inversiones públicas y la ejecución del presupuesto para el desarrollo de las políticas y los programas del gobierno. Este aspecto es especialmente relevante desde el punto de vista político, ya que son los encargados de ajustar las políticas a las expectativas con base en las previsiones de crecimiento económico. Además, presta asesoría económica al resto de ministerios a la par que audita sus cuentas.

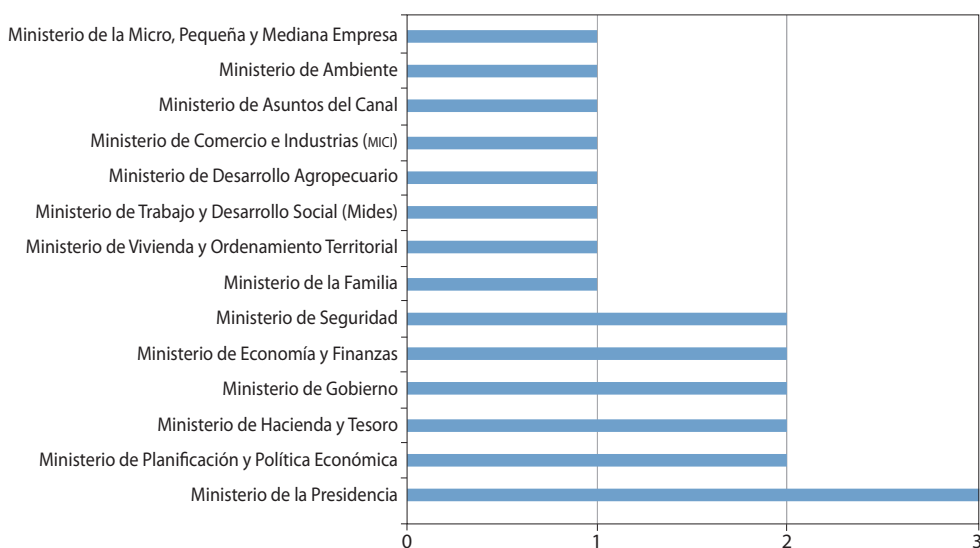
Capacidad organizativa

La última dimensión recogida en la propuesta es la organizativa. Esta es evaluada con base en la capacidad de injerencia de un ministerio sobre el resto. Al igual que en la dimensión anterior, la evaluación se ha hecho a partir de la consulta de las leyes orgánicas de los ministerios, los organigramas de estos y el Manual del Sector Público de la República de Panamá (2017). Se trata de una valoración realizada a partir de la consulta de esta información, el conocimiento del caso y la consulta a informantes calificados.

De esta dimensión se extrae la proposición *un ministerio es importante cuando tiene capacidades diferenciales de interferencia interministerial*.

La gráfica 7 muestra que en el caso panameño existe una evidente preeminencia del Ministerio de la Presidencia sobre el resto. Se trata de la única cartera evaluada con una alta capacidad organizacional durante todo el periodo estudiado.

GRÁFICA 7. Capacidad organizacional



Fuente: Elaboración propia.

Esto se debe a que, según la estructura organizativa gubernamental de Panamá, es el ministerio encargado de coordinar la acción del resto y de marcar las directrices generales de la acción del gobierno. En este sentido, entre sus competencias se encuentran la coordinación de las relaciones interministeriales, de las actividades que se realizan a nivel del sector público y de todos los asuntos de relevancia constitucional. Además, da apoyo directo al gobierno y se encarga de la preparación del trabajo legislativo.

Detrás de él se sitúan los ministerios de Economía y Finanzas (así como las dos carteras que, al fusionarse, dieron origen a su creación: el de Hacienda y Tesoro, y el de Planificación y Política Económica) y el de Gobierno. Con una capacidad moderada, se trata de ministerios que tienen influencia en el desarrollo de la actividad de otras carteras en términos de planificación económica, de coordinación y de funcionamiento del régimen político y administrativo.

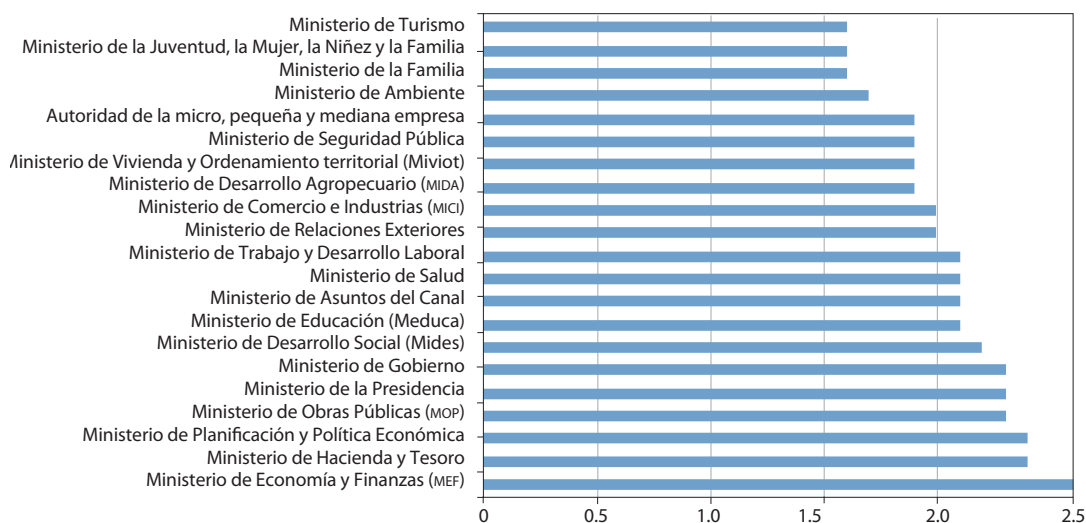
Jerarquización de la relevancia ministerial

A partir del análisis individualizado de cada capacidad, la última parte presenta la jerarquización de las carteras ministeriales a partir de la elaboración de un índice agregado no ponderado. Este instrumento permite contestar a la pregunta de qué ministerios son más relevantes en Panamá, distinguiendo entre tres grandes grupos:

- Relevancia alta: lo constituyen las carteras nucleares de la acción del gobierno tanto desde el punto de vista político-institucional (Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Gobierno) como económico (Ministerio de Economía y Finanzas).¹³ Aquí también se incluyen los ministerios con un mayor peso en el tablero electoral por su impacto o capacidad estratégica (ej. Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Asuntos del Canal).
- Relevancia moderada: lo conforman carteras encargadas de la gestión de actividades productivas del país (Ministerio de Comercio e Industrias, Ministerio de Desarrollo Agropecuario), de planificación (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial) o responsables de políticas que cada vez requieren una acción más coordinada (Ministerio de Seguridad Pública).
- Relevancia moderada-baja: lo integran ministerios que ya no existen y tuvieron una vida breve (ej. Ministerio de la Familia) o de reciente creación (Ministerio de Ambiente).

Esta jerarquización de las carreras es coherente con los hallazgos de los otros estudios de caso contenidos en este *dossier* y con trabajos sobre carteras clave. Así, por lo general, ministerios como el de Presidencia, Hacienda, Desarrollo Social u Obras

¹³ En este grupo también se ubican los ya desaparecidos Ministerio de Hacienda y Tesoro, y Política y Planificación Económica.

GRÁFICA 8. Índice de importancia ministerial

Fuente: Elaboración propia. Véase anexo con la valoración de cada una de las capacidades de los ministerios que conforman el gabinete panameño.

Públicas tienden a recibir valoraciones elevadas en las distintas dimensiones de análisis. En el extremo opuesto, ministerios como el de Familia, Juventud o Ambiente tienden a ser considerados más irrelevantes.

Estos resultados permiten confirmar la validez de la propuesta desarrollada por Camerlo y Martínez-Gallardo (2022). Se trata de una estrategia adecuada para medir la relevancia ministerial con precisión y apoyándose tanto en elementos observables como en el criterio de expertos. Además, por lo general se confirman las proposiciones planteadas por los autores. La principal crítica en este sentido es la relevancia de la capacidad organizativa. La experiencia de Panamá muestra que ministerios relevantes como el de Obras Públicas o el de Desarrollo Social cuentan con un puntaje muy bajo en esta dimensión.

CONCLUSIONES


Este artículo constituye una primera aproximación al estudio de la relevancia ministerial en Panamá, a partir de la introducción de un modelo original que aporta criterios medibles y comparables para evaluar la importancia de las carteras que integran el gabinete presidencial. Las características político-institucionales de Panamá, tales como la estabilidad del sistema de partidos y la alternancia de dos grandes fuerzas, ha facilitado la aplicación de la medida pudiéndose testear las capacidades de los ministerios durante un intervalo de tiempo suficiente.

A partir del análisis realizado, este artículo permite dar respuesta a las preguntas que guían la investigación. En primer lugar, verifica parcialmente que los ministerios

relevantes son aquellos que cuentan con capacidades de gestión, asignación discrecional de recursos y políticas. En el caso panameño, la capacidad organizacional no es determinante. Así, existen carteras con alta relevancia, como la de Desarrollo Social, la de Asuntos del Canal o Educación que cuentan con escasa o nula capacidad de interferencia interministerial.

Respecto a qué carteras son las más importantes, lo primero que se debe destacar es que, en las últimas tres décadas, han predominado las dinámicas de continuidad. Primero, porque no se han producido grandes modificaciones o reformas al gabinete presidencial. Segundo, porque por lo general los ministerios que conforman el gabinete en Panamá cuentan con valores intermedios o altos en la medida de sus capacidades. Los ministerios más relevantes son aquellos con capacidad para orientar la acción de gobierno, tanto desde el ámbito político institucional como económico. Junto a estos, destacan las carteras con alta capacidad de impacto o influencia estratégica.

Al poner en relación los resultados de la medida de valoración de la importancia ministerial con la supervivencia de las carteras, se observa que aquellas que reciben valores bajos en las distintas capacidades tienden a estar en funcionamiento durante un periodo breve. Podría decirse, en este sentido, que los gabinetes panameños tienden a la racionalización, evitando tanto la hipertrofia ministerial como la existencia de ministerios que aborden actuaciones que puedan ser desarrolladas desde una secretaría o autoridad administrativa.

A partir de esta exploración inicial, basada en el análisis sistemático de cada capacidad y congruente con las valoraciones proporcionadas por los expertos consultados, se abre una agenda de investigación futura que persigue tanto profundizar en el caso como mejorar la metodología y aplicabilidad del modelo. En este sentido, se considera importante comparar los hallazgos del modelo propuesto por Camerlo y Martínez-Gallardo con los resultados obtenidos a partir de la medida de Druckmann y Warwick. Asimismo, se plantea explorar la relación entre la relevancia ministerial y las opciones de carrera del titular, tratando de buscar relaciones entre la durabilidad en el cargo y la cartera ocupada o la influencia del peso del ministerio en la trayectoria posterior del ministro. 

REFERENCIAS

- Amorim Neto, Octavio (2002), “Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 48-78.
- Amorim Neto, Octavio (2006), “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas”, *Comparative Political Studies*, 39(4), pp. 415-440.
- Back, Hanna, Mark Debus y Patrick Dumont (2011), “Who Gets What in Coalition Governments? Predictors of Portfolio Allocation in Parliamentary Democracies”, *European Journal of Political Research*, 50(4), pp. 441-478.

- Baron, David y John Ferejohn (1989), “Bargaining in Legislatures”, *American Political Science Review*, 83(4), pp. 1181-1206.
- Barragán, Mélany (2018), “Panamá: De la alternancia en el poder a la continuidad en el cambio”, en Manuel Alcántara, Daniel Buquet y María Laura Tagina (eds.), *Fin de ciclo: Elecciones recientes y cambios políticos en América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 327-351.
- Barragán, Mélany (2020), “Central America II: Panama and Guatemala”, en Cristina Rivas, Manuel Alcántara y Mercedes García Montero (eds.), *Politics and Political Elites in Latin America*, Basingstoke, Springer, pp. 327-344.
- Blondel, Jean (1985), *Government Ministers in the Contemporary World*, Londres, Sage.
- Blondel, Jean y Jean-Louis Thiébault (1991), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Nueva York, Palgrave MacMillan.
- Brown, Harry (2004), “Alfa y omega de quince años de democracia en Panamá: De la invasión a las elecciones de 2004”, *Revista Española del Pacífico*, 17, pp. 159-176.
- Brown, Harry (2009), “Panamá: La continuidad del cambio en las elecciones de 2009”, en Manuel Alcántara y María Laura Tagina (eds.), *Elecciones y política en América Latina 2009-2011*, Ciudad de México, Instituto Federal Electoral, pp. 139-161.
- Browne, Eric C. y Mark N. Franklin (2016), “Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies”, *The American Political Science Review*, 67(2), pp. 453-469.
- Browne, Eric y Karen Feste (1975), “Qualitative Dimension of Coalition Payoffs: Evidence from European Party Governments, 1945-1970”, *American Behavioral Scientist*, 18(4), pp. 530-556.
- Bucur, Cristina (2018), “Cabinet Payoffs in Coalition Governments: A Time-Varying Measure of Portfolio Importance”, *Party Politics*, 24(2), pp. 154-167.
- Budge, Ian (1985), “Party Factions and Government Reshuffles: A General Hypothesis Tested against Data from 20 Post-war Democracies”, *European Journal of Political Research*, 13(3), pp. 327-333.
- Budge, Ian y Hans Keman (1990), *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford, Oxford University Press.
- Bueno de Mesquita, Bruce (1979), “Coalition Payoffs and Electoral Performance in European Democracies”, *Comparative Political Studies*, 12(1), pp. 61-81.
- Camerlo, Marcelo y Cecilia Martínez-Gallardo (2022), “¿Por qué son importantes los ministerios importantes? Un marco de análisis”, *Política y Gobierno*, XXIX(1).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), “América Latina (17 países): Gasto en salud del Gobierno central, 2018”, *Observatorio Social*, disponible en: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/grafico/america-latina-17-paises-gasto-salud-gobierno-central-2018a-porcentajes-pib> [fecha de consulta: 1 de octubre de 2021].
- Dávila, Mireya (2011), *Governing Together: The Concertation Administrations in Chile (1990-2009)*, Chapel Hill, The University of North Carolina.
- Dowding, Keith y Patrick Dumont (2014), *The Selection of Ministers around the World*, Londres, Routledge.
- Druckman, James N. y Paul V. Warwick (2005), “The Missing Piece: Measuring Portfolio Salience in Western European Parliamentary Democracies”, *European Journal of Political Research*, 44(1), pp. 17-42.
- Freidenberg, Flavia y Harry Brown (2019), “La representación política de las mujeres en

- Panamá: Una propuesta para superar el dilema de coordinación entre las primarias y la paridad”, *Revista de Derecho Electoral*, 27, pp. 5-25.
- Gamson, William (1961), “A Theory of Coalition Formation”, *American Sociological Review*, 26(3), pp. 373-382.
- Guevara Mann, Carlos (2016), “Panamá: Luces y sombras en torno a la institucionalidad democrática”, *Revista de Ciencia Política*, 36(1), pp. 259-285.
- Harrington Jr., Joseph (1990), “The Power of the Proposal Maker in a Model of Endogenous Agenda Formation”, *Public Choice*, 64(1), pp. 1-20.
- Huber, John y Cecilia Martínez-Gallardo (2008), “Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies”, *American Political Science Review*, 102(2), pp. 169-180.
- Laver, Michael J. e Ian Budge (1992), “Measuring Policy Distances and Modelling Coalition Formation”, en Michael J. Laver e Ian Budge (eds.), *Party Policy and Government Coalitions*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 15-40.
- Laver, Michael y Kenneth Shepsle (1996), *Making and Breaking Governments*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Manual del Sector Público de la República de Panamá (2017), disponible en: <https://www.digeca.gob.pa/tmp/file/1868/Manual-de-Organizacion-del-Sector-Publico-2017.pdf> [fecha de consulta: 1 de octubre de 2021].
- Martínez-Gallardo, Cecilia (2011), “Out of the Cabinet: What Drives Defections from the Government in Presidential Systems?”, *Comparative Political Studies*, 45(1), pp. 62-90.
- Otero, Patricia (2004), “Partidos y sistema de partidos en Panamá: Un estudio de la estructuración ideológica”, presentado en el X Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, “Identidad y multiculturalidad: La construcción de espacios iberoamericanos”, Salamanca, 13 y 14 de mayo, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, pp. 725-788.
- Pérez, Orlando J. (2013), *Cultura política de la democracia en Panamá: Evidencia desde el Barómetro de las Américas*, Centro de Iniciativas Democráticas.
- Presidential Cabinets Project (2020), disponible en: <https://www.presidentialcabinets.org/> [fecha de consulta: 1 de octubre de 2021].
- Proyecto Élités Parlamentarias de la Universidad de Salamanca (2021), disponible en: <https://oir.org.es/pela/> [fecha de consulta: 1 de octubre de 2021].
- Rose, Richard (1969), “The Variability of Party Government: A Theoretical and Empirical Critique”, *Political Studies*, 17(4), pp. 413-445.
- Rose, Richard (1974), “The Making of Cabinet Ministers”, *The Problem of Party Government*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 359-378.
- Rubinstein, Ariel (1982), “Perfect Equilibrium in a Bargaining Model”, *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 50(1), pp. 97-109.
- Strøm, Kaare (2000), “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies”, *European Journal of Political Research*, 37(3), pp. 261-290.
- Warwick, Paul V. y James N. Druckman (2001), “Portfolio Salience and the Proportionality of Payoffs in Coalition Governments”, *British Journal of Political Science*, 31(4), pp. 627-649.
- Zucco, Cesar, Mariana Batista y Timothy Power (2019), “Measuring Portfolio Salience Using the Bradley–Terry Model: An Illustration with Data from Brazil”, *Research & Politics*, 6(1), DOI: 10.2139/ssrn.3322043.

ANEXO

CUADRO A1. Ranking de relevancia ministerial

Unidades de observación	Recursos	Impacto	Estrategia	Designaciones	Fondos	Política	Org.	Valor
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Mucho	Mucho	Mucho	Algo	Algo	Mucho	Algo	2.6
Ministerio de Hacienda y Tesoro	Mucho	Mucho	Mucho	Algo	Algo	Algo	Algo	2.4
Ministerio de Planificación y Política Económica	Mucho	Mucho	Mucho	Algo	Algo	Algo	Algo	2.4
Ministerio de Obras Públicas (MOP)	Mucho	Mucho	Mucho	Algo	Algo	Algo	Poco	2.3
Ministerio de la Presidencia	Mucho	Poco	Poco	Algo	Mucho	Mucho	Mucho	2.3
Ministerio de Gobierno	Mucho	Mucho	Poco	Algo	Algo	Mucho	Algo	2.3
Ministerio de Desarrollo Social (Mides)	Mucho	Mucho	Algo/ Mucho	Algo	Algo	Algo	Poco	2.2
Ministerio de Educación (Meduca)	Algo	Mucho	Algo/ Mucho	Algo	Algo	Algo	Poco	2.1
Ministerio de Asuntos del Canal	Mucho	Poco	Mucho	Algo	Algo	Mucho	Poco	2.1
Ministerio de Salud	Algo	Mucho	Algo/ Mucho	Algo	Algo	Algo	Poco	2.1
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	Mucho	Mucho	Algo	Algo	Algo	Algo	Poco	2.1
Ministerio de Relaciones Exteriores	Mucho	Algo	Algo	Algo	Algo	Algo	Poco	2.0
Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)	Mucho	Algo	Algo	Algo	Algo	Algo	Poco	2.0
Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)	Mucho	Algo	Algo	Algo	Algo	Poco	Poco	1.9
Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (Miviot)	Mucho	Algo	Algo	Algo	Algo	Poco	Poco	1.9
Ministerio de Seguridad Pública	Mucho	Algo	Algo	Algo	Algo	Poco	Poco/ Algo	1.9
Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	Mucho	Algo	Algo	Algo	Algo	Poco	Poco	1.9
Ministerio de Ambiente	Mucho	Poco	Algo	Algo	Algo	Poco	Poco	1.7
Ministerio de la Familia	Mucho	Poco	Poco	Algo	Algo	Poco	Poco	1.6
Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia	Mucho	Poco	Poco	Algo	Algo	Poco	Poco	1.6
Ministerio de Turismo	Mucho	Poco	Poco	Algo	Algo	Poco	Poco	1.6

Fuente: Elaboración propia.