Descentralización y Desarrollo Municipal en el marco de la agenda 2030 para América Latina

Elsa Fernández Aguilar *Rogelio Rodríguez Rodríguez*

COORDINADORES

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

AUTORIDAD NACIONAL
DE TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN

Descentralización y Desarrollo Municipal en el marco de la agenda 2030 para América Latina

Elsa Fernández Aguilar
DIRECTORA GENERAL
Autoridad Nacional de
Transparencia y Acceso a la Información

ANTAI

Rogelio Rodríguez Rodríguez
PRESIDENTE
Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas
Públicas para América Latina

IEPPAL

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

AUTORIDAD NACIONAL
DE TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN

Descentralización y Desarrollo Municipal en el marco de la Agenda 2030 para América Latina

ISBN: 978-9962-13-981-2

Autor: Rogelio Rodríguez Rodríguez
(Coordinador)

Elsa Fernández Aguilar
(Coordinadora)

Elsa Fernández Aguilar
Panamá

Rogelio Rodríguez Rodríguez
México

Francisco Vigil Chavarría
Panamá

Rafael Alejandro Moreno Cárdenas
COPPPAL

Jorge Ricardo Panay Batista
Panamá

Eleonora Elizabeth Rembis Rubio
México

Manuel Aguilar Yuste
España

José Humberto Trejo Catalán
Marichelo Esteban Palacios
México

Alicia Téllez Sánchez
México

Claudia Rivera Hernández
México

Carlos Haefner Velásquez
Chile

Caryl Alonso Jiménez
Guatemala

Marcelo Bernal
Argentina

Edison Ortiz
Chile

Raúl Pérez Verdi
Eduardo Campos Martínez
México

Editorial: Supplygraficp

Diseño y diagramación:
Jetho Publicidad

Publicado: Noviembre 2021

No. de Edición: Primera

Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL)

Nace como parte de la Declaración para la Integración y el Desarrollo Ibero-latinoamericano en el contexto del COVID-19. Firmada y reconocida en el año 2020 por grandes líderes de Iberoamérica, con la finalidad de sumar experiencias para la construcción de proyectos Estratégicos que permitan elevar la calidad en los niveles de vida de quienes menos tienen y se encuentran en una vulnerabilidad social y económica; con base en lo anterior el IEPPAL impulsará Políticas Públicas de visión de futuro que sirvan para el fortalecimiento de la Administración Pública en los ámbitos gubernamentales Nacional, Local y Municipal en América Latina.

Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI)

Creada por el Gobierno de la República de Panamá en el año 2004, como un organismo consultivo y asesor del Órgano Ejecutivo para las Políticas Públicas en materia de Transparencia y Prevención de la Corrupción, se mantiene con el propósito de dar respuesta a las exigencias de la ciudadanía para eliminar las malas prácticas que generan corrupción en el Sistema Panameño.

Cuenta con la personalidad jurídica para poder demandar de manera autónoma su administración interna y funcional, se establece como órgano descentralizado del Estado enfocado a ser un agente transformador para un cambio cultural a favor del servicio público, promovente del fortalecimiento de controles de prevención a la Corrupción a través de los principios y valores éticos y morales de un gobierno abierto. Todo con el fin de lograr el desarrollo de un modelo de gestión de calidad y de rendición de cuentas, eficiente y eficaz que propicie la participación ciudadana.

www.ieppal.lat

presidencia@ieppal.lat

rogerrdz@ieppal.lat

Documento integrado por el IEPPAL y la ANTAI

Organizaciónes Participantes

Instituto Euro-latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL)

Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI)

Secretaría de Descentralización (Panamá)

La Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL)

Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA)

Academia Nacional de Historia y Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Universidad de Extremadura

Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)

Federación de Colegios de Economistas de México

Centro de Investigaciones Sociales y Dirección Estratégica (CISDE)

Universidad Austral

Universidad de San Carlos

Universidad de Córdoba

Municipalidad de Rancagua

Indice de artículos

1. Introducción **8**
Elsa Fernández Aguilar (Panamá)
Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI).

2. Retos de los Gobiernos Locales frente a la Descentralización como Eje Estratégico para el Desarrollo en América Latina **14**
Rogelio Rodríguez Rodríguez (México)
Instituto Euro-latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL).

3. Evolución de la Descentralización en Panamá **48**
Francisco Vigil Chavarría (Panamá)
Secretaría de Descentralización.

4. Municipio, Simiente de la Globalización **76**
Rafael Alejandro Moreno Cárdenas
La Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL).

5. La Crisis Pandémica y la Reinvención de la Gestión Pública. "El Camino A La Descentralización Del Estado" **98**
Jorge Ricardo Panay (Panamá)
Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA).

6. **"Una Aproximación a la Descentralización y Desarrollo Municipal en el marco de la Agenda 2030 para la República Mexicana"** **120**
Eleonora Elizabeth Rembis Rubio (México)
Academia Nacional de Historia y Geografía de la
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

7. **Desarrollo Sostenible y Equidad Social como Retos de la Descentralización Municipal y Local en un Contexto Eurolatinoamericano** **146**
Manuel Aguilar Yuste (España)
Universidad de Extremadura

8. **Gobernanza Municipal, Vulnerabilidad Social y Educativa en México** **178**
José Humberto Trejo Catalán / Marichelo Esteban Palacios (México)
Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)

9. **Políticas de Descentralización Municipal en la Región Considerando la Perspectiva de Género** **198**
Alicia Téllez Sánchez (México)
Federación de Colegios de Economistas de México

10. **Discurso que Conforma la Agenda de Gobierno de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados Federales en México, a través de las iniciativas de Ley Enviadas a la Comisión Educativa** **210**
Claudia Rivera Hernández (México)
Centro de Investigaciones Sociales y Dirección Estratégica
(CISDE)

11. **El Desarrollo Municipal Como Factor Estratégico para la Gobernanza Socio-Territorial** **228**
Carlos Haefner Velásquez (Chile)
Universidad Austral

12. **Desarrollo Territorial, la Nueva Agenda para Enfrentar los Desafíos y Retos Futuros en Centroamérica** **260**
Caryl Alonso Jiménez (Guatemala)
Universidad de San Carlos

13. **Descentralización y Autonomía Municipal en Argentina. Reflexiones desde la experiencia reciente** **302**
Marcelo Bernal (Argentina)
Universidad de Córdoba

14. **Elección de Gobernadores en Chile: el Comienzo del Fin de la Larga Noche Portaliana** **330**
Edison Ortiz (Chile)
Municipalidad de Rancagua

15. **Discusión para un proyecto de NACIÓN en México: Centralización y descentralización del Sistema Educativo Mexicano** **349**
Raúl Peréz Verdi / Eduardo Campos Martínez (México)

Introducción

Mgtra. Elsa Fernández Aguilar[1]

Transparencia en la Descentralización como Ejes para el Desarrollo de Gobiernos Municipales y Descentralizados para América Latina

La descentralización municipal es un paradigma que logró mayor fuerza en América Latina a mediados de los años 80, luego de la crisis económica. Surgió como una nueva forma de organización que buscaba propiciar el desarrollo de las comunidades, a través de la transferencia de responsabilidades del gobierno central a los gobiernos locales.

A la par de que los países aplicaban este modelo, la región experimentaba otros procesos, enfocados en la transformación de las economías locales aprovechando sus recursos y potenciando las capacidades, como una estrategia de desarrollo sostenible e inclusión social.

El camino de la descentralización ha tenido importantes avances en los países, aunque persisten algunos desafíos, sin embargo, se ha demostrado cómo esa cesión de tareas a los gobiernos locales o municipios en temas de planificación, administración y asignación de recursos para la ejecución de proyectos en las comunidades ha sido un modelo exitoso.

1. Directora de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información del Gobierno de la República de Panamá (ANATAI), Profesora de la Universidad de Panamá de Derecho Fiscal y Comercial, Derecho Comercial, Derecho de la Competencia, Derecho Civil (Bienes), Diputada Suplente en el Órgano Legislativo de 2009-2014 de la Asamblea Nacional, Docente de las asignaturas de Derecho Comercial I, Ciencias Políticas I y II, Columbus University, Doctoranda en Gestión Pública y Ciencias Empresariales por la Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), cuenta con la Maestría en Derecho Privado por la Universidad de Panamá, Especialización en Docencia Superior por la Universidad de Panamá y la Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas.

La descentralización va más allá de reformas de carácter administrativo, tiene un componente fundamental y es la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, desde que se concibe un proyecto, hasta su terminación, con miras a mejorar la prestación de servicios del sector público, gestionando proyectos según las necesidades propias de cada comunidad y elevando la calidad de vida de la población.

Es que para lograr el desarrollo sostenible de un país, las oportunidades económicas deben alcanzar a toda la población, especialmente a los grupos vulnerables, que son víctimas de la pobreza y que no cuentan con servicios básicos de calidad, abordando las políticas públicas, con un enfoque inclusivo e igualitario que los contemple.

Precisamente, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el proceso de descentralización en la región se ha visto impulsado por las crecientes demandas de servicios en las provincias y por el cambio de percepción sobre la participación ciudadana, la cual dejó de ser considerada como un riesgo, para ser vista como un mecanismo de protección de los recursos en los territorios.

Históricamente los proyectos desarrollados en las comunidades dependían de la asignación del gobierno central. Las decisiones se tomaban de manera vertical y la distribución de los recursos no era lo más equitativa y eficiente posible, sobre todo porque cada territorio tiene necesidades y recursos distintos. Por ello, se requería una reestructuración de este sistema centralista, que le diera voz y participación al ciudadano.

Ante esta necesidad, surge la descentralización municipal como eje para el desarrollo local, al mejorar la planificación, seguimiento y ejecución de los proyectos e incorporar la participación ciudadana, al mismo tiempo que se cumplen las metas propuestas por el Ejecutivo.

Si bien es cierto, que se trata de un tema de mayor eficiencia en la asignación y control de recursos económicos, este fenómeno es mucho más amplio ya que fortalece la democracia, llevando el proceso de toma de decisiones a quienes realmente se ven afectados por éstas, lo que origina políticas públicas orientadas a las necesidades más apremiantes.

Precisamente, uno de los componentes fundamentales de la descentralización es la participación de la comunidad, que puede hacer uso de distintos mecanismos de control social tales como: audiencia pública; cabildos abiertos, presupuesto participativo; auditoría social y consejo consultivo, entre otros, para lograr las metas en conjunto, a través de un gobierno abierto que procure el trabajo colaborativo con sus autoridades locales.

En el caso de Panamá, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), desarrolla desde al año 2020 un proyecto de Auditorías Sociales que está formando líderes comunitarios, que den seguimiento a la correcta inversión de los fondos públicos en obras que se construyen en su comunidad, como un mecanismo de fiscalización ciudadana.

El proyecto ha sido un referente como un mecanismo de control que tienen los ciudadanos para participar de manera activa en la ejecución de las obras que se construyen en sus comunidades, y para los gobiernos locales, ha significado un nuevo modelo de gestión de calidad, en el manejo de los recursos que administran. De hecho, inició en la provincia de Veraguas y poco a poco se ha ido ampliando a las provincias de Coclé, Herrera, Los Santos, Chiriquí y la Comarca Ngäbe Buglé, empoderando a líderes comunitarios a ejercer un rol activo y de apoyo a la gestión municipal.

En este proceso ha sido muy importante la disponibilidad de las autoridades locales, al reconocer el papel del control social, como un componente clave en su gestión, incluyendo a la comunidad y trabajando de la mano con ellos para un manejo eficiente de los recursos, lo que genera confianza y, en consecuencia, una mayor gobernanza.

El contexto actual impone nuevos desafíos a todos los gobiernos, centrados principalmente en temas cruciales como la reactivación económica, la reducción de las desigualdades sociales y la consolidación de la democracia.

Esto obliga no solo a los gobiernos centrales, sino también a las autoridades municipales, a adecuarse a las realidades de la sociedad y de su entorno, siendo eficientes y eficaces en su gestión.

Cada Municipio tiene sus particularidades, unos con más recursos que otros, pero todos con oportunidades para potenciar sus capacidades y atender sus necesidades para elevar la competitividad de sus propias regiones, con el consecuente beneficio para sus ciudadanos.

La descentralización apunta hacia ese objetivo, se propone lograr un sistema económico, político y social cercano a la gente. A eso nos invita toda gestión de Gobierno Abierto, como un modelo de gobernanza que involucra la mejora permanente de la gestión pública, promoviendo el acceso a la información, la participación ciudadana, la rendición de cuentas públicas y el apoyo de las plataformas tecnológicas para la apertura y rendición de cuentas, de tal manera que incida en el desarrollo local de la mano de instituciones sólidas, equitativas y confiables.

Hago referencia a la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, publicada en el año 2008, que entre sus aportes señala que para llegar a ese nivel, se debe tener una administración enfocada en la satisfacción del ciudadano como beneficiario legítimo de los programas y servicios públicos y de los distintos procesos que componen las políticas públicas, sumado a una gestión orientada a resultados.

Igualmente, destaca la necesidad de adoptar estrategias de innovación y también de desarrollo organizativo para la gestión del cambio y de formulación de soluciones creativas, como producto de la participación directa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

Lo antes expuesto está vinculado con la descentralización como motor de desarrollo comunitario y también como impulsor de un servicio público e instituciones fortalecidas, ya que los municipios han evolucionado y reforzado sus capacidades, adaptándose a los cambios que ha traído consigo esta nueva forma de gestión para el desarrollo local.

Para lograr un Estado moderno, es imperante dinamizar las instituciones públicas priorizando la relación gobierno-ciudadano, como la fórmula que garantice bienes, obras y servicios de mayor calidad; mayor eficacia en la prevención de la corrupción, que genere mejores intercambios entre el gobierno y los usuarios y la información que permita ofrecer soluciones más eficaces a los problemas públicos, promoviendo el trabajo colaborativo para el desarrollo de políticas públicas que generen valor a la población, que den respuesta a sus necesidades y que sea producto de un esfuerzo conjunto.

Ha quedado demostrado que enfocarse en lo local, para alcanzar las metas nacionales, constituye el nuevo modelo de organización social y económica que no solo permite alcanzar los resultados en menor tiempo, sino que empodera a los ciudadanos, dándoles la posibilidad de ser protagonistas de su propio desarrollo y fortaleciendo la competitividad.

De eso se trata la gobernanza, de perseguir el logro de un desarrollo económico, social e institucional a largo plazo, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y la economía, con el ciudadano siempre visto como el beneficiario final de la gestión pública o como legítimo participante en el proceso formulación, ejecución y seguimiento a las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

AUTORIDAD NACIONAL
DE TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN

Retos de los Gobiernos Locales frente a la Descentralización como Eje Estratégico para el Desarrollo en América Latina

Dr. Rogelio Rodríguez Rodríguez[1]

Resumen

Reconocer hoy, la relevancia que representan los procesos de integración para el desarrollo en América Latina, frente a un escenario complejo que cambió diametralmente la hoja de ruta sobre la que los gobiernos locales venían transitando, bajo modelos centralizados en algunos países de nuestro continente y en otros donde se estaba tratando de llevar a cabo la construcción de un andamiaje certero hacia la descentralización político – administrativa. Sin embargo, es a partir del 2020 que el escenario se transforma frente a un problema que es de todos conocido, generado por el COVID-19, el

1. Presidente del Instituto Euro-latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL) y Director General del Centro de Estudios para el Desarrollo de Proyectos Sociales (CEDPROS). Ha ocupado los cargos de Director de Relaciones con Hispanoamérica de la IAPAS, Enlace Académico y Vinculación con América Latina del CRESUR de la Secretaría de Educación Pública (SEP), cuenta con Postdoctorado en Ciencias del Estado y Gobierno por la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS), Doctorado en Administración y Desarrollo Estratégico por el Centro de Investigaciones Sociales y Dirección Estratégica (CISDE), Doctorado en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Maestría en Sistemas de Calidad por la Universidad del Valle de México (UVM). Cuenta con una Especialidad en Administración por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Licenciatura en Ciencias Políticas y Sociales por la FCPyS (UNAM) y es egresado de la Escuela Nacional de Maestros (ENM). Conferenciante Nacional e Internacional sobre temas de Calidad, Desarrollo Municipal, Administración Pública y Gobierno, Liderazgo y Planeación Estratégica. Ha participado en diversas publicaciones en el ICAP, INAP, IAPEM, FCPyS (UNAM), Revista Buen Gobierno, Revista Alcaldes de México, Siglo XXI y el Periódico "La Razón". Es catedrático en la UNAM, ICAP, INAP, IAPEM, Universidad Anáhuac y es Investigador del Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa (CRESUR), Docente del Programa de Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) que se desarrolla en los países de la Región Centroamericana; en Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá. Ha sido servidor público con cargos de Dirección en la SEP, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Turismo, el Gobierno de la Ciudad de México y el entonces Instituto Federal Electoral.

cual obligó a todos los países del mundo a replantear nuevas formas de integración social, política y económica, donde el desarrollo de los países no pude estar exento de una reingeniería hacia una transversalidad en la comunicación, que permita más gobernanza y sobre todo una mejor participación ciudadana, en la ruta por generar fortalezas institucionales en el gobierno y la administración pública, en los diferentes niveles de responsabilidad política, donde consideramos que la descentralización debe constituirse como un eje transversal y estratégico para la construcción de buenos gobiernos democráticos y transparentes, que funden sus acciones en una ética pública, enfocada hacia un objetivo, mejorar las condiciones sociales de nuestros pueblos, donde se requieren esfuerzos significativos para superar los niveles de rezago y vulnerabilidad social como económica, reconociendo que la desigualdad y la pobreza están íntimamente ligadas y que durante décadas, los organismos multilaterales, los gobiernos e incluso las agencias de cooperación han tratado de priorizar acciones para elevar el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza como objetivos dentro de las políticas públicas internacionales, teniendo en muchos de los casos resultados no tan significativos en la búsqueda por abatir la desigualdad y la pobreza en nuestro continente. Es así como hoy debemos reconocer que las medidas para combatir la desigualdad no han sido suficientes. Por ello se hace urgente al hablar de desigualdad, desarrollo y descentralización, para actuar con rapidez y combatir este flagelo, construyendo juntos un futuro más justo, impulsando procesos de descentralización político-administrativos.

Abstract

Recognize today the relevance that integration processes represent for development in Latin America, in the face of a complex scenario that diametrically changed the road map on which local governments had been traveling, under centralized models in some countries of our continent and in others where it was trying to carry out the construction of an accurate scaffolding towards political-administrative decentralization, however; It is from 2020 that the scenario is transformed in the face of a well-known problem generated by COVID-19, which forced all the countries of the world to rethink new forms of social, political and economic integration, where development of the countries could not be exempt from a reengineering towards a transversality in communication, which allows more governance and above all a better citizen participation in the route to generate institutional strengths in government and public administration, at different levels of political responsibility , where we consider that decentralization should be constituted as a transversal and strategic axis for the construction of good democratic and transparent governments, which base their actions on a public ethic focused on one objective, improving the social conditions of our peoples, where significant efforts are required. to overcome the levels of social and economic lag and vulnerability, recognizing that inequality and poverty are closely linked and that for decades multilateral organizations, governments and even cooperation agencies have tried to prioritize actions to increase economic growth and the fight against poverty as objectives within public policies international organizations, having in many cases not so significant results in the search to reduce inequality and poverty in our continent. This is how today we must recognize that measures to combat inequality have not been enough. For this reason, it is urgent when talking about inequality, development and decentralization, to act quickly and combat this scourge, building together a fairer future by promoting political-administrative decentralization processes.

Palabras Clave

Descentralización, Gestión de Calidad, Políticas Públicas, Gobierno Local y Municipal y Desarrollo Regional.

Keywords

Decentralization, Quality Management, Public Policies, Local and Municipal Government and Regional Development.

Introducción

En la actualidad, abordar desde la perspectiva analítica cuáles son los niveles de desarrollo en América Latina, nos obliga a visualizar el tema desde una perspectiva político-social que involucra diversos elementos como: pobreza, marginalidad, poder político, gobernanza, gobernabilidad, participación ciudadana, desarrollo regional, arquitectura institucional, por citar algunos de los elementos.

Recordemos que América Latina, durante varias décadas, ha enfrentado al interior de su arquitectura institucional el fantasma de la centralización política, que ha caracterizado a los gobiernos de nuestra región, no olvidando los extremos que aún prevalecen en algunos países, donde las dictaduras siguen siendo un reto por vencer para las democracias.

Por ello, los gobiernos locales y municipales deben continuar en el esfuerzo de impulsar acciones hacia la descentralización política y administrativa, ya que es bajo este modelo de dirección, donde se puede visualizar de mejor manera la construcción de políticas públicas y en consecuencia, contar con una mejor forma de distribución de la riqueza, en una región donde la desigualdad y la pobreza siguen haciendo estragos en los grupos más desprotegidos y que menos tienen, donde México no está exento de este tema.

Al analizar los procesos históricos y evolutivos de la descentralización, en materia de políticas sociales, recordemos por ejemplo que no todos los Estados del bienestar son iguales en el transcurrir del tiempo y, en consecuencia, no en todos podemos plantear de la misma manera esta cuestión. En este sentido y por razones diferentes, podemos citar ejemplos como el modelo escandinavo (más basado en los servicios de proximidad, con un gran protagonismo de los gobiernos locales y una financiación que reposa en los impuestos, más que en las cotizaciones sociales) y el modelo anglosajón (con un Estado del bienestar más débil y una tradición también muy importante de los gobiernos locales en las responsabilidades educativas), están más bien emplazados para plantearse vías descentralizadas que el modelo continental (franco-alemán), en el que pesa mucho una concepción universalista-uniformizadora, que reposa en una regulación básicamente uniforme, aprobada por el gobierno central y una financiación procedente fundamentalmente de las cotizaciones sociales.

En este orden de ideas, cuando nos preguntamos cuáles son los niveles de gobierno más adecuados para realizar las distintas políticas públicas, enfocadas a generar bienestar en nuestros pueblos, debemos deducir que hay pues, que tener en cuenta que cada país presenta características propias y, que las recomendaciones que se puedan realizar deben pasar, ineludiblemente, por la prueba de cada realidad específica.

En este presente tan incierto, debemos reconocer que un eje estratégico en la construcción de gobierno es el lograr una mayor Gobernanza y Participación Ciudadana, lo que permitirá fortalecer la gobernabilidad de los gobiernos locales y municipales en un escenario donde la inteligencia colectiva y social debe ser el garante para buenos gobiernos en América Latina. La pandemia generada por el coronavirus (COVID-19) encontró a América Latina y el Caribe con grandes desafíos a nivel económico, social, político y ambiental. Algunos desafíos se han profundizado y com¬plejizado, y otros nuevos han surgido en el contexto regional, los efectos del impacto sobre todo en las economías domésticas son visibles, y se extenderán desafortunadamente por más tiempo de lo inicialmente esperado.

En consecuencia, los gobiernos locales requerirán sólidas capacidades para planificar, programar y ejecutar acciones con oportunidad y efectividad. Resultará fundamental que los gobernantes escuchen a los ciudadanos para impulsar políticas públi¬cas de calidad, y rindan cuentas sobre sus acciones y resultados. En este sentido se debe impulsar un mejor uso de las tecnologías digitales, y fortalecer la comunicación política vs centralismos, toda vez que estas pueden coadyuvar de manera eficiente y eficaz a acercar gobiernos y ciudadanos, potencializando la transparencia y la calidad de las decisiones y medidas frente a todos los retos en Latinoamérica.

Justificación

Para entender la realidad político – social en América Latina, debemos conocer el fondo que por décadas ha impedido que una región con tantos recursos y capital humano no haya logrado superar los niveles de rezago social. Dentro de los diferentes factores está el que refiere a la concentración de la riqueza, la tierra y el ingreso que está marcado por grandes extremos en la región. Por ejemplo, en ingreso per cápita, América Latina y el Caribe están entre las regiones con más desigual del mundo. En riqueza y patrimonio, la desigualdad también es muy elevada, con un índice de Gini de 0.809 reflejado en 2014.

De acuerdo con Simon Ticehurst, la brecha entre los más ricos y los que menos tienen es escandalosa. El 10% más pobre tiene niveles tan bajos de ingreso que en 2013 apenas alcanzaba un pírrico 1.3% del total regional. Entre tanto, el 10% con ingresos más altos de América Latina se queda con el 37%. Los datos se tornan aún más extremos cuando se revisa la riqueza y el patrimonio. En 2014, el 10% más rico de la región acumulaba el 71% de la riqueza y del patrimonio. La concentración era tan radical que en ese mismo año, el 70% de la población más pobre apenas logró acumular el 10% de la riqueza. Y esta tendencia en la actualidad no se reduce.

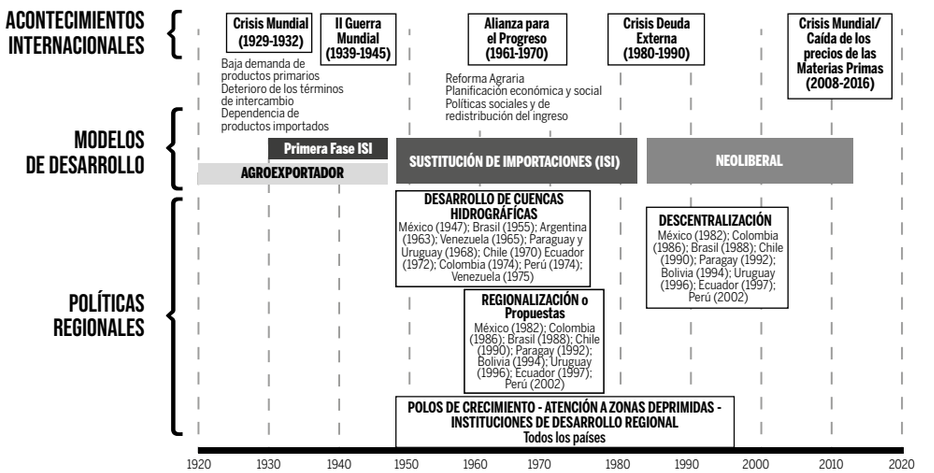
Del año 2002 al 2015, la fortuna de los milmillonarios de América Latina y el Caribe se incrementó al ritmo de un 21% promedio anual, un crecimiento seis veces superior al del PIB de la región completa, que fue de un 3.5% anual y un 6% más alto que el crecimiento de la riqueza del resto del mundo. Es decir: una gran parte del crecimiento económico está siendo capturado por los más ricos, lo que ahonda dramáticamente las brechas de desigualdad, (Ticehurst, Simon, 2015).

Por ello podemos afirmar que la extrema concentración de la riqueza va de la mano de la extrema concentración del poder, que pervierte las instituciones y los procesos políticos, poniéndolos al servicio de las élites y no de la ciudadanía, dando lugar a desequilibrios en el ejercicio de los derechos y en la representación política dentro de los sistemas democráticos.

En este marco de análisis debemos entender que las políticas públicas de mayor relevancia para reducir la desigualdad económica son la política fiscal, política de empleo, de protección social y la implementación de procesos profundos en materia de descentralización política, y para reducir las desigualdades entre hombres y mujeres; y garantizar servicios públicos de calidad, están principalmente las políticas en educación, salud y acceso al agua y saneamiento. Así mismo, reconozcamos la importante contribución del mercado de trabajo para la reducción de la desigualdad, lo que pone de relieve la necesidad de reflexionar sobre la importancia del empleo y los ingresos como vehículo de mejora en las condiciones de vida de la población latinoamericana, ya que la desigualdad es la causa y la consecuencia del fracaso del sistema político, y contribuye sensiblemente a la inestabilidad de nuestro sistema económico, lo que a su vez genera el aumento de la vulnerabilidad social, generando grandes márgenes de rezago en todos los sentidos.

Cuando llevamos a cabo un análisis sobre el interés hacia el ámbito global de los organismos internacionales para resolver los problemas de vulnerabilidad social, encontramos esfuerzos significativos como el generado dentro de los objetivos para el desarrollo del milenio (ODM), promovidos por Naciones Unidas, en los cuales figuró claramente como parte fundamental el objetivo para la reducción de la pobreza y las desigualdades, donde tenían cabida no solo las desigualdades económicas y territoriales, sino las más estrictamente sociales (incluyendo las de género), con particular énfasis en la educación, la salud y la lucha contra la pobreza. Estas ideas impulsaron en su momento que algunos gobiernos latinoamericanos reflexionasen, a partir del año 2000, sobre cómo podían abordar y poner en práctica políticas que mejorasen el desarrollo humano y la reducción de las desigualdades personales y territoriales.

Veamos a continuación, en la ruta del tiempo, los esfuerzos que se han realizado en América Latina por tratar de disminuir las desigualdades en el marco de la cooperación internacional:



Fuente: adaptado por el autor a partir de Stöhr (1975); Boisier, Cepeda, Hilhorst, Riffka y Uribe-Echevarría (1981); Coraggio, Sabaté, y Colman (1989); J. Gasca y R. Correa (2016). En R. Correa (2016).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), menciona que la dimensión territorial del desarrollo, en particular los patrones de organización espacial y las desigualdades existentes, ha sido considerada históricamente como una expresión del estilo de desarrollo periférico, el cual se caracteriza, entre otros aspectos, por una clara tendencia concentradora y por reproducir diferencias significativas en la condiciones de vida de habitantes de distintos territorios de Latinoamérica; y menciona que las desigualdades territoriales se deben a una dinámica relacional de los estilos de inserción en la economía mundial, una relación centro-periferia donde existen estructuras productivas que se diferencian por su grado de especialización y heterogeneidad, los flujos migratorios y los factores institucionales que intervienen en los procesos económicos de los territorios.

América Latina y el Caribe ha sido la región que presenta los índices más altos de desigualdad en la distribución del ingreso y de disparidades territoriales dentro y entre países de la región, siendo estas disparidades una muestra de las desigualdades económicas y sociales (Llungo, Julieta, 2018).

Por lo anterior, consideramos que se hace obligado realizar una evaluación en esta tercera década del siglo XXI, sobre cuáles serán los retos que América Latina tiene frente a escenarios complejos y una gran demanda ciudadana que reclama acciones estratégicas para superar una crisis sin precedentes, donde la innovación, la calidad y responsabilidad social deben ser el referente, bajo un modelo de descentralización que permitirá crear una mejor arquitectura institucional con visión de futuro.

En este contexto, también podemos encontrar instrumentos que fortalecerían la intensión anterior, como es la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), entre los cuales figura: corregir la desigualdad económica y la lucha contra la pobreza, el cambio climático, para lograr un incremento fundado en la innovación y alcanzar niveles de consumo sostenible. Es importante reconocer que estas ideas y objetivos han inspirado algunos planes para el desarrollo sostenible y la corrección de las desigualdades territoriales en varios países latinoamericanos, en armonía con la conservación del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático.

Objetivos

- Reconocer la importancia de la descentralización como modelo para el desarrollo económico y social en América Latina, a partir de un análisis de las desigualdades sociales, la marginación y la pobreza existente en la región.
- Identificar modelos como el de Gestión de la Calidad en la Administración Pública, para mejorar la arquitectura institucional en los gobierno locales y municipales en Latinoamérica.
- Evaluar los riesgos constantes que conlleva continuar con modelos basados en la centralización político – administrativa, como elemento que ha incidido en el subdesarrollo latinoamericano.
- Conocer qué factores estratégicos coadyuvan en la construcción de Políticas Públicas, que permitan el fortalecimiento institucional hacia una descentralización en el ámbito de lo local.
- Reconocer a partir de análisis comparado, la importancia de elementos como: innovación, transparencia, gobierno abierto, rendición de cuentas y combate a la corrupción, como ejes que permiten una mejor arquitectura institucional y gubernamental en la construcción de un buen gobierno, basado en la innovación, gobernanza y participación ciudadana.

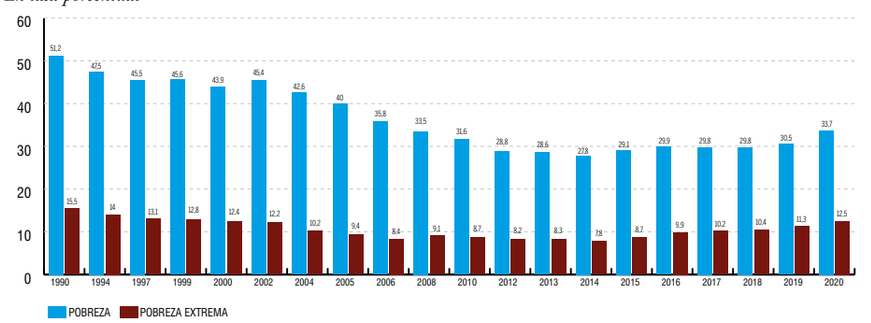
Desarrollo

Al profundizar en el análisis sobre la situación que guarda la región latinoamericana, de acuerdo con la CEPAL, se observa que los países de América Latina y el Caribe enfrentarán en el futuro inmediato desafíos en diversos frentes para controlar los efectos negativos que en todo orden ha generado la pandemia. Debemos estar atentos, ya que los efectos económicos y sociales del COVID-19 se verán agravados en el futuro inmediato, por problemas estructurales propios de la región, como son: los elevados niveles de desigualdad, informalidad laboral, desprotección social, pobreza y vulnerabilidad económica.

Aunado a esto, se suman elementos de mayor fragilidad en la región, donde vemos sistemas de salud y protección social débiles y fragmentados, asentamientos urbanos marginados en expansión, carentes de acceso a servicios básicos. Así mismo, dentro de la problemática tenemos diversas aristas abiertas que generan inestabilidad, como lo son: los grandes flujos migratorios y desplazamientos de población, aunado a conflictos de diversa índole. Esto lo afirmamos al observar los siguientes datos estadísticos.

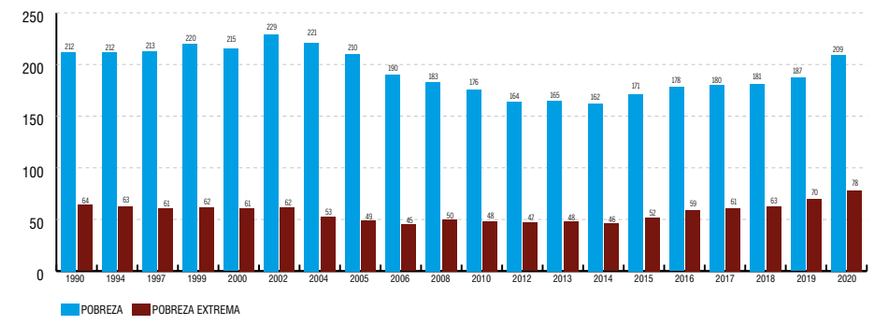
Población en pobreza y pobreza extrema en América Latina

En tasa porcentual



Población en pobreza y pobreza extrema en América Latina

En millones de personas



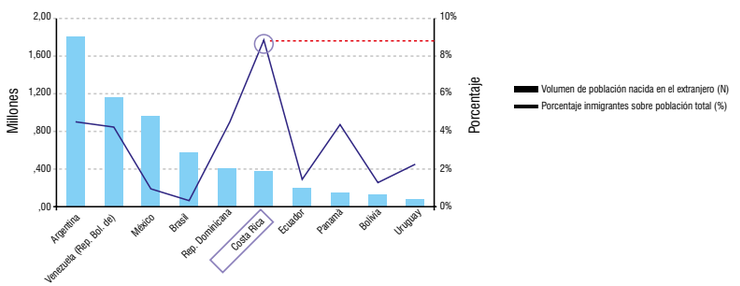
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

a). - Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

b). - Los valores de 2020 corresponden a proyecciones que tienen en cuenta el efecto de los programas de transferencias de emergencia.

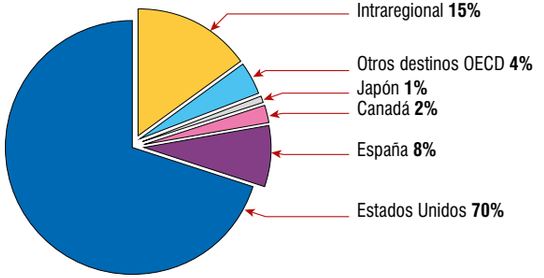
Migración en América Latina y el Caribe

Fuente: CEPAL.



Donde se observa que Estados Unidos concentra casi ¾ de la población migrante de América Latina y el Caribe.

Principales destinos de los Emigrantes Latinoamericanos y Caribeños, CIRCA 2010



Fuente: CEPAL

De lo anterior se deduce la urgencia de establecer una nueva ruta, donde los acuerdos y nuevas formas de estructuración político – social, permitan a los gobiernos locales y municipales construir políticas públicas hacia una descentralización objetiva, reconociendo que, de no ser así, no lograrán fortalecer nuevas y mejores formas de integración social, política y económica, ya que generando o replicando viejos modelos, que ya históricamente han fracasado en el pasado, se repetirán los resultados que han producido lo que ya conocemos, un desarticulado escenario de pobreza y desigualdad.

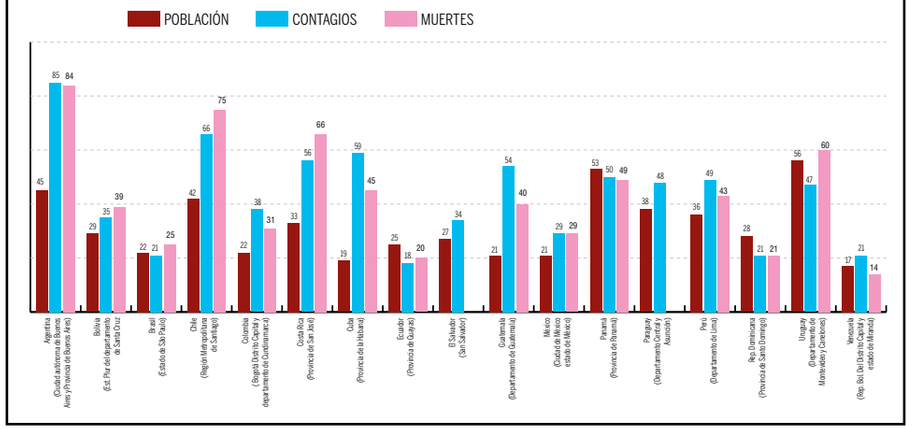
ODS	Meta asociada a la migración internacional
	3.C- Aumentar la capacitación y la retención del personal de salud en los países en desarrollo.
	4.B- Aumentar el número de becas disponibles para estudiar en el extranjero.
	5.2 / 8.7 / 16.2 - Erradicar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.
	8.8- Proteger los derechos laborales de las y los trabajadores migrantes.
	10.7- Facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. **10.C-** Reducir los costos de transacción de las remesas de los migrantes.
	16.9- Proporcionar acceso a identidad jurídica, en particular mediante el registro de nacimientos.
	17.18- Aumentar la disponibilidad de datos desglosados por condición migratoria.

La base sobre la que se deben establecer los nuevos acuerdos deberá estar sustentada bajo este decálogo.

Para comprender los porqués debemos impulsar una transformación de fondo en América Latina y el Caribe hacia la descentralización, el dato estadístico siempre servirá como referente para la toma de decisiones en sentido estricto; por ello debemos saber por ejemplo que el 81% de la población vive en localidades clasificadas como urbanas, de acuerdo con las definiciones nacionales, lo que la convierte a Latinoamérica en una de las regiones en desarrollo más urbanizada del mundo, destacada por su "metropolización", pues el 35% de la población vive en ciudades de 1 millón de habitantes o más, y existen cinco megalópolis con 10 millones de habitantes o más como son: Buenos Aires, Ciudad de México, Lima, Río de Janeiro y São Paulo, esto constituye un importante factor de riesgo, ya que estas grandes metrópolis exigen acciones objetivas para la atención de sus agendas por su alta densidad demográfica. Razón por la que hoy, en esta 3ra década de nuestro siglo, sino se logra revertir la curva de riesgo de infección que es uno de los temas fundamentales en este momento para toda Latinoamérica, estaremos en escenario de grandes complicaciones en lo Local y Municipal. Véase la siguiente gráfica:

Cantidad de población, contagios de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y muertes por COVID-19 en la división administrativa mayor (DAM) con respecto al total del país, 2020

17 países de América latina
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales de los países sistematizados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Por otra parte, y de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los gobiernos de América Latina y el Caribe son ocho veces menos eficaces que los países más desarrollados en la reducción de la desigualdad, a través de los impuestos y el gasto público. Las políticas redistributivas de los países de la región reducen la desigualdad en menos de un 5%, mientras que el mundo industrializado lo hace en un 38%. La incapacidad de redistribuir se puede resumir en pocas palabras: pensiones, gasto social y política fiscal fallida, (Moreno, Luis Alberto, 2020).

Entre los muchos factores que impiden el desarrollo en la región está la prevalencia del empleo informal en América Latina y el Caribe, millones de personas no reciben pensiones. Los sistemas de pensiones no contributivas se han ampliado en la región durante las dos últimas décadas en un esfuerzo por llegar a los más vulnerables, pero lograr la paridad con las pensiones que ofrece el empleo formal sigue siendo un objetivo distante.

Los niveles de gasto social, en la región, son bajos. Gran parte de lo que se gasta se hace por medio de subsidios de precios mal orientados, por ejemplo: para la energía, que no proporciona una ayuda significativa a los más pobres. Una redistribución más eficaz, por cada dólar gastado, podría lograrse a través de subsidios directos a los ingresos de los pobres y de las clases medias bajas. La redistribución basada en los impuestos

ha fracasado debido a la limitada capacidad de los gobiernos para controlar los altos niveles de evasión fiscal, que prevalecen en la región.

A esto sumamos que América Latina y el Caribe es una de las regiones más multiétnicas y multiculturales del mundo. El porcentaje de las poblaciones indígenas es aproximadamente del 8%, y se estima que el número total de grupos indígenas se sitúa entre 772 y 826. Los afrodescendientes representan una cuarta parte de la población total, pero en países como Brasil, República Dominicana y Venezuela son mayoría. Los pueblos indígenas y los afrodescendientes siguen en una situación de desventaja, tanto en términos de bienestar económico como de acceso a oportunidades. En promedio, en los países de la región el 43% de la población es indígena y el 25% de los afrodescendientes son pobres y las brechas salariales en relación con el resto de la población siguen siendo bastante altas. Si se ajusta por el nivel educativo, los salarios de los afrodescendientes son en promedio un 17% menores que los del resto de la población, mientras que la brecha salarial ajustada para los pueblos indígenas es del 27%.

Cuándo nos preguntamos ¿por qué es tan alta la desigualdad en América Latina? ¿por qué las transiciones democráticas en la región no cumplen la promesa de mejorar las oportunidades para todos? Sin duda se trata de preguntas complejas y no hay una única respuesta para todos los países.

En este sentido, es importante reconocer que algunos patrones regionales se manifiestan en todos ellos, aunque con diferentes grados de intensidad. Por ejemplo, los niños nacidos en familias con un nivel socioeconómico bajo generalmente carecen de oportunidades. Cuando son adultos, estos niños tienen acceso al mercado laboral con brechas de habilidades considerables que a su vez se traducen en importantes diferencias de ingresos a lo largo de la vida.

Es aquí donde vemos que los gobiernos hacen poca cosa para invertir estas tendencias. Allí donde los programas sociales sí existen, el gasto suele ser bajo y los programas a menudo tienen problemas de focalización considerables. Por otra parte, la recaudación de impuestos sufre de un fuerte sesgo hacia los impuestos indirectos (por ejemplo, los impuestos al valor agregado), que son más regresivos que los impuestos sobre los ingresos o los beneficios. En este sentido, América Latina ha adoptado escasas medidas a favor de la redistribución. Además, la calidad de los servicios públicos (como la educación, la seguridad, la salud y el transporte público) es baja, lo que genera un círculo vicioso que alimenta la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza.

En el Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL) y en el Centro de Estudios para el Desarrollo de Proyectos Sociales (CEDPROS), coincidimos en el argumento que la redistribución es insuficiente y la desigualdad

de oportunidades son las principales características de lo que podría denominarse un contrato social fracturado en América Latina, de acuerdo con las perspectivas de desarrollo visualizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Debemos entender en este sentido, que un contrato social es un acuerdo implícito entre los miembros de una sociedad para definir derechos y responsabilidades mutuos. Cuánto obtiene cada grupo del gobierno y cuánto contribuye es un aspecto básico del tejido social. En América Latina, este contrato social está fracturado y hay segmentos de la sociedad segregados geográficamente que disfrutan de servicios de cantidad y calidad diferentes. Este contrato social fracturado se ha vuelto más inclusivo y cohesivo en las últimas décadas, pero la agenda sigue abierta y algunas tendencias recientes son preocupantes, sobre todo cuando vemos una resistencia a transitar por modelos descentralizados, que permitan dar respuesta y reconstrucción a un tejido social que reclama justicia y equidad en la distribución de la riqueza. Por ello se afirma que la desigualdad del ingreso en América Latina y el Caribe ha preocupado por igual a académicos e intelectuales, a organizaciones multilaterales y a los responsables de las políticas públicas, al menos desde mediados del siglo XX. Aunque la región ha logrado grandes avances en diversos frentes sociales y económicos, el objetivo de reducir la desigualdad del ingreso ha resultado esquivo en muchos países, por lo que mencionaremos algunos aspectos relevantes que expone la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre el impacto que se ha generado ante esta nueva realidad.

- Previo al COVID-19, América Latina y el Caribe mostraban ya un bajo crecimiento, espacio limitado de política fiscal y conflictos sociales crecientes y movimientos masivos de migrantes y refugiados.
- Los efectos de esta crisis sanitaria generaron la recesión más grande que ha sufrido la región: -5,3%.
- Vimos el desplome del comercio en una escala del -15%.
- Sufrimos el aumento del desempleo con efectos en pobreza y desigualdad.
- Observamos como la pandemia ha tenido efectos diferentes según grupo social: adultos mayores, niñez, jóvenes, mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes.
- La pandemia permitió visualizar los problemas estructurales del modelo económico y las carencias del sistema de protección social y brechas del régimen de bienestar.
- Por otra parte, las medidas anunciadas han buscado contener el virus, proteger los ingresos de los hogares y la fuerza laboral, para evitar el colapso del sistema económico y proteger a la población más vulnerable.

- Se reorientaron los presupuestos públicos en una escala insuficiente y requiriéndose mayor financiamiento externo a bajos costos, para lograr alivios al servicio de la deuda.

- Para el reinicio de las economías nacionales y la flexibilización de la planta productiva se requerirá de un buen equilibrio entre la trayectoria COVID-19 y las consideraciones socioeconómicas.

- Finalmente vemos un debilitamiento del multilateralismo, proteccionismo comercial y reducción de la cooperación internacional.

Bajo estos escenarios, debemos comprender que la pandemia de la COVID-19 expuso de relieve algunas de las deficiencias estructurales de los mercados laborales en América Latina y porque no citar, la debilidad de sus estructuras gubernamentales, que mostraron una muy alta fragilidad en la construcción de políticas de muy corto alcance, lo que ha dado como resultado una muy baja posibilidad de resolver problemas estructurales hacia la reconstrucción de acciones para resolver problemas torales, como es el de la informalidad laboral que se traducen en una extrema inseguridad del ingreso, donde proteger a los trabajadores informales durante una recesión es complicado.

Requiriéndose en consecuencia, la necesidad de impulsar mejor sistema de protección social integrado, a través de reformas basadas en dos ejes estratégicos.

El primer eje debe enfocarse en medidas para reducir la discontinuidad en los costos no laborales entre contrataciones formales e informales. Si bien es cierto que este objetivo está presente desde hace tiempo en la agenda de las políticas de la región, hoy en día es esencial. La dualidad de los mercados laborales de América Latina, marcados por las fuertes diferencias en los costos no salariales de los trabajadores formales e informales se convierte en una barrera mucho mayor durante las recuperaciones. Cuando la incertidumbre es alta, los despidos se vuelven más probables, por lo que la contratación de empleados formales es especialmente cara, lo que a su vez semiparaliza la recuperación. Por lo que hacen falta llevar a cabo contratos laborales con cotizaciones menores y costos de despido más bajos, para estimular la recuperación del empleo formal.

El segundo eje estratégico debe abordar el problema de las débiles redes de seguridad de la región. Allí donde haya sistemas de seguro de desempleo, es necesario ampliarlos y reforzarlos; allí donde no existan, es necesario crearlos. Los trabajadores informales necesitan seguridad social. Sabemos que la fragmentación de la ayuda y la seguridad social es insuficiente en América Latina, donde se dejan a miles de trabajadores en una situación de alta vulnerabilidad.

En este mismo orden de ideas, cuando hablamos de problemas estructurales y centralización debemos identificar cuáles han sido los principales puntos neurálgicos de acuerdo con la CEPAL y que a partir del 2020 han hecho exponencial la desigualdad, informalidad y pobreza, que han generado grandes tensiones sociales y económicas para los gobiernos en lo local y municipal, donde podemos citar los siguientes como:

- La profundización de desigualdades estructurales con altos niveles de informalidad, desprotección social y baja productividad; dejando al descubierto nudos críticos en salud, educación y cuidados.

- La magnificación en la injusta división sexual del trabajo y organización social del cuidado con un retroceso de una década en inclusión laboral de las mujeres y con impacto desigualador en informales y jóvenes.

- La carencia de políticas públicas para enfrentar la pandemia y para conectar la emergencia con una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad.

- Y finalmente, la urgencia para avanzar hacia un Estado de bienestar con sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles, con base en un nuevo pacto social.

Con base en lo anterior, tenemos frente a nosotros un panorama social de grandes desafíos, en donde se hace obligado llevar a cabo procesos de reingeniería institucional hacia una descentralización estratégica para disminuir la brecha de desigualdades sociales, que ya son un tema urgente por atender en América Latina, donde se vislumbra el siguiente escenario:

- A un año del inicio del COVID-19: se da una caída del PIB de 7,7%; cierre de 2,7 millones de empresas, aumento en la desocupación con agudas brechas laborales de género.

- América Latina se constituye como la región en desarrollo más afectada con solo 8,4% de la población mundial, registrando el 27,8% de muertes por COVID-19.

- El costo social ha sido muy alto, pese a que los gobiernos anunciaron 263 medidas de protección social para enfrentar la crisis y cubrir cerca del 50% de la población, con un gasto adicional estimado de emergencia de 86 mil millones de dólares, entre marzo y diciembre de 2020.

- Nos enfrentamos a un futuro complejo, pese a las medidas de protección social que han tratado de evitar un mayor aumento de la pobreza y pobreza extrema, teniendo ya un retroceso de 12 años en pobreza y 20 años en pobreza extrema.

- Sumado a esto, encontramos un aumento en la vulnerabilidad respecto al 2019: pasando de 467 a 491 millones las personas que viven con ingresos hasta 3 veces la línea de pobreza, lo que hace esencial y urgente la generación de empleo.

Bajo esta realidad, los gobiernos locales y municipales deben evaluar la necesidad de una transformación de fondo para generar nuevas fortalezas en su arquitectura institucional, donde se hace imperativo insertar en la agenda gubernamental procesos de descentralización administrativa y política para ampliar los márgenes de participación social y ciudadana, promoviendo de esta manera una mayor gobernanza para lograr una gobernabilidad más estable que permita cerrar la brecha de las desigualdades, objetivo fundamental que debe tener todo gobierno latinoamericano, para ello es indispensable enfocar los esfuerzos hacia la construcción de las siguientes acciones:

- Impulso de una política para la creación de capital humano.
- Construir políticas activas de empleo.
- Diseñar políticas de transferencias condicionadas.
- Mejorar la eficiencia y equidad del sistema impositivo.
- Fortalecer la asociación hacia las pequeñas empresas.

A manera de una profunda reflexión, debemos comprender que nuestra realidad ha causado una crisis de demanda, es decir; temor a utilizar servicios que exigen intercambios presenciales con desconocidos y, por otra parte, una crisis en la oferta de mano de obra frente al temor de los riesgos de infección en transporte público y en sitios de trabajo. Por ello es clave para la recuperación económica que, los gastos fiscales prioricen medidas sanitarias que permitan reducir, de manera confiable, los riesgos de infección que impiden la reactivación de la actividad económica (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020).

Con base en lo anterior:

- Hoy es clave diseñar políticas cuyos gastos sean temporales.
- Donde las políticas deben ser preferentemente de apoyo a la iliquidez (crédito) y no de gasto (transferencias inter- temporales en vez de exenciones).
- Y en la medida de lo posible, se deberían de reasignar partidas de gasto para contener el gasto agregado.

En este sentido es básico, emprender reformas creíbles de eficiencia del gasto y/o impositivas que aumenten el espacio fiscal a mediano plazo para compensar los aumentos de gasto que genera la crisis sanitaria, que no logramos superar y que se ampliara en el tiempo y el espacio más allá de lo estimado por los gobiernos en el mundo.

Debemos entender que este tipo de reformas podrían dar una señal de confianza a los inversionistas nacionales y extranjeros de que los incrementos en el gasto son temporales y manejables y con ello evitar mayores flujos de capital fuera de la región, y de esta forma impedir un mayor incremento en el costo del endeudamiento.

Estamos en lo cierto, que las medidas que se tomen hoy son cruciales para ver qué economía nos espera a la salida de la crisis, lo que demanda la construcción de gobiernos más efectivos, eficientes y abiertos, para el beneficio de las personas sin dejar a nadie atrás.

En este sentido, nuestras sociedades demandan hoy cada vez más y mejor acceso a información oportuna y confiable, así como más y mejores instancias para participar de manera significativa en las decisiones que nos afectan.

Por lo que es crucial transparentar la información crítica que respalda las decisiones adoptadas por la autoridad y que esta información sea basada en evidencia científica, y esté disponible, tanto en formatos como lenguajes fácilmente comprensibles para todos, incluidos quienes corren el riesgo de ser excluidos como los pueblos indígenas, adultos mayores, migrantes, entre otros, promoviendo así la inclusión y la equidad en la construcción de un buen gobierno.

Así mismo es necesario abrir canales institucionales de diálogo e incidencia de la sociedad civil para conseguir respaldo y comprensión, así como para conducir el proceso después de la crisis, como ya se ha mencionado con una mayor participación de todos los actores, a través de una amplísima participación ciudadana. Toda vez que, un gobierno abierto debe caracterizarse por ser transparente y promover participación y esquemas de colaboración, con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos.

De esta manera debemos estar conscientes que nos encontramos frente a un escenario económico mundial, cuyo deterioro e incertidumbre no parecen que vayan a disminuir en el futuro inmediato. Durante el periodo reciente, los países latinoamericanos y caribeños deben tomar las medidas correspondientes para transitar hacia una mejor estrategia, donde la toma de decisiones y la construcción de gobierno se estructure bajo un esquema descentralizado, con mayores oportunidades para el desarrollo y crecimiento económico.

En este mismo orden de ideas, dentro del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y como resultado de la II Cumbre Iberoamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, coinciden con el Instituto Euro-latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL), al observar y afirmar que la deteriorada situación social y política en América Latina pide nuevas alternativas de desarrollo. La nueva panacea parece ser, en varios discursos, el desarrollo local y la descentralización. Sin embargo, bajo estos nombres se nuclean numerosas experiencias de muy diverso carácter, desde las puramente instrumentales hasta las de construcción de capital social. Existe, con razón, cierta disconformidad con el uso y la práctica de estas categorías y formas de hacer. Es así como, desde nuestro particular punto de vista, consideramos que el desarrollo local y la descentralización son factores de desarrollo. No son ni una moda, ni un paradigma ni una panacea. Su gran potencialidad está en que representan una estrategia diferente para el desarrollo, (Gallicchio, Enrique, 2005).

Como señala Alberto Enríquez, si bien no somos los más pobres, somos el continente con la mayor brecha entre ricos y pobres, el continente líder en desigualdades sociales y desequilibrios territoriales, y con increíbles inequidades de género, edad y etnia. Esta situación da sentido a la rediscusión de los modelos de desarrollo, al desarrollo local y la descentralización como alternativas, (Enríquez, Alberto, 2002).

De esta manera, hemos visto como la implementación de estrategias de desarrollo regional ha implicado a su vez la reorganización territorial, mediante la adecuación de regiones predeterminadas o la conformación de éstas, definiéndolas principalmente por afinidades económicas y de contigüidad geográfica.

Realizando una retrospectiva, vemos como los procesos e intentos de regionalización que se inician en la década del setenta en diferentes puntos de América Latina, tal como señala Sergio B. (Boisier, Sergio, 1997), vieron dificultad a su concreción, dado que los problemas conceptuales para definir las regiones y las formas de vincularse con estas desde los gobiernos centrales. A pesar de ello, estos intentos pueden ser considerados en cierta medida como antecedentes de los procesos de descentralización, generalizados en los años noventa.

Recordemos que a mediados de los años setenta, y aún con un modelo neoliberal incipiente (promotor de la eliminación de todas las medidas de política económica que interfieran directa o indirectamente en el libre funcionamiento del mercado y a favor del retraimiento del Estado), se ponen en práctica modelos que presuponen planificación e intervención estatal, los denominados «polos de desarrollo». La instrumentación de dichos polos parte del supuesto de que la incorporación de estos puntos de concentración de actividades económicas tenderán a atraer mayor

crecimiento, provocando consiguientemente efectos positivos en el territorio de enclave y su región.11 Tal como señalan De Mattos (De Mattos, Carlos, 1997) y Sergio Boisier en sus evaluaciones sobre los «polos de desarrollo», la estrategia de implementación careció de un análisis con detenimiento de los requerimientos de recursos exógenos y de las capacidades disponibles en el ámbito local que aseguraran la sostenibilidad de los polos.

Los polos de desarrollo fueron un modelo con fuerte arraigo en el imaginario latinoamericano, principalmente del actor político, y al cual se recurre sucesivamente como estrategia ante períodos de crisis, sin tener en cuenta sus implicancias y dimensiones comprendidas.

Al igual que con el concepto de desarrollo, el de descentralización del Estado tiene diferentes acepciones y alcances. La descentralización del Estado no irrumpe en América Latina en los años noventa. Tal como se señaló anteriormente, hay antecedentes de estos procesos en la década de los años sesenta y setenta, en tanto proyecto democratizador. En este sentido, la descentralización es concebida en tanto cambio cultural y social que posibilita la redistribución del poder, a través de un proceso de transformaciones sociales y políticas, mediante las cuales se transfieren funciones y competencias del Estado central a unidades políticas subnacionales, (Hernán Ibarra, 2000).

Llevando el análisis a mayor profundidad vemos que paralelamente, y en una concepción de carácter más vertical, desde los organismos multilaterales de crédito que propiciaron la reforma del Estado, se optó por dejar de lado el carácter de proceso social del proceso descentralizador, acotando la descentralización a la transferencia de autoridad y responsabilidades de funciones públicas, desde el gobierno central a organizaciones de gobiernos subordinados o cuasi independientes o al sector privado, que ha sido la experiencia prácticamente a través del tiempo en América Latina.

Es así como los procesos de descentralización quedaron fuertemente asociados a los grados de descentralización alcanzados a través de la desconcentración, implicando la redistribución de toma de decisiones, responsabilidades financieras y administrativas, desde los niveles centrales hacia oficinas de gobiernos locales o entes de gobierno, ubicados fuera de la capital; y a la provisión de servicios públicos, a través de agentes privados, tales como: empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales.

De esta manera, quedaron relegadas las instancias de delegación que implicaban la transferencia de poder de decisión y administración, incluidas responsabilidades financieras; y aquellas que implican la devolución de poder y recursos a los gobiernos

locales a través de la transferencia de potestades para el cobro de impuestos, independencia para el uso de recursos, así como el fortalecimiento institucional de dichos entes de gobierno en su relacionamiento con la sociedad civil, (Finot, Iván, 2001).

En consecuencia, debemos comprender que lo Local no es sinónimo de territorios a pequeña escala, sino que debe ser entendido en tanto noción relativa y referida a un espacio global, ya que es en dicha relación donde aporta la posibilidad de articulación e integración. Cualquiera sea el espacio local que se defina, ya sea un barrio en una ciudad o una región transfronteriza, cada localidad está inserta en un espacio global. Lo Local no se define por divisiones geográficas o administrativas, sino que debe ser definido en relación con el proyecto que se emprende y con los actores involucrados.

Como lo expresa Enrique Gallicchio y Alejandra Camejo, desde esta perspectiva, el desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales a través de las estrategias de los diferentes actores en juego.

El desarrollo local implica pues, el desarrollo de territorios específicos y esta especificidad está dada por la dimensión económica, vinculada a la creación, acumulación y distribución de la riqueza; la dimensión social y cultural, referida a la calidad de vida, a la equidad y la integración social; la dimensión ambiental, referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo; y la dimensión política, vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico.

En términos generales, el desarrollo local consiste en un conjunto de prácticas complejas que implican la concertación entre los agentes —sectores y fuerzas— que interactúan en un territorio determinado y la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas en un proyecto común de generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial, con el fin de elevar la calidad de vida de cada ciudadano y ciudadana que viven en ese territorio, contribuir al desarrollo del país y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional, (Alberto Enríquez, Alberto, 1997). En un mejor modelo de integralidad social, política y económica.

Complementariamente, el avance y consolidación de los procesos de descentralización se ha vuelto fundamental para el desarrollo local en tanto instrumento para el empoderamiento de las sociedades locales. El proceso de descentralización, tal como señala Alberto Enríquez implica además de la transferencia de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos desde el gobierno central a las entidades

subnacionales, la construcción de capacidades necesarias para la participación activa y conjunta de los gobiernos y la sociedad civil, aportando así a la consolidación democrática.

En este sentido, la descentralización es una condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo local, ya que la descentralización por sí misma no asegura la integralidad, la participación y el mejor uso de los recursos, corriendo el riesgo de dejar de lado su carácter democratizador y ser un mero instrumento de reducción del Estado, sin contenidos de cambio social, (Enríquez, Alberto, 2003).

Debemos reconocer que los escenarios en los que tienen lugar los procesos de desarrollo local y descentralización han sido el resultado de un complejo proceso de transformaciones económicas y socioculturales, pautados por la búsqueda continua de consolidación democrática y mejora de la calidad de vida de los habitantes, así como por el rol que juegan y las relaciones que establecen entre sí los gobiernos centrales, los gobiernos locales, los movimientos sociales, ONG y la sociedad civil en su conjunto.

Un punto estratégico para la construcción de un lenguaje común, así como para la puesta en práctica del desarrollo local, es analizar los criterios utilizados para definir el territorio o, en otras palabras, de cómo se configura lo local. Tal como lo hemos venido analizando, lo local no es sinónimo de territorio a pequeña escala, sino que debe ser entendido en tanto noción relativa y referida a un espacio global, ya que es en dicha relación donde aporta la posibilidad de articulación e integración.

Debemos entender que lo local no se define por divisiones geográficas o administrativas, sino que se constituye a partir de la historia de los grupos humanos que lo habitan, las condiciones geográficas, ambientales, culturales, políticas y económicas específicas de cada territorio. Esta combinación de factores otorga singularidad y significación, generando un sentido de lugar y pertenencia que se ponen en juego al momento de definir lo local. Debido a estas características, lo local es muy diverso y no se correlaciona con una escala predeterminada, sino que debe ser definido en relación con el proyecto que se emprende y con los actores involucrados. Estos criterios para definir lo local otorgan un rol central a los actores, entendiendo como tales a «todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales», (Arocena, José, 1995).

Siguiendo la ruta establecida, dentro de este marco analítico, podemos definir que lo local se asocia con la unidad básica de la administración de gobierno, con lo cual cuenta con límites que coinciden con los político-administrativos y dependen del grado de descentralización, competencias y recursos específicos. La configuración del

municipio como escenario local responde tanto al arraigo histórico que este tiene en algunas regiones de América Latina, como también a la búsqueda de reivindicar o consolidar, en aquellos recientemente creados, el rol del municipio se constituye, así como el principal agente para desarrollo en América Latina.

Debemos tener muy claro que lo local-municipal es un nivel intermedio, entre la comunidad y la región, que posibilita trascender las relaciones cara a cara y en él coexisten actores de orden político, económico y social. La escala local-municipal es una de las mayormente utilizadas, siendo de preferencia por parte de los organismos internacionales, ya que esto se articula con el fomento a la descentralización y la búsqueda de mejor llegada a los destinatarios que es la sociedad civil en su conjunto.

Por la importancia que representa el desarrollo local y municipal en América Latina, debemos continuar con nuestros esfuerzos para impulsar alianzas político – administrativas que nos permitan consolidar en Latinoamérica un verdadero modelo de descentralización y erradicar la tendencia histórica latinoamericana, que prácticamente ha sido centralizadora. En ello han influido razones políticas, como la matriz unitaria, típica de la mayoría de los Estados de la región, el centralismo larvado que existe, incluso en los que adoptaron estructuras federales, y las influencias culturales, muy importantes desde la independencia, procedentes de países tradicionalmente centralizados, en especial Francia. A todo ello se agregan los mecanismos de retroalimentación, que se dan entre la centralización de la toma de decisiones y la concentración de la actividad económica. Esto ha sido notorio, especialmente en el largo periodo de la sustitución de importaciones.

Cabe interpretar la descentralización de dos maneras. Por un lado, la descentralización política, transfiere la capacidad de decisión sobre la provisión de bienes públicos a instancias locales. De esa manera busca crear canales de representación y participación ciudadana que permitan adecuar tal provisión a las preferencias que se dan en ámbitos geográficamente diferenciados. Por otro lado, la descentralización económica introduce mecanismos de mercado en los procesos productivos, con lo cual pretende contribuir a la eficiencia y reducir los costos mediante la competencia, retirando asuntos de las decisiones de naturaleza político-administrativa, (Finot, Iván, 2002).

Ambas promueven la participación de los ciudadanos, tanto en las decisiones de naturaleza puramente política, como también en las vinculadas a la vida cotidiana, la que se realizaría individualmente a través del mercado (o de cuasi mercados creados en sectores determinados), y comunitariamente en el caso de los proyectos sociales y la creación de bienes cooperativos.

La descentralización aparece como una apuesta para lograr que el gobierno sea eficiente, para que se haga política a bajo costo y se entreguen los servicios que la población espera que el gobierno produzca. Esto podría lograrse, estableciendo algún grado de competencia entre servicios y organizaciones gubernamentales.

En definitiva, la descentralización permite que los ciudadanos de diferentes territorios adecuen la provisión de bienes y servicios públicos a sus propias preferencias, (Franco, Rolando, 2003).

En este contexto entendemos que, si bien la descentralización política tiene que ver tanto con la transferencia formal de autoridad a otros niveles de gobierno para la toma de decisiones, como con la elección de los funcionarios locales, los indicadores que con mayor frecuencia se utilizan en el ámbito internacional buscan medir la representatividad en los niveles subnacionales y la celebración de elecciones periódicas,[2] pues, por un lado, las elecciones locales se asume que son indicativas de que una parte de la actividad representativa se está llevando a cabo en el orden local y, por tanto, que algunas funciones políticas se están descentralizando (Schneider, A, 2003). Por el otro, se da por hecho que los funcionarios locales elegidos popularmente tienen niveles más altos de autonomía política que los nombrados y pueden decidir sobre una mayor proporción del gasto público, (Rodden, J., 2004).

Por otra parte, la descentralización administrativa se refiere a la transferencia de la responsabilidad, tanto en las funciones administrativas como en la implementación de las políticas centrales. Este tipo de descentralización está presente cuando al menos una política no es implementada de modo directo por el gobierno central, sino por agentes locales designados y subordinados jerárquicamente al gobierno central (Treisman, D., 2007). Con la descentralización administrativa, se esperaría lograr una prestación más eficiente de los servicios públicos y una implementación más eficaz de las políticas, ya que estas pueden ser diseñadas de acuerdo con las necesidades y características geográficas y socioculturales de los ciudadanos, (Oates, W. E, 1972).

De esta manera, la descentralización administrativa siempre implicará la transferencia de algún grado de autonomía a los funcionarios, ubicados en los niveles subnacionales. Por eso, una forma de medir los niveles de autonomía administrativa es analizando el porcentaje de los ingresos locales que provienen de los impuestos nacionales, pues esto es indicativo del grado de control que el gobierno subnacional tiene sobre sus

2. Para el caso de México, las elecciones periódicas se encuentran reguladas por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que estas no deben ser consideradas como un indicador de descentralización política.

recursos. Indicadores complementarios al anterior son, por un lado, las donaciones o transferencias no condicionadas del gobierno central como porcentaje de los ingresos totales o bien, el porcentaje de ingresos que se ejerce en dependencias, entidades e institutos locales, cuyas funciones eran antes competencia del gobierno central.

Finalmente, los elementos desarrollados dentro de este análisis nos permiten comprender la importancia de evaluar un escenario con un alto rezago y desigualdad social que prevalece en América Latina y por otra parte la urgente necesidad de transitar hacia una descentralización en dos sentidos la política y la administrativa, ambas tan necesarias para impulsar nuestro desarrollo y crecimiento económico, superando los grandes retos que por décadas no nos ha permitido alcanzar la ruta hacia el desarrollo.

De esta manera, podemos hoy también considerar elementos adicionales que pueden abonar o ser parte de los procesos de descentralización en América Latina, como son el modelo de Gestión de Calidad en la Administración Pública, la Innovación y el de Transparencia y Rendición de Cuentas. Porque sabemos que los retos de la tarea de gobernar obligan a emplear, cada vez con mayor frecuencia, modelos de gestión novedosos, innovadores y atingentes, que permitan imprimir mayor racionalidad y eficacia a las políticas públicas. Entre este tipo de modelos se encuentra la Gestión de Calidad, un modelo que se retomó del sector privado hace varias décadas y que actualmente se enfrenta al reto de alcanzar su institucionalización y adopción plena, en las administraciones públicas.

Entendamos como lo establece Francisco Moyado, que las estructuras organizativas del gobierno[3] y la administración pública, también han experimentado diversas transformaciones, producto de la dinámica internacional y la agenda político-institucional de cada país. La nueva complejidad que enfrentan los Estados se traduce en dos problemas concretos, desde la óptica de la gobernación, uno se refiere a la capacidad directiva de los gobiernos para dirigir a sus sociedades, impulsar acciones y traducirlas en resultados; y la otra se ocupa de la legitimidad política, que se ha visto erosionada como consecuencia de los problemas para ofrecer respuestas oportunas y atingentes a las necesidades y demandas de los ciudadanos, (Moyado, Francisco, 2011).

3. Por gobierno se entiende la estructura institucional que hace posible la aplicación de mecanismos para la dirección pública de la sociedad. El concepto gobierno se utiliza para designar el conjunto de poderes públicos existentes, como Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para designar la forma de organización del régimen político, (Molina y Delgado, 1998).

Aunado a lo anterior, debemos considerar así mismo a la innovación que no es necesariamente sinónimo de incorporación de alta tecnología, aunque esta intervenga cada vez más en los equipos, materiales, programas informáticos (tecnología incorporada) y métodos, ya que gran parte de las innovaciones resulta de recombinaciones de elementos conocidos o de nuevos usos o de la creatividad puesta al servicio de la producción institucional, para marcar una diferencia.

En este sentido, el nuevo modelo de descentralización desde hace varias décadas ha permitido paulatinamente lograr algunas modificaciones en el ámbito estatal y en la relación Estado-sociedad, observándose estas a partir de los años 90´s, permitiendo relativas transformaciones en el ámbito de los gobiernos locales, de tal magnitud que ha surgido así una nueva función, la del desarrollo local, a la vez que se incorporan nuevos temas a la agenda política y se implementan nuevas tecnologías de gestión.

Reconociendo que se hace necesario dar cuenta sobre la construcción de procesos de cambios en la agenda municipal y la importancia de esta para el desarrollo, considerando la necesidad de innovar a tal fin, objetivo que debemos potencializar en el trabajo institucional.

Ya que los gobiernos y las administraciones públicas se enfrentan diariamente a la necesidad imperiosa de mejorar la prestación de servicios públicos, fundamentales para el desarrollo y funcionamiento de las sociedades, tales como: servicios tributarios, trámites diversos, seguridad pública, transporte, salud, educación, abasto, agua potable, construcción de infraestructura. Servicios que muestran una demanda creciente por una provisión eficiente y de calidad, a la altura de las necesidades y expectativas de los ciudadanos, fortaleciendo la gobernanza que obliga a enfocar con mayor efectividad las tareas de gobierno. Por ello, la calidad emerge también como un principio y valor público, en tanto el contexto demanda una regulación pública de calidad, para dar cauce a la diversidad de polos de poder económico; un marco institucional de calidad, para mejorar la percepción social sobre la gestión y los servicios públicos que se brindan, así como una participación ciudadana de calidad, para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la misma democracia.

Reconociendo que la calidad ha tenido una evolución significativa en su implementación en el sector público, debemos identificar como ha sido su permeabilidad y adaptación en la Administración Pública como se señala en el cuadro siguiente:

4. El aseguramiento de la calidad es un sistema que pone el énfasis en los productos, desde su diseño hasta el momento del envío al cliente, y concentra sus esfuerzos en la definición de procesos y actividades que permitan la obtención de productos conforme a unas especificaciones. El objetivo que se persigue con este enfoque es doble: en primer lugar, que no puedan llegar al cliente productos y servicios defectuosos; y en segundo lugar buscar la manera de evitar que los errores se produzcan de forma repetitiva.

FACTORES DE CALIDAD INDUSTRIAL	FACTORES DE CALIDAD EN EL ÁMBITO PÚBLICO	POLÍTICAS DE CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO
Calidad y plazo de desarrollo de nuevos productos	Capacidad de reacción a nuevos requerimientos de los ciudadanos-clientes.	Diseño y evaluación de políticas públicas de calidad en el servicio.
Calidad de los proveedores	Calidad de los proveedores, centralización y homologación de compras.	Control de suministros Exterminación de servicios.
Autorización de procesos	Información de procesos administrativos.	Racionalización y rediseño de procesos administrativos.
Flexibilidad y plazos de fabricación	Reducción de los plazos de tramitación. Estandarización y modularización de trámites.	Diseño de cartas de servicios.
Calidad del proceso de fabricación	Manuales de procedimiento, diagramas de flujo.	Elaboración de manuales de procedimiento. Normalización documental.
Estrategia de distribución	Instalación y acercamiento al ciudadano de los puntos de contacto con la administración.	Programas de formación en calidad para el personal de servicio al cliente.
Calidad de servicio a los clientes	Calidad del servicio a los ciudadanos. Consideración del ciudadano como cliente.	Establecimiento de un sistema de atención al cliente.
Factor Humano	Políticas de calidad en la gestión de recursos humanos.	Sistemas de motivación e incentivación. Programas de formación en calidad.
Organización y sistemas de información	Dirección por cuaddros de mando.	Sistema de atención electrónica.

Fuente: Adaptado de las ideas de Jordi Mas, 2001.

Con base en lo anterior, por modelos de calidad, debemos entender: "la agrupación de manera ordenada y racional de los elementos sobre los que se fundamenta la prestación de servicios de calidad, que satisfagan las necesidades de los diferentes grupos de interés (stakeholders) optimizando el uso de los recursos internos" (Bruno Juanes y Juli Blanco, 2001). Esta agrupación de elementos sirve como referencia para la estructuración de planes de calidad y estrategias, que abarquen todas las áreas clave en las empresas y en las organizaciones públicas.

En esta visión de transformación y reingeniería, hacia una nueva forma de gobernar, encontramos el aseguramiento de la calidad,[4] que es una fase superior dentro del proceso de desarrollo. Representa la orientación de los sistemas de calidad, tanto hacia

los procesos internos como hacia el entorno de los consumidores. La orientación de la organización y los procesos, hacia un producto y/o servicio, determinado por las expectativas del cliente, obligaría a las organizaciones a ser receptivas y atender el contexto económico y social en donde operan, lo cual proyectaría la organización productiva hacia los siguientes factores claves que son:

- Prevención de errores, es decir implantar medidas orientadas a generar productos sin defectos, que sean aceptados por los clientes y los mantenga fieles a su consumo;
- Control total de calidad, involucrando a los diferentes niveles de la organización, tanto a nivel de dirección, como a nivel operativo, para dar consistencia al sistema de gestión enfocado al producto y al cliente;
- Énfasis en el diseño de productos y/o servicios, orientando el sistema de calidad hacia las especificaciones establecidas en el sistema normativo y de regulación, que son la base del sistema de control y aseguramiento;
- Uniformidad y conformidad de productos y procesos, una vez determinadas las especificaciones del producto, la organización y secuencia de procesos deben funcionar de forma congruente, y
- Compromiso de los trabajadores, a través de la responsabilización con el proceso de calidad, enfocado a productos y servicios en función de las expectativas del cliente, que es el objetivo final de la organización.

Por lo anterior, la calidad se constituye como un elemento estratégico para el cambio estructural, basado en resultados dentro de la Administración Pública.

Conclusiones

Para concluir, este ejercicio de análisis, debemos reconocer que en los últimos años muchos países han emprendido el camino hacia la descentralización, la cual conlleva un proceso no estandarizado que depende de los objetivos que cada país establece. Donde la descentralización representa y se constituye como un instrumento eficaz que traslada competencias y recursos a los gobiernos locales, el cual debe contribuir a dinamizar el desarrollo de los países en Latinoamérica.

En consecuencia, en América Latina debe crearse una mayor sensibilización hacia los esfuerzos por descentralizar sus procesos político – administrativos y de participación, buscando aumentar en cada país los esfuerzos conjuntos, identificando los beneficios que producen bajo este modelo, que trae consigo grandes beneficios como los siguientes:

- Permite de mejor manera una mayor efectividad gubernamental.
- Es un instrumento para reducir los márgenes de pobreza y desigualdad.
- Impulsa la transparencia y la rendición de cuentas en una escala bidireccional, entre los gobiernos locales y municipales.
- Coadyuva en el fortalecimiento de la democracia territorial, tan necesaria en el desarrollo local de América Latina.
- Mejora en la prestación de servicios públicos.
- Eleva el nivel de vida de los ciudadanos.
- Refuerza la democracia y participación ciudadana.
- Mejora la rendición de cuentas.

Los gobiernos actuales necesitan comprender que su rol es tan importante como entes de gobierno que deben estar siempre en un estado de proximidad, más cercanos a los ciudadanos. Y hoy tienen el gran reto de generar procesos de cambio y transformación para cambiarle el rostro a un continente como lo es el latinoamericano, con mejores niveles de bienestar y desarrollo en beneficios de quienes menos tienen y han esperado una oportunidad de elevar sus niveles de vida.

Bibliografía

- Alberto Enríquez. (2002). “Desarrollo local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano”, en Alternativas para el desarrollo, N.º 80, FUNDE, San Salvador, diciembre de 2002; Alberto Enríquez y Enrique Gallicchio: “Gobernanza y desarrollo local”, documento presentado en la Escuela de Verano MOST-UNESCO, organizada por el CLAEH (Punta del Este, Uruguay, octubre de 2003).
- Alberto Enríquez. (1997). “Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional-local”, en Alberto Enríquez et al.: Desarrollo regional-local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI, San Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), 1997, p. 61.
- Arocena, José. (1995). “El desarrollo local: un desafío contemporáneo” Caracas, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Nueva Sociedad, 1995.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020). “La política pública frente a la COVID-19”. Recomendaciones para América Latina y el Caribe. Washington D.C. EE. UU.
- Bruno Juanes y Juli Blanco. (2001).” El Gato de Alicia: Modelos de calidad en la Administración Pública”. Editorial Díaz de Santos, Madrid, España.
- De Mattos, Carlos. (1997). “Evolución de las teorías del crecimiento y crisis de la enseñanza urbano regional”, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), noviembre de 1997.
- Finot, Iván. (2001). “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”, Santiago de Chile, Serie Gestión Pública de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), mayo de 2001, p. 34.
- Finot, Iván (2OO2) “Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía”, en Revista de la CEPAL, No. 78, diciembre.
- Franco, Rolando. (2003). VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 oct. 2003.

- Gallicchio, Enrique, Camejo, Alejandra. (2005). "Desarrollo local y descentralización en América Latina", Nuevas alternativas de desarrollo., Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, Uruguay.
- Gallicchio, Enrique. (2003). "El desarrollo local en América Latina. Algunos aprendizajes y cuestionamientos", ponencia presentada en el V Seminario Nacional de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (RedMuni) La reforma municipal pendiente: para qué y por qué. Perspectivas y prospectivas, Mendoza (Argentina), 9 de octubre de 2003, p. 5.
- Hernán Ibarra. (2000). "Descentralización del Estado y poder local", en Síntesis, n.º 33-34, Madrid, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), 2000, p. 61.
- Llungo, Ortiz Julieta, (2018). "Desigualdades y políticas regionales en América Latina: una visión actual", Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research, 41 (2018), Universidad de Alcalá, España.
- Moreno, Luis Alberto, (2020). "La crisis de la desigualdad, América Latina y el Caribe en la encrucijada" Banco Interamericano de Desarrollo, Ed. Matías Busso y Julián Messina, EE. UU.
- Moyado Estrada, Francisco (2011). "Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública" Estudios Gerenciales, vol. 27, núm. 120, julio-septiembre, 2011, pp. 205-223, Universidad ICESI. Cali, Colombia.
- Oates, W. E. (1972). Fiscal federalism. Nueva York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. Comparative Politics, vol.36, núm. 4, pp. 481-500.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. Studies in Comparative International Development, vol. 38, núm. 3, pp. 32-56.
- Ticehurst, Simon (2015). "Privilegios que niegan derechos, desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe", Editora Búho, OFMAN, Perú.
- Treisman, D. (2007). The architecture of government: Rethinking political decentralization. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

AUTORIDAD NACIONAL
DE TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN

Evolución de la Descentralización en Panamá

Mgter. Francisco Vigil Chavarría [1]

Resumen

El proceso de descentralización en Panamá ha logrado avances importantes en las transferencias de recursos y competencias, esto ha involucrado la participación ciudadana a través de los gobiernos locales, con el propósito de contribuir al desarrollo de cada una de sus comunidades y del país, gestionando proyectos según sus prioridades.

Una de las condiciones importantes para que se realice un proceso más efectivo y eficiente de la descentralización, es precisamente motivar a la ciudadanía a la utilización de los diferentes mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones, no sólo sobre los proyectos sino, principalmente, sobre lo que conlleva la administración y el traslado de competencias, lo que representa más responsabilidades a los municipios.

Como quiera que el proceso de descentralización en nuestro país es incipiente, se ha venido desarrollando de una manera ordenada y planificada, considerando prioritariamente la capacitación del recurso humano como un pilar para el manejo de la administración municipal.

A pesar de que la pandemia por el COVID-19 ha impactado en la población de una manera importante, en la salud, la economía y lo social, esto no ha sido obstáculo para que el proceso de descentralización siga la ruta preestablecida, haciendo los ajustes pertinentes para dar respuestas a las comunidades, a través de los fondos que el gobierno central traslada a los municipios.

1. Estudió su Licenciatura en Derecho y cursó la Maestría en Métodos alternos de solución de conflictos y la Maestría en Derecho Procesal por la Universidad Autónoma de Chiriquí. También estudió la Maestría en Docencia Superior por la Universidad Tecnológica OTEIMA.

   En su experiencia profesional se desarrolló como asesor en el Tribunal Electoral de Panamá, profesor de asignatura en la Universidad Autónoma de Chiriquí y alcalde en el Municipio de David, Panamá.

   Actualmente es Director General de la Nueva Autoridad Nacional de Descentralización de la República de Panamá.

Introducción

En la República de Panamá podemos decir que el primer paso concreto y en firme para empoderar a las comunidades para ser gestores de su propio desarrollo se dio en 1972, cuando el General Omar Torrijos Herrera, jefe de gobierno panameño, creó el sistema de representantes por cada uno de los corregimientos, señalando el gobernante Torrijos, que con este sistema, cada corregimiento tendrá un líder elegido democráticamente por su pueblo, para que el mismo se convierta en vocero y gestionador ante el gobierno central de todas las soluciones a las necesidades prioritarias de cada corregimiento.

En la actualidad, ha crecido el número de representantes, toda vez que han surgido nuevos corregimientos y de esta misma manera se han sentado diferentes accionar de las autoridades locales para llevar a cabo, a través de diferentes programas, el apoyo a la población.

El objetivo central de este documento es dar a conocer como ha sido la evolución de la descentralización en Panamá, que inicia con el gobierno del Presidente Martín Torrijos, a través de la Ley de descentralización, la misma no se ejecutó sino en el año 2015, y se han ido ajustando dentro del proceso diversas situaciones, que no se habían contemplado en sus inicios.

Referente Teórico

Como hemos señalado anteriormente, en la década del setenta, se dan los primeros pasos concretos, para que la ciudadanía formara parte de un proceso revolucionario y democrático en la toma de decisiones.

Estos representantes, luego formarán parte de lo que se denominó la Asamblea Nacional Constituyente y aprobaron la Constitución Política de 1972 y la cual contempla este sistema.

El título VIII sobre el régimen municipal y provincial, en su capítulo 1º, desarrolla los mecanismos por medio del cual los representantes de corregimientos pueden ser elegidos, así como sus funciones.

> **Artículo 225**: cada corregimiento elegirá un Representante y su suplente por votación popular directa, por un periodo de cinco años. Los representantes de corregimientos podrán ser reelegidos indefinidamente.

> **Artículo 226:** para ser Representante de Corregimiento se requiere:
>
> - ser panameño por nacimiento o haber adquirido la forma definitivamente la nacionalidad panameña, diez años antes de la fecha de la elección.
> - Haber cumplido dieciocho años.
> - No haber sido condenado por delito doloso, con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.
> - Ser residente de corregimiento que representa, por lo menos, el año inmediatamente anterior a la elección.
>
> **Artículo 227:** la representación se perderá por las siguientes causas:
>
> - El cambio voluntario de residencia a otro corregimiento.
> - La condena judicial fundada en delito.
> - La revocatoria del mandato, conforme lo reglamente la Ley.
>
> **Artículo 228:** en caso de vacante temporal o absoluta de la representación principal del corregimiento, se encargará el Representante suplente. Cuando se produzca vacante absoluta del principal y del suplente, deberán celebrarse elecciones dentro de los seis meses siguientes para elegir nuevo representante y su respectivo suplente.
>
> Artículo 229: los Representantes de Corregimientos no podrán ser nombrados para cargos públicos remunerados por el respectivo Municipio. La infracción de este precepto vicia de nulidad el nombramiento.

Produce vacante absoluta del cargo de Representante de Corregimiento el nombramiento en el Órgano Judicial, en el Ministerio Público o en el Tribunal Electoral: y transitoria, la designación para Ministro de Estado, jefe de Institución Autónoma o Semiautónoma, de Misión Diplomática y Gobernador de la Provincia.

> Artículo 230: los Representantes de Corregimientos no son legalmente responsables por las opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo como miembros del Consejo Provincial.
>
> **Artículo 231:** los Representantes de Corregimientos devengarán una remuneración que será pagada por el Tesoro Nacional o Municipal, según determine la Ley.

Capítulo 2º: El Régimen Municipal

Artículo 232: el Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito.

La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

> Artículo 233: al Municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativo y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública del Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencias y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma.

> **Artículo 234:** las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y órdenes del ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa.
>
> **Artículo 235:** ningún servidor público municipal podrá ser suspendido ni destituido por las autoridades administrativas nacionales.
>
> **Artículo 236:** el Estado complementará la gestión municipal, cuando está sea insuficiente, en casos de epidemia, grave alteración del orden público u otros motivos de interés general, en la forma que determine la Ley.
>
> **Artículo 237:** en cada Distrito habrá una corporación que se denominará Concejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito. Si en algún Distrito existieren menos de cinco corregimientos, se elegirán por votación popular directa, según el procedimiento y el sistema de representación proporcional que establezca la Ley. Los concejales para que, en tal caso, el número de integrantes del Concejo Municipal sea de cinco.

El Concejo designará un Presidente y un Vicepresidente, de su seno. Este último reemplazará el primero en sus ausencias.

> **Artículo 238:** por iniciativa popular y mediante el voto de los Concejos, pueden dos o más Municipios solicitar su fusión en uno o asociarse para fines de beneficio común. La Ley establecerá el procedimiento correspondiente.

Con iguales requisitos pueden los Municipios de una provincia unificar su régimen, estableciendo un tesoro y una administración fiscales comunes. En este caso podrá crearse un Concejo Intermunicipal, cuya composición determinará la ley.

> **Artículo 239:** los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Concejos.
>
> **Artículo 240:** la Ley podrá disponer de acuerdo con su capacidad económica y recursos humanos de los Municipios, cuales se regirán por el sistema de síndicos especializados para prestar los servicios que aquella establezca.
>
> **Artículo 241:** habrá en cada Distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal, y un Vicealcalde, electos por votación popular directa para un periodo de cinco años.
>
> **Artículo 242:** es función del Concejo Municipal, sin perjuicio de otras que la Ley señale, expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales, en lo referente a:
>
> - La aprobación o el rechazo del Presupuesto de rentas y gastos municipal que formule la Alcaldía.
> - La determinación de la estructura de la Administración Municipal que proponga el Alcalde.
> - La fiscalización de la Administración Municipal.
> - La aprobación o el rechazo de la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos, y lo relativo a la construcción de obras públicas municipales.
> - La aprobación o la eliminación de la prestación de servicios públicos municipales.
> - La creación o la eliminación de la prestación de servicios públicos municipales.

- El nombramiento, la suspensión y remoción de los funcionarios municipales que laboran en el Concejo Municipal.
- La ratificación del nombramiento del tesorero Municipal que haga el Alcalde.
- Las materias vinculadas a las competencias el municipio, según Ley.
- Los acuerdos municipales tienen fuerza de Ley dentro del respectivo municipio.

Artículo 243: los Alcaldes tendrán las atribuciones siguientes:

- Presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de Presupuesto de Rentas y Gastos.
- Ordenar los gastos de la administración local, ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.
- Nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales, cuya designación le corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo dispuesto en el Titulo XI.
- Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus funcionarios públicos.
- Ejercer las otras atribuciones que le asigne la Ley.

Artículo 244: los Alcaldes recibirán una remuneración que sus servicios será pagada por el Tesoro Nacional o Municipal, según lo determine la Ley.

Artículo 245: son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del Distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales, a pesar de tener esa incidencia. Partiendo de esa base, la Ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y los municipales.

Artículo 246: serán fuentes de ingreso municipal, además de las que señale la Ley conforme el artículo anterior, las siguientes:

- El producto de sus áreas o ejidos, lo mismo que de sus bienes propios.
- Las tasas por el uso de sus bienes o servicios.

- Los derechos sobre espectáculos públicos.
- Los impuestos sobre expendio de bebidas alcohólicas.
- Los derechos, determinados por la Ley, sobre extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza.
- Las multas que interpongan las autoridades municipales.
- Las subvenciones estatales y donaciones.
- Los derechos sobre extracción de madera, explotación y tala de bosques.
- El impuesto de degüello de ganado vacuno y porcino que se pagará en el Municipio donde procede la res.

Artículo 247: los Municipios podrán crear empresas municipales o mixtas para la explotación de bienes o servicios.

Artículo 248: el Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasa o impuestos municipales. Los Municipios solo podrán hacerlo mediante acuerdo municipal.

Artículo 249: los Municipios podrán contratar empréstitos previa autorización del Órgano Ejecutivo. La Ley determinará el procedimiento.

Artículo 250: en cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que promoverá el desarrollo de la colectividad y velará por la solución de sus problemas.

Las Juntas Comunales podrán ejercer funciones de conciliación voluntaria y otras que la Ley señale.

Artículo 251: la Junta Comunal estará compuesta por el Representante de Corregimiento, quien se presidirá, y cuatro ciudadanos residentes del corregimiento escogidos de forma que determine la Ley.

A su vez, citamos el capítulo tercero de la Constitución Nacional de la República de Panamá, que señala:

Capítulo 3º: El Régimen Provincial

Artículo 252: en cada provincia habrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, quien será representante de este en su circunscripción. Cada Gobernador tendrá un suplente designado también por el Órgano Ejecutivo.

La Ley determinará las funciones y deberes de los Gobernadores.

Artículo 253: las provincias tendrán el número de Distritos que la Ley disponga.

Artículo 254: en cada provincia funcionará un Consejo Provincial, integrado por todos los Representantes de Corregimientos de la respectiva Provincia y los demás miembros que la Ley determine al reglamentar su organización y funcionamiento, atendiendo estos últimos únicamente derecho a voz. Cada Consejo Provincial elegirá su Presidente y su Junta Directiva, dentro de los respectivos Representantes de Corregimiento y dictará su reglamento interno. El Gobernador de la provincia y los Alcaldes, de Distrito asistirán con derecho a voz a las reuniones de Consejo Provincial.

Artículo 255: son funciones del Consejo Provincial, sin perjuicio de otras que la Ley señale, las siguientes:

1. Actuar como órgano de consulta del Gobernador de la Provincia, de las autoridades provinciales y de las autoridades nacionales en general.
2. Requerir informes de los funcionarios nacionales, provinciales y municipales en relación con asuntos concernientes a la provincia. Para estos efectos, los funcionarios provinciales y municipales están obligados, cuando los Consejos Provinciales así lo soliciten, a comparecer personalmente ante éstos y rendir sus informes por escrito.
3. Preparar cada año, para la consideración del Órgano Ejecutivo, el plan de obras públicas, de inversiones y servicios de la Provincia y fiscalizar su ejecución.
4. Supervisar la marcha de los servicios públicos que se presten en su respectiva provincia.
5. Recomendar a la Asamblea Nacional, los cambios que estime convenientes en las divisiones políticas de la provincia.
6. Solicitar a las autoridades nacionales y provinciales estudios de programas de interés provincial.

Artículo 256: el Consejo Provincial se reunirá en sesiones ordinarias, una vez al mes, en la capital de la Provincia o en el lugar de la provincia que el Consejo determine, y en sesiones extraordinarias cuando lo convoque su Presidente o a solicitud no menos de la tercera parte de sus miembros.

Descentralización en Panamá

La Asamblea Constituyente de los 505 perdió su vigencia con la reforma constitucional de 1983, la cual estableció en Panamá la figura de los legisladores por circuito en todo el país, así que la figura del representante pasó a mantenerse como hasta ahora, gestores del desarrollo de sus corregimientos y concejales de los respectivos municipios.

En el año 1998 surge un movimiento denominado Pacto Visión 2020, presidido por el sociólogo Raúl Leis (q.e.p.d), y al cual pertenecían otros sectores de sociedad civil, los cuales planteaban la urgencia en la República de Panamá, se diera un proceso de descentralización real. Este planteamiento se les hizo a los candidatos presidenciales, de ese momento, los cuales se comprometieron a poner en marcha este plan una vez se instalarán como presidentes de la República. Cabe señalar, que resultó electa la Presidenta Mireya Moscoso, que en su gobierno no dio paso a este proceso.

En el 2004, resulta electo Presidente de la República, Martín Torrijos Espino, y la mayoría de Alcaldes del Partido Revolucionario Democrático. Una vez instalado el Gobierno del Presidente Torrijos, se inicia un movimiento de alcaldes y representantes a través del gremio que los aglutina, Asociación de Municipios de municipios de Panamá (AMUPA), presidido por el entonces alcalde de Panamá Juan Carlos Navarro, organizando comisiones de trabajo integradas por Alcaldes y Representantes, a fin de elaborar propuestas para los proyectos de ley de descentralización.

Luego de más de cuatro años de trabajo con muchas consultas, se logró que la Asamblea Legislativa de ese momento aprobara el penúltimo día del periodo la ley 37 del 29 de junio de 2009, que descentraliza la administración pública en la República de Panamá.

A continuación, señalamos artículos importantes de la ley de descentralización de 29 de junio de 2009, donde se establece lo siguiente:

Artículo 7. La descentralización tiene el objetivo de acercar las decisiones de la Administración Pública a la ciudadanía, trasladando las funciones públicas al nivel de gobierno más cercano a ella, de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley,

en un marco que promueva la democracia y la eficiencia económica, favoreciendo el diálogo público-privado, para promover la capacidad de los territorios y alcanzar una mayor eficacia y eficiencia del gasto público, para mejorar la provisión de los servicios básicos y agilizar la gestión pública.

Artículo 8. La descentralización es el proceso gradual mediante el cual el Órgano Ejecutivo traslada competencias y responsabilidades, transfiriendo, para tal efecto, en el marco del Plan Estratégico de Gobierno y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, los recursos para la implementación de políticas públicas provinciales, comarcales y municipales. Además, transfiere recursos financieros y técnicos para la implementación de políticas públicas municipales y comarcales, en el marco de una activa participación de los ciudadanos sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

Artículo 9. El proceso de descentralización cumplirá con los siguientes propósitos:

- Promover un desarrollo local sostenible para mejorar la calidad de vida, reduciendo los niveles de pobreza y marginalidad, en especial entre las mujeres, personas con discapacidad, indígenas y otros grupos vulnerables y de atención prioritaria, garantizando igualdad de oportunidades.
- Reorganizar y fortalecer las relaciones coordinadas entre el Órgano Ejecutivo y el Gobierno Local desde una perspectiva de colaboración, cooperación y lealtad institucional.
- Consolidar la unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas y la adecuada relación entre los distintos niveles de Gobierno.
- Aproximar el Gobierno Local a los ciudadanos, fomentando los procesos de participación ciudadana y la información en la acción de gobierno municipal, como base indispensable de un proceso transparente.
- Promover el desarrollo y la productividad de la economía regional y municipal, basados en su potencialidad, posicionando al Municipio como agente promotor del desarrollo local.
- Trasladar gradualmente competencias administrativas y fiscales a los municipios.
- Fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración local.
- Impulsar el desarrollo territorial desde el enfoque de sostenibilidad.
- Promover la gobernabilidad en los Gobiernos Locales.

Capítulo IV Competencias

Artículo 15. Se entenderá por competencia el conjunto de materias, facultades y atribuciones asignadas a las diversas entidades de la Administración Pública. Las competencias, por su origen, se clasificarán de la siguiente manera:

Competencias exclusivas. Son las establecidas por la Constitución Política y la ley y le corresponden privativamente al Órgano Ejecutivo.

Competencias propias. Son las atribuidas al Municipio, en los términos previstos en la presente Ley y se ejercen conforme a la Constitución Política y las leyes.

Competencias compartidas. Dos o más niveles de Gobierno se encargan de materias relacionadas con el ejercicio de una competencia para determinar fuentes de financiación, mecanismos de evaluación, control y coordinación y responsabilidades concretas, por parte de cada uno de los entes territoriales participantes. Su carácter estará circunscrito estrictamente, a los asuntos que tienen naturaleza local. Tienen como fundamento los principios de capacidad, subsidiariedad y cooperación interterritorial.

Competencias trasladadas. Aquellas que siendo de titularidad del Órgano Ejecutivo cuya gestión se delega a los niveles territoriales por razones de economía, eficiencia, eficacia y celeridad. En todos los casos, la delegación de competencia estará acompañada por los recursos correspondientes para la realización de competencia y garantizará la capacidad normativa municipal sobre la materia que le permita adaptar el ejercicio de las potestades que tiene reconocidas a la realidad local.

El Órgano Ejecutivo, previo informe de la Autoridad Nacional de Descentralización, reglamentará el proceso del traslado de competencias.

Artículo 16. La asignación y el traslado de competencias se realizarán gradualmente considerando, además de los principios que rigen el proceso de descentralización, los siguientes:

Provisión. Todo traslado o delegación de competencias y responsabilidades deberá necesariamente acompañarse con los recursos financieros, materiales, técnicos y

humanos vigentes, directamente vinculados a los servicios trasladados para garantizar su continuidad y eficiencia.

Unidad de criterios nacionales. La acción que emprenda la provincia, comarca o municipio debe estar enmarcada y relacionada entre sí con fundamento en el Plan Estratégico de Gobierno, de acuerdo con la Ley de Responsabilidad Social Fiscal.

Concurrencia. Ejercicio de las competencias compartidas, en que cada nivel del Gobierno actuará de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que corresponden y respetando el campo de atribuciones propias de los otros niveles de gobierno.

Selectividad y proporcionalidad. El traslado gradual de competencia tomará en cuenta la capacidad de gestión efectiva del Gobierno Local, la cual será determinada por un procedimiento técnico de acreditación.

Desarrollo humano integral. Potenciación de las capacidades y libertades de las personas, otorgando prioridad a los grupos vulnerables, ampliando sus opciones, oportunidades y condiciones para su participación en las decisiones que les afecten, considerando beneficios equitativos para la población.

Proximidad. Capacidad para responder con agilidad y prontitud a las exigencias y demandas de la población.

Título II

Conducción y Ejecución del Proceso de Descentralización

Capítulo I Autoridad Nacional de Descentralización

Artículo 25. El Director de la Autoridad Nacional de Descentralización velará por el cumplimiento de los objetivos y propósitos de la descentralización de la Administración Pública señaladas en el Título I de la presente Ley, y tendrá las siguientes funciones:

Ejecutar las propuestas de políticas nacionales de descentralización, así como las estrategias y programas de dicha política.

- Elaborar el informe sobre Gobierno local y política de descentralización que se remitirá a la Asamblea Nacional, al menos dos veces al año.

- Coordinar, con los diferentes ministerios y entidades del Gobierno Central, la ejecución de los planes de descentralización planificados.
- Realizar los actos necesarios para cumplir con el proceso de descentralización.
- Ejecutar el traslado de competencias y la transferencia de recursos a los Gobiernos Locales, de acuerdo con la presente Ley.
- Desarrollar las acciones de capacitación y fortalecimiento institucional necesarias para la modernización de la Administración Pública, con el propósito de alcanzar los objetivos de la descentralización.
- Ejecutar las políticas y los planes de gestión descentralizada.
- Desarrollar y conducir un sistema de información para el proceso de descentralización.
- Organizar las convocatorias de los representantes de la sociedad civil para una activa participación en el proceso descentralización.
- Dirigir y coordinar la administración de recursos humanos y de infraestructura económica y financiera de la Autoridad.
- Vigilar e inspeccionar el cumplimiento de los horarios de trabajo del personal de la Autoridad.
- Formular los planes anuales, los programas y las estrategias de desarrollo en las diferentes áreas que serán presentados a la Junta Directiva.
- Velar por el cumplimiento de las normas sobre el manejo del personal, en cuanto a los concursos de ingreso, a los traslados, a las destituciones y a la aplicación de sanciones disciplinarias.
- Presentar el presupuesto anual de gastos e inversiones, las propuestas de programas de autogestión y los demás informes financieros que se requieran.
- Ejercer las demás funciones relacionadas con la naturaleza del cargo y las que le sean atribuidas en los reglamentos y en las leyes.

El sistema de Descentralización en la República de Panamá exige la Participación Ciudadana, la Transparencia y la Rendición de cuentas. Estos elementos son claves para garantizar el éxito de este, ya que es el ciudadano el protagonista más importante,

tanto para lograr los presupuestos participativos como para ejercer un verdadero control social en la aprobación y ejecución de los proyectos.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 66 que reforma la ley 37 de 2009, en su artículo 56 la participación ciudadana se define como "la acción consciente, deliberada, participativa, inclusiva, organizada y participativa de la comunidad, con la finalidad de incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y en la auditoría social, procurando de esta manera contribuir a un mejor desempeño de la gestión pública en su respectiva circunscripción".

La participación ciudadana debe ser real y efectiva y para que ocurra esto, debe darse de manera activa, es decir, que las personas tomen del proceso; también debe ser consciente, que la población sea capaz de comprender los problemas, traducirlos en necesidades y trabajar para resolverlos; y, sobre todo, debe ser responsable, las personas deben comprometerse, ser responsables de las consecuencias de sus acciones y obligaciones.

El artículo 57 de la Ley 66 de 2015, adiciona el artículo 136-A a la Ley 37 de 2009, en el cual se establecen los fines de la Participación Ciudadana a saber:

- Promover el desarrollo pleno de la persona humana como sujeto activo en los ámbitos individual, familiar, social, ambiental, político y cultural.
- Consolidar una sociedad democrática pluralista, tolerante, participativa, crítica, libre, solidaria, equitativa y protagónica.
- Fomentar diversas formas de organización social, que contribuyan a mejorar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos, mediante la búsqueda de espacios de participación y corresponsabilidad que sirvan de herramientas para el desarrollo sustentable.
- Fortalecer el acceso y la calidad a la información pública a la ciudadanía con miras a facilitar los procesos de participación ciudadana.
- Fortalecer y garantizar la participación ciudadana a nivel decisorio y consultivo.
- Propiciar la participación y vigilante de los ciudadanos en los asuntos públicos, a fin de garantizar su gestión efectiva, responsable, transparente, la auditoría social y la rendición de cuentas.
- Un requisito para la Descentralización es promover la participación ciudadana, esto significa colectivizar la información para garantizar su acceso a toda la población, significa también que todas las personas sean capaces de exteriorizar sus inquietudes y expectativas, sobre algún evento donde se quiere intervenir activamente y que se vigilen las decisiones tomadas, de manera tal que se realicen de forma efectiva. Para lograr todo esto, se requiere de un proceso educativo sostenido, de manera que se pueda incidir y crear una cultura de la participación.

Pero para que esta Participación Ciudadana influya en el desarrollo local, no puede darse en el vacío, es decir, que debe ser el resultado de una acción integradora dirigida a los esfuerzos locales, porque es el municipio donde el desarrollo local toma fuerza y se vuelve relevante, porque están involucrados y comprometidos actores que tienen y comparten un proyecto de desarrollo común en un mismo territorio.

Los fines por los cuales se rige la participación ciudadana se establecieron en el artículo 58 de la Ley 66, estos son:

Artículo 58. Se adiciona el artículo 136-B a la Ley 37 de 2009, así:

Artículo 136-B. El derecho de participación ciudadana establecido en la Constitución Política y las Leyes, así como las obligaciones derivadas de este derecho, se regirá de conformidad a los principios generales siguientes:

Celeridad y Oportunidad. Prontitud en el cumplimiento de las decisiones públicas emanadas de los procesos participativos en los tiempos establecidos en la Ley.

Corresponsabilidad. Responsabilidad compartida de los distintos Órganos del Estado, Gobiernos Locales, la comunidad organizada, el sector privado y la ciudadanía, a fin de mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población

Deliberación Pública. Intercambio público y razonado de argumentos de las relaciones y conflictos entre la sociedad; el Estado y los gobiernos locales, como base de la participación ciudadana.

Diversidad Cultural y Étnica. Respeto a las condiciones organizativas, lingüísticas y culturales de los pueblos.

Equidad. Igualdad de condiciones en los asuntos públicos.

Igualdad. Ausencia de fueros, privilegios discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Inclusión social. Generación de Políticas Públicas que involucren a todos los miembros de la sociedad en el acceso a los beneficios y oportunidades para el bienestar común.

Interculturalidad. Es el ejercicio de la participación ciudadana respetuoso e incluyente de las diversas identidades culturales, que promueve el diálogo y la interacción de las visiones y conocimiento de las diferentes culturas.

Legalidad. Sujeción a las autoridades y la ciudadanía a la Constitución Política y las Leyes de la República.

Legitimidad. Respeto de los servidores e instituciones públicas y de la población a las decisiones concertadas, a través de los espacios de participación ciudadana, establecidos para tales fines, sobre los asuntos públicos y de interés colectivo.

Paridad de género. Es la participación proporcional de las mujeres y los hombres en las instancias, mecanismos e instrumentos de participación ciudadana, así como en la participación y vigilante de los gobiernos locales, para lo cual se adoptarán medidas de acción afirmativa que promueva la participación real y efectiva de las mujeres.

Respeto. Garantía de que, en el proceso de toma de decisiones, los aportes y opiniones de los diversos actores sean considerados, analizados, valorados y respondidos oportunamente.

Solidaridad. Colocación del Interés común sobre todo interés particular en la atención colectiva de los problemas nacionales de la comunidad.

Sustentabilidad. Garantía de que las decisiones y acciones destinadas a lograr el desarrollo nacional no afecten el bienestar y la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.

Tolerancia. Respeto a las libertades de los demás, a la diferencia y a la diversidad de quienes conforman la sociedad, que permita la construcción de consensos y el fortalecimiento de la democracia.

Transparencia. Deber de los servidores e instituciones públicas, privadas y sociales, cuyos actos u omisiones afectan los intereses de la colectividad, de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a su gestión.

Acceso a la información. Los datos generales por municipalidad incluyendo sus disposiciones y comunicados emitidos, su organización, organigrama, procedimientos, el marco legal al que está sujeto, así como la información presupuestal incluyendo datos sobre presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y beneficios de sus altos funcionarios y personal general. Las adquisiciones de bienes y servicios que realicen con montos comprometidos, proveedores, cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos y las actividades oficiales que realizan sus autoridades.

La participación ciudadana surge como una alternativa para la construcción del consenso social, como un medio para equilibrar el peso relativo producto de los vacíos de poder. Se convierte en una herramienta de empoderamiento para aquellos sectores que han sido dejados de lado, en respuesta a la ineficacia y falta de representatividad de la sociedad política.

La participación y la eficiencia van de la mano, una mayor participación ciudadana debe conducir a un mejor uso de los recursos existentes, porque esta, aumenta el control cívico sobre la actuación de los funcionarios y las autoridades municipales; somete también al ciudadano a un proceso educativo que le permite conocer la realidad y las posibilidades del Gobierno Local, para poder establecer así un mejor orden de prioridades; generando también un mayor compromiso y disposición a colaborar y apoyar los proyectos municipales.

La participación ciudadana tiene su fundamento legal también en la Constitución panameña, específicamente en su artículo 2:

> ***"ARTÍCULO 2. El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración".***

Por esto, es una responsabilidad de todos, tanto del gobernado como del gobernante, y es este último quien debe crear y propiciar las condiciones para lograr una real participación ciudadana. Aunque sabemos que en la práctica existen muchos obstáculos y que intervienen hábitos muy arraigados en el sistema político que conspiran contra este objetivo, sin embargo, su prioridad es indiscutible, y hay muchos hechos que apoyan esta importancia, como lo es, que a través de la historia de la humanidad ha quedado demostrado que las sociedades democráticas tienen la posibilidad de lograr mejores niveles de vida que aquellas que no lo son.

De acuerdo con el (Municipal, 2018), Instituto Nacional Para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la hermana República de México, "en una Democracia

ideal la participación de la ciudadanía es el factor que materializa los cambios, por lo que es necesario que entre gobernantes y ciudadanos establezcan un diálogo para alcanzar objetivos comunes. En ese sentido, solamente con la participación efectiva, la voluntad, así como la sinergia entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad la democracia se puede tornar en una realidad ideal.

Además de la ventaja que ofrecen las sociedades democráticas, otro supuesto que favorece la participación ciudadana es el de que el Estado debe encargarse solo de aquellas cosas que los particulares no estén en condiciones de realizar. Lo que va de la mano con que la baja eficacia y alto costo económico que representan las organizaciones y gobiernos paternalistas, centralistas y burocráticos.

Podemos decir entonces, que la Participación ciudadana es un deber y un derecho, exige responsabilidades, no se trata de participar únicamente para pedir, debe servir para dignificar y para valorizar el ser humano, ya que implica el esfuerzo propio mediante una acción conjunta, coordinada y planificada.

El Estado, al asumir los problemas e intereses de la sociedad, tiene la tarea de generar políticas eficaces de desarrollo en diferentes ámbitos, considerando el derecho de la ciudadanía para potenciar sus capacidades de control y responsabilidad, ya que el desarrollo de una nación democrática se logrará únicamente con activa participación de todos los sectores de la sociedad. Aquí es donde entran en juego algunos "valores de la participación ciudadana" como son: responsabilidad, solidaridad, tolerancia. Una ciudadanía bien informada sobre los problemas de la comunidad podrá participar activamente en el logro del bienestar presente y futuro, ya sea colaborando con acciones simples hasta involucrarse y ejercer sus derechos en favor de la solución de problemas.

Se pueden usar diversos mecanismos para ejercer la participación ciudadana de manera eficiente. La Ley 66, en su artículo 59, establece lo siguiente con respecto a estos mecanismos:

Artículo 59. Se adiciona el artículo 136-C a la Ley 37 de 2009, así:

Artículo 136-C. En el ámbito de la planificación, programación, presupuestos de inversiones, evaluación y descentralización de la gestión pública territorial, deberán aplicarse los mecanismos de participación ciudadana siguientes:

- Plebiscito
- Referéndum
- Audiencia Pública
- Auditoría Social

- Presupuestos participativos
- Cabildos abiertos
- Iniciativa popular
- Consulta ciudadana
- Consejo consultivo
- Colaboración ciudadana
- Congresos comarcales, en las comarcas.

El Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, deberá desarrollar estos espacios y mecanismos de participación ciudadana. La forma y método de aplicación de estos será establecido por el reglamento.

Plebiscito: es el pronunciamiento del pueblo convocado por el presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del ejecutivo.

Referéndum: es la convocatoria que hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.

Audiencia pública: instancia de participación en el proceso de toma de decisión en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto a ella.

Presupuesto participativo: es un mecanismo, un espacio común y compartido de toma de decisiones entre autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, la ciudadanía y organizaciones sociales en torno a la distribución equitativa de presupuestos públicos, a través del diálogo y consensos permanentes.

Consejo consultivo: instancia permanente responsable de deliberar sobre los temas que el alcalde someta a su consideración y ofrecer recomendaciones. Integrado por personas destacadas de la comunidad, representantes de la sociedad civil activas en el distrito o el corregimiento designadas por el alcalde o el representante de corregimiento por el período.

Para ejercer una Participación ciudadana efectiva, es conveniente pertenecer a grupos organizados, como, por ejemplo:

- Cámara de comercio
- Clubes cívicos

- Sindicatos
- Organizaciones ambientales
- Gremios de educadores
- Grupos de estudiantes
- Grupos de pueblos originarios
- Grupos transitorios

No Podemos seguir hablando de Participación Ciudadana dejando de lado la Transparencia y la Rendición de cuentas, que como ya mencionamos son requisitos claves para garantizar el éxito de la descentralización.

En cuanto a estos dos importantes temas, la Ley 66, de 29 de octubre de 2015 establece lo siguiente:

> **Art. 136-D.** La participación ciudadana y rendición de cuentas, como mecanismo de transparencia en el manejo de los fondos públicos, será un requisito indispensable en el proceso de ***programación, planificación, ejecución y desarrollo integral*** de los proyectos sectoriales que se ejecuten en los municipios.
>
> **Art. 136-E.** Los municipios para garantizar la participación ciudadana en el proceso de Descentralización podrán establecer una oficina de participación ciudadana para la recepción, divulgación y enlaces para que los ciudadanos presenten sus iniciativas de proyectos y obras comunitarias, así como para recibir y presentar información de la gestión pública local.

Los proyectos e iniciativa presentados por los ciudadanos serán considerados en el plan de desarrollo distrital y en el presupuesto de inversión anual.

La oficina de participación ciudadana municipal coordinará las acciones que desarrolle el municipio con las organizaciones e instancias de participación ciudadana ante la Secretaría Nacional de Descentralización.

Una herramienta fundamental para favorecer una participación ciudadana real y

efectiva son las Juntas de Desarrollo Local. La Ley N° 37 del 29 de junio de 2009 en su artículo 137, establece la creación de las Juntas de Desarrollo Local como "el espacio de relación y encuentro ciudadano que permite a todos los habitantes del corregimiento y el distrito su participación en la toma de decisión para la organización, coordinación, planificación, y ejecución del desarrollo integral de sus comunidades, corregimientos y distritos".

Mientras tanto la Ley 66 en su artículo 62 dice lo siguiente:

> **Artículo 62.** El artículo 142 de la Ley 37 de 2009 queda sí:
>
> **Artículo 142.** La Junta de Desarrollo Local estará compuesta por 11 miembros. Su directiva estará integrada por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero, un subtesorero, un fiscal, un vocal, un representante de una organización comunitaria de temas ambientales, un representante de una organización comunitaria de personas y/o en condiciones de discapacidad y un representante de la red comunitaria que se dedique al ordenamiento territorial.

En cada una de las comunidades que conformen el corregimiento se elegirá de manera obligatoria una Junta de Desarrollo Local, como forma de expresión de Participación Ciudadana en la atención primaria de las necesidades de la comunidad.

Finamente, podemos decir que la Participación ciudadana busca que los ciudadanos estén enterados de lo que ocurre en la comunidad y sean escuchados de forma adecuada, antes de la toma de decisiones.

Otros puntos importantes, y que son necesarios abordar en esta temática son los siguientes:

Plan de Gobierno más descentralización igual más bienestar

El Plan de Gobierno Nacional centra sus esfuerzos en apoyar a los gobiernos locales, en la preparación de Planes de Desarrollo Municipal y de Ordenamiento Territorial, como instrumentos para la gestión integral del desarrollo económico local.

En reglamentar y hacer cumplir los procesos de gobernanza, como planificación participativa, auditoría comunitaria y rendición de cuentas. Así como, promover que cada proceso de compra de los gobiernos locales esté alineado a la política nacional de transparencia.

El Gobierno Nacional logró transferir a los ochenta y un (81) Municipios y Juntas Comunales del país un total de 325,770,596.73 millones de dólares, tanto de los programas de Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) y del Programa de Inversión de Obras Públicas de Servicios Municipales (PIOPSM) lo que permitió a cada Gobierno Local cumplir con sus respectivas comunidades en estos tiempos de pandemia.

Para ello, se sancionaron tres leyes para facilitar el uso de estos recursos como son: la ley 139 de 2 de abril de 2020, la ley 155 de 15 de mayo de 2020 y la Ley 167 de 30 de septiembre de 2020.

Para fortalecer aún más el Plan de dar cada día más Descentralización a este País, se firmó el Decreto Ejecutivo 587 que eleva la Secretaría de Descentralización al rango de Autoridad Nacional de Descentralización, lo que debe garantizar más agilidad de los procesos y asegurar una mayor participación ciudadana, con un robusto programa de capacitación y fortalecimiento del Gobierno Local para entrar a la transferencia de competencias y recursos, para que éstos sean utilizados en proyectos realmente prioritarios para la población de cada municipio y de cada corregimiento.

Pandemia, Panamá solidario y trazabilidad

Panamá continúa disminuyendo sus indicadores de infestación del COVID-19 en su población y las autoridades de salud aseguran que la trazabilidad de los casos ha sido un factor importante en esta lucha.

Los esfuerzos que ha hecho el Ministerio de Salud (MINSA), la Caja de Seguro Social (CSS), las autoridades locales, los clubes cívicos, el sector privado, las comunidades de fe y demás grupos que se han sumado a la trazabilidad, se han constituido en una herramienta básica en la lucha contra la COVID-19 y que ha dado resultado.

Las cifras revelan que los porcentajes de positividad están cerca o son similares a los obtenidos en la segunda semana de pandemia y los logrados en momentos de cuarentena total. En ese momento, se encontraban entre 12 y 14% de positividad, mientras que en la semana actual está por el 16%.

La trazabilidad es el sistema de seguimiento que se utiliza para detectar y dar seguimiento a las personas positivas o sospechosas de la COVID-19, con el fin de cortar la cadena de propagación de la enfermedad en las comunidades.

La Pandemia del Covid-19 ha servido para traer nuevamente a la palestra la importancia de la cooperación entre los gobiernos locales y los gobiernos centrales, y ha demostrado que los sistemas políticos están más centralizados de lo que parecen, y no solo en nuestro país. La amenaza que representó, y aun representa este virus a nuestro sistema de salud y a la economía, ha sido un hecho sin precedentes, que ha requerido del fortalecimiento de los gobiernos locales para que estos puedan cooperar y atender directamente las necesidades de cada comunidad.

Aunque somos conscientes de la importancia de la descentralización bajo estas circunstancias, también debemos estar claros que en el sector salud la situación es un poco diferente, ya que, en este ámbito las decisiones centralizadas deben privar sobre decisiones locales que pueden afectar el bienestar de la mayoría. Por esto, se debe aportar por una Descentralización real donde se dé el apoyo a los gobiernos locales y estos sean capaces de someterse a las decisiones de un gobierno central, que cuenta con más información y herramientas.

Nuestro país al igual que el mundo ha sido altamente impactado por la Pandemia, la cual ha tenido sus efectos no solo en la salud sino también en la economía y en lo social. Esto trajo como consecuencia que los ingresos de los municipios tuvieran una merma sumamente grave, poniendo en riesgo la estabilidad de sus trabajadores ya que, no existirían los fondos para cubrir sus salarios, pero también una serie de servicios como la recolección de desechos sólidos y la Justicia Comunitaria de Paz, entre otros. Esta situación motivó que los recursos que los municipios tenían destinados para realizar proyectos en el año 2020 tuvieran que utilizarse para cubrir gastos de salud y dar respuesta a los ciudadanos de 679 corregimientos comprendidos en los 81 municipios de la República de Panamá.

En ese sentido podemos señalar que los Gobiernos locales han tenido en tiempos de pandemia un gran protagonismo en la atención de la gente, lo que pudo garantizar la paz, ya que, también han distribuido bolsas de comida, bonos solidarios y han sido muy efectivos en el apoyo a la Trazabilidad para contrarrestar los contagios.

La Pandemia ha traído como consecuencia que los gobiernos locales tengan que reinventarse y hacer un rediseño de sus planes manteniendo muy claros el cumplimiento de los ODS, para lograr una mayor atención a las prioridades que al final fortalezcan los Gobiernos Locales y a la población que representan.

Se hace prioritario implementar estos objetivos (ODS) a nivel local, integrándolos en los planes de desarrollo de los municipios, para lograr un nuevo modelo de desarrollo inclusivo y sostenible. A pesar de todo el impacto que ha tenido esta Pandemia, no podemos permitir que modifique el compromiso con la Agenda

2030, por el contrario, ella debe servir como base para que cada comunidad responda y supere esta crisis.

Para lograr cumplir con la agenda 2030 incluyendo los ODS, se necesita hacer un nuevo pacto a nivel regional y local, como señaló Alicia Bárcena Secretaria Ejecutiva del CEPAL, "la transformación del modelo de desarrollo es urgente para una recuperación mejor, con economías resilientes, inclusivas y sostenibles".

Indiscutiblemente, el objetivo que se verá más impactado es el que busca garantizar una vida saludable y promover el bienestar; y no solo por el virus en sí, sino también porque al afectar directamente los sistemas de salud, se incide también en el tratamiento de otras enfermedades. De igual manera, se verán afectados grandemente el cumplimiento de otros objetivos como el de erradicar la pobreza, por ejemplo, ya que el Covid-19 ha aumentado grandemente la brecha social y aumentado el desempleo en el mundo entero.

Por estos motivos, es que se debe fortalecer la gobernanza y la cooperación con los gobiernos locales, de tal manera que se puedan identificar todas aquellas debilidades que deja esta pandemia y podernos recuperar sin dejar a nadie atrás.

Reactivación Económica

El Gobierno Nacional está enfocado en la reactivación económica y comercial, a través del apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, el restablecimiento de la inversión extranjera y las asociaciones públicas-privadas, como parte primordial de su política pública de preservación de empleos,

Desde marzo pasado, se han incrementado medidas extraordinarias para mantener la liquidez, con financiamiento nacional e internacional, ajustes presupuestarios orientados a financiar los faltantes de ingresos, así como el apoyo a sectores económicos fundamentales para el bienestar de los ciudadanos, entre ellos hay que asegurar que durante la pandemia no faltará el acceso a alimentos, en los hogares del país.

Estos recursos son parte de la garantía del Estado, para apoyar con el financiamiento que los empresarios obtienen, a través de la red de microfinancieras y bancos interesados en participar en los programas, y la otra, como recursos que financian o que dan préstamos para que tengan acceso a financiamientos directos y tasas blandas y altamente competitivas.

También para el sector informal y emprendedor, que representa aproximadamente un 45% del sector de empleo a nivel nacional, se desarrolla un programa de capital semilla para el emprendimiento que va a aumentar las capacidades productivas, técnicas y generación económica de las personas.

La ejecución en infraestructura pública requerirá de mayor dinamismo, por eso se plantea apoyarse con las Asociaciones Públicos-Privadas, que va a ser inversión del Estado apoyada por entes privados, que puede ser tanto local como internacional.

Cabe mencionar, que la Autoridad de Turismo de Panamá puso en marcha el Plan Estratégico Pos-COVID 19, el cual considera financiamiento, capacitación y estimulación de la demanda dentro de la industria turística, uno de los sectores más golpeados por la pandemia a causa del COVID-19.

El administrador general de la Autoridad de Turismo de Panamá señaló que, a corto plazo, se destina el 80% del esfuerzo a estimular la demanda en el turismo interno, por lo que se trabaja en una campaña de concientización, que busca conectar emocionalmente con panameños y residentes en nuestro país, llevándolos a reconectar y redescubrir el Panamá natural.

Plan Colmena

Este Gobierno ejecuta el Plan Colmena como una estrategia de intervención territorial a través de la articulación armónica e integrada de la oferta de servicios públicos para llevarlos de manera prioritaria a quienes más lo necesitan.

Consiste en:

- Recuperar y fortalecer la acción de gobierno desde las comunidades empoderando las Gobernaciones y las Juntas Técnicas.
- En coordinación con los Gobiernos Locales.
- Organizando la participación ciudadana para que se constituyan en actores de su propio desarrollo.
- Instituciones alineadas, actuando conjuntamente y con efectividad.

Se identificaron 300 corregimientos a través de un proceso metodológico bastante riguroso, basado en un enfoque de pobreza multidimensional, complementado por la medición de ingreso y otras técnicas cualitativas.

La cobertura del Plan es nacional, no obstante, en su primera fase llegará a los 300 corregimientos con mayor nivel de pobreza multidimensional y por ingreso en áreas rurales, urbanas y comarcas indígenas de manera tal que podamos eliminar la sexta frontera y dar respuesta a la población más vulnerable de Panamá.

Capacitación

La Secretaría Nacional de Descentralización, futura Autoridad Nacional de Descentralización, mantiene programas de capacitación a los funcionarios principalmente de las juntas comunales y alcaldías, con el propósito de fortalecer las capacidades de los municipios. Para esto realiza convenios con universidades y entidades gubernamentales, a fin de lograr estos objetivos.

Se han realizado capacitaciones a nivel nacional a nivel interinstitucional, con la dirección de contrataciones públicas, la dirección de inversiones públicas, Ampyme, Universidad de Panamá, entre otras.

Conclusión

La descentralización constituye, en la actualidad, uno de los procesos más convenientes para que las autoridades locales en conjunto con la sociedad civil puedan encontrar soluciones a corto plazo, y suplir las necesidades que requiere la comunidad.

Como director de la Autoridad de Descentralización, responsable de manejar las políticas del Estado hacia el fortalecimiento y el desarrollo local, cumplimos de manera permanente el plan trazado por el gobierno del Presidente Laurentino Cortizo Cohen, que tiene como propósito brindar más descentralización, es decir acercar las soluciones a la comunidad a través de los gobiernos locales suministrándole las competencias y recursos de manera gradual para que la población cada vez más participativa tenga la oportunidad de participar en la búsqueda de sus propias soluciones a prioridades, que viven permanentemente las comunidades y también de exigir la transparencia y la rendición de cuentas.

Por tanto, la experiencia de más de diez años como municipalista, nos da la oportunidad de reafirmar nuestro compromiso real con los 81 municipios y juntas comunales a nivel nacional, para que los recursos transferidos sean utilizados de una manera transparente, a través de las consultas ciudadanas y la rendición de cuentas.

Al constituirse la Autoridad Nacional de Descentralización, a partir de enero de 2021, nuestra meta es lograr que los gobiernos locales cumplan con los procesos de gobernanza, se fortalezcan a través de las capacitaciones, se logre el traslado de competencias y responsabilidades a los municipios, implementando políticas públicas acordes a su realidad.

De esta forma aseguramos que los gobiernos locales preparen planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial para la gestión de un verdadero desarrollo, y una verdadera descentralización en la República de Panamá.

Referencias Bibliográficas

- Ley 37 del 29 de junio de 2009, Que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública.
- Ley 66 del 29 de octubre de 2015, Que reglamenta la Ley 37 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Públicas, y dicta otras disposiciones.
- Decreto Ejecutivo N° 10 del 06 de enero del 2017, Que reglamenta la Ley 37 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Públicas, y dicta otras disposiciones, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.
- Decreto ejecutivo N° 587 del 23 de septiembre de 2020, Que adopta medidas en relación con la Autoridad Nacional de Descentralización.
- Plan Panamá Solidario.
- Plan de Gobierno Nacional, Uniendo Fuerzas.
- Constitución Política de la República de Panamá.
- Plan Colmena.
- Informe de la CEPAL.

Municipio, simiente de la Globalización

Lic. Rafael Alejandro Moreno Cárdenas[1]

Resumen

Se dice que para cambiar a los demás se debe empezar por cambiar a uno mismo. De igual forma debe aplicarse con el mundo. Los grandes cambios que buscamos hacer, a nivel global, pueden empezar a través de pequeños cambios que podemos hacer a nivel local. Para cambiar el planeta se puede y se debe empezar desde el municipio. Y es que con el municipio empezó la globalización y solo, a través del municipio, ésta se podrá seguir consolidando en favor de la persona.

Palabras clave:

- Aldea global
- Municipio
- Ayuntamiento
- Desarrollo

1. Actualmente ocupa el cargo como Presidente de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos para América Latina (COPPAL), se ha destacado por su carrera política dentro del Partido Revolucionario Institucional, donde actualmente es Presidente del Comité Ejecutivo Nacional. Se ha desempeñado como Gobernador de su Estado (Campeche), ha sido Senador de la Republica y Diputado Federal en la actualidad en la LXII Legislatura.

I. Introducción

A estas alturas del siglo XXI, ya es cansino y repetitivo decir que estamos viviendo en un mundo globalizado. Pareciera que la Tierra, nuestro planeta azul, nos está empezando a quedar pequeño. Las constantes noticias sobre misiones espaciales de la NASA, ESA, agencia rusa, agencia china, agencia india y hasta entes privados como Space X o Virgin Galactic refuerzan la idea acuñada por Marshall McLuhan de que la tierra se ha convertido verdaderamente en una "aldea global".

Y es que nuestro planeta, como nunca en la historia de la humanidad, se hace cada día más compacto como consecuencia del impacto de la abrumadora proliferación de las nuevas tecnologías, las cuales nos han acercado sin tener que viajar.

Con el uso de la tecnología que, desde el espacio, ha ido envolviendo a nuestro planeta para darle una cobertura casi total, las distancias se han acortado, las fronteras se han ido diluyendo y las oportunidades han ido creciendo. El mundo se está quedando pequeño para los ingentes adelantos tecnológicos que se suceden con tanta celeridad que nos están haciendo perder la capacidad de asombro.

Sin embargo, como resultado del mundo global que va dando forma de manera apresurada al meteórico siglo XXI, está empezando a aflorar una paradoja digna de los tiempos que vivimos: entre más globales devenimos, más buscamos resaltar nuestras particularidades, entre más nos acercamos al mundo, más nos arraigamos a nuestra tierra.

Esto no necesariamente tiene que ser un problema, sino todo lo contrario, puede ser una enorme oportunidad. La grave crisis sanitaria que estamos viviendo a nivel mundial –otra consecuencia de la globalización- nos ha dejado una cosa muy clara: se puede salvar al mundo desde casa. Cuidando primero de nosotros mismos, podemos cuidar a los demás. En otras palabras, se puede contribuir plenamente a una causa exterior atendiendo primero una causa interior. Este es un símil muy adecuado para enfatizar que los vertiginosos cambios que se dan en el mundo globalizado no necesariamente requieren de los foros internacionales para poder tener aplicación, sino que bien pueden partir también desde el núcleo más básico de nuestra organización territorial: el municipio. Esto no suena tan descabellado si nos ponemos a analizar que después de todo, la globalización dio inicio con la creación de un municipio.

Llegar al grado de globalización e integración, en el que nos encontramos actualmente, ha sido el resultado de un imparable y paulatino proceso histórico que ha ido completando diversas etapas. Esto es evidente. Menos claro resultaría, sin embargo, rastrear el origen de este fenómeno. Muchos estudiosos lo sitúan en el inmediato siglo XX, a partir de las guerras mundiales que dentro de su caótico estropicio sentaron las

bases del sistema internacional que hoy conocemos. Otros simplemente aseguran que dichas circunstancias más que un origen, representan tan solo una etapa dentro de un proceso que sigue avanzando a pasos agigantados.

Lo cierto es que, si hemos de buscar un punto de partida para el proceso de globalización al que hoy estamos totalmente entregados, ése sería el momento justo en el que las distintas culturas asentadas por los cinco continentes tuvieron conciencia la una de la otra.

La proximidad geográfica entre África, Europa, Asia y las islas de Oceanía, delimitaron un único mundo que existió hasta 1492, cuando la ciencia y sus descubrimientos lo hubieron de ampliar mucho más allá del llamado "Finisterre". La llegada de Cristóbal Colón a América dio origen a los dos elementos centrales que propulsaron el germen de la globalización en la que hoy nos desenvolvemos: el contacto y el intercambio. Así, poco a poco, gracias a la magia de conocer y compartir remontando las distancias, el mundo se empezó a hacer más pequeño. Aún faltarían siglos para llegar a la globalización total de nuestros días, pero no exageraríamos en ningún sentido si nos atreviéramos a afirmar que ahí empezó todo. Y cuando decimos todo, nos referimos a todo.

Y es que la globalización puede ser fáctica o institucional. La fáctica sale por sí misma con el contacto o el intercambio directo entre dos o más individuos o comunidades de distintas partes del mundo. En cambio, la globalización institucional se da cuando –buscando un bienestar común de carácter global- se ponen en contacto dos o más instituciones respaldadas por un ente político para ejecutar políticas comunes buscando un impacto supraestatal. Los tiempos que estamos viviendo son el auge de este tipo de globalización institucional, en los que organismos supranacionales influyen directamente en las decisiones de los estados independientes, para diseñar políticas de tipo global que busquen un desarrollo compartido en el mundo. El ejemplo más característico es la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus agendas de trabajo global para el desarrollo sostenible del planeta.

Pues bien, este tipo de globalización institucional también podría rastrearse hasta el encuentro de dos culturas que trajo consigo el descubrimiento de América, específicamente en el momento en el que Hernán Cortés creó la primera institución formal en el nuevo mundo, para tener un vínculo directo con Europa: el municipio.

El primer antecedente de una entidad territorial con carácter político vinculante en el Continente Americano fue la Villa Rica de la Vera Cruz, fundada por Cortés el 22 de abril, viernes santo, de 1519. La intención de Cortés era crear un ayuntamiento dependiente del Rey de España, para que el cabildo, organizado a su modo, le autorizara a continuar su expedición hacia Tenochtitlan sin tener otro intermediario que no fuera la propia Corona Española.

Una vez cubiertas sus espaldas, con este toque de audacia política, Cortés pudo seguir su camino hacia México.

Con tan solo un puñado de soldados y quemando sus naves para no caer en la tentación de voltear hacia atrás, Cortés dejó el municipio de Villa Rica de la Vera Cruz para adentrarse en el corazón de un país desconocido y no parar hasta llegar al corazón mismo del Imperio Azteca. De esta manera, mientras Cortés se adentraba en México, iba dejando evidencia de lo acontecido a través de una comunicación institucional ultramarina que se hacía de municipio a municipio: Veracruz, Cádiz, Sevilla, Toledo (entonces capital de España). Es así como se originó la globalización institucional que hoy está alcanzando su apogeo.

Con el municipio empezó la globalización y a través del municipio ésta podrá seguir consolidándose en pos del desarrollo sustentable de nuestro planeta.

II. *El Municipio como Unidad Fundamental en la Administración Político-Territorial en México y el Mundo*

El hecho de que Hernán Cortés fundara el primer municipio de América no fue ninguna casualidad. El conquistador extremeño sabía que el municipio era la unidad fundamental de la conformación política y territorial de todo reino. El propio Imperio Español al cual estaba representando, a pesar de su vastedad -en la cual se llegó a decir que nunca se ponía el sol- tenía como núcleo esencial de su administración al municipio, que en términos más llanos representaba el más básico coto de poder de toda nación o imperio.

Por eso, Cortés fundó en México un municipio. Y así, con ese simple acto, importando la institución municipal del viejo continente al nuevo, se sembró en la tierra –nunca mejor dicho- la semilla de la globalización.

Y es que la tierra -fundamento y razón de ser de todo municipio- ha sido siempre, además de una fuente de riqueza, también el núcleo más esencial del sentido de arraigo de cualquier ser humano. Es por ello, como desde tiempos inmemoriales, la

organización y administración del territorio y sus recursos suponen la columna vertebral sobre la cual descansa la estructura de todo Estado. Descomponiendo un poco en sus partes al mundo globalizado en que vivimos, podremos notar que el municipio se ha constituido en el núcleo básico de la administración político-territorial de todo estado nacional. Y es que en Europa -cuna del Estado-nación- el municipio ha sido ya desde tiempos del Imperio Romano el eje central de la organización territorial de cualquier ente político, (Miguel Acosta Romero, 2018).

En la Antigua Roma, un municipium (palabra latina que da origen al término "municipio" en lengua castellana), era una ciudad libre que se gobernaba por sus propias leyes. Era la célula jurídico-política más básica de la estructura estatal romana. El vocablo municipium es la voz resultante de la conjunción del sustantivo munus, que podría interpretarse en nuestra lengua como cargo o tarea, y el verbo latino capere, que significa tomar, adoptar, encargarse, tomar responsabilidad de una acción. De esta manera, uniendo cabos, la palabra municipium etimológicamente se refería a la forma organizacional territorial de una comunidad integrante del Imperio Romano, que tomaba a su cargo ciertas tareas políticas y administrativas en favor de un ente mayor, (Miguel Acosta Romero, 2008).

De este mismo vocablo derivan las palabras común o comunidad. Incluso en algunos países, las entidades equivalentes a los municipios son llamadas comunas; tal es el caso de la commune francesa, el comune italiano o la kommun de los países germánicos y nórdicos.

El concepto de municipio, importado de Roma y diseminada por toda Europa durante la época medieval, se componía por un territorio claramente definido por unos límites fijados y por una población que lo habitaba, regulados jurídicamente ambos, el territorio y la población, por instrumentos tanto estadísticos como legales. El municipio estaba regido por un órgano colegiado denominado ayuntamiento, aunque también puede ser conocido -dadas las variaciones temporales y regionales de la lengua- como municipalidad, alcaldía o concejo, los cuales tradicionalmente han estado encabezados por una institución unipersonal: el alcalde. Esta forma de administración territorial, heredada de los romanos, sigue estando presente en los Estados modernos, siendo el municipio la división administrativa más elemental que posee su propio gobierno representativo emanado del voto democrático.

Para el caso de nuestro país, aunque durante el México prehispánico muchas de las culturas que florecieron en Mesoamérica, ya tenían una forma de administración territorial similar al municipio -destacando los calpullis en la antigua Tenochtitlán- el desarrollo del municipio tal y como lo conocemos hoy llegó de la mano del Virreinato de la Nueva España.

Una vez fundado el primer municipio de América en el hoy cuatro veces heroico Puerto de Veracruz, conforme los españoles se iban haciendo de más y más tierras, para poder organizarlas mejor se dieron a la tarea de levantar municipios para llevar un orden político, administrativo y también militar. Cada uno de estos municipios se conformaba básicamente por un alcalde que fungía como representante del Rey y el Cabildo. Esta estructura primigenia habría de ser implementada a lo largo de todo el territorio del virreinato de la Nueva España.

Cuando Agustín de Iturbide, camino a conseguir la independencia de México, proclamó el Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821, reconoció la existencia de los municipios como base de la administración territorial de la nueva nación emancipada, dejando subsistentes las normas territoriales y administrativas establecidas en la Constitución española de Cádiz de 1812 y que eran en esencia las mismas que habían subsistido durante el periodo colonial. Los municipios, que ya empezaban a ser conocidos también como ayuntamientos, fueron los principales protagonistas del proceso para la conformación del Congreso constituyente del nuevo estado mexicano.

A la caída de Iturbide, un nuevo congreso constituyente se dio a la tarea de establecer una república federal, en la cual cada estado recién creado se fue delineando en torno a un municipio preponderante. De ahí que muchos de nuestros estados lleven el nombre de su capital y ciudad principal: Querétaro, Guanajuato, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Zacatecas, San Luis Potosí… es decir, la federación mexicana surgió de la creación de estados que a su vez se originaron por la influencia de un municipio dominante. Aunque la Constitución de 1824 no contiene un apartado específico para los municipios -habiéndose concretado exclusivamente a señalar la división de poderes de los gobiernos estatales y la libertad para expedir sus propias constituciones- estas constituciones estatales, para efectos de administración interna, se siguen basando en el antecedente municipal emanado de la Constitución de Cádiz de 1812.

Fue hasta la Constitución de 1857 que se estableció con más precisión la organización del país en forma de república representativa, democrática, federal y popular, la cual encontraría su base fundamental en el municipio. Estas leyes se mantuvieron vigentes, por lo menos desde el punto de vista teórico, durante la longeva administración del general Porfirio Díaz (1876-1911), aunque en los hechos, la férrea centralización del poder ahogó la vida municipal. Es en este entorno que a principios del siglo XX empiezan a surgir movimientos populares tendientes a la reivindicación de la autonomía municipal y a una justa distribución agraria, los cuales irían dando forma a las demandas que enarbolaría la Revolución Mexicana de 1910, (Jorge Fernández Ruiz, 2003).

Durante el conflicto armado, que distó mucho de ser una guerra homogénea, cada caudillo tenía un plan político por el cual luchar. Sin embargo, a pesar de las discrepancias, todos coincidían en un elemento central: la autonomía municipal. Por ejemplo, en el Plan de Ayala, promulgado por Emiliano Zapata en 1911, se hacía un llamado a las armas para restituir la propiedad de las tierras a los campesinos y se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

En este mismo sentido, el Plan de Guadalupe enarbolado por don Venustiano Carranza cuando se levantó en armas contra el usurpador Victoriano Huerta en 1913, también buscaba devolver la autonomía a los municipios. Carranza fue más allá y, una vez afianzado en el poder, redactó la Ley del Municipio Libre, la cual además de restituir la autonomía a todos los municipios del país, también sirvió como base para atender la cuestión del municipio en la Constitución de 1917.

Fue así como el municipio quedó consagrado como la base fundamental de la administración territorial de nuestro país, conforme a las tres bases siguientes:

I.- *Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.*

II.- *Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.*

III.- *Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.*

Así, durante el siglo XX, de la mano de los gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el municipio volvió a ser la base fundamental de la administración político-territorial de nuestro país, lo cual se tradujo en el fortalecimiento de nuestros lazos federales y en una mejor administración del país de cara a atender las necesidades básicas de la población.

Hoy los tiempos han cambiado y paradójicamente, en esta era de la globalización en la que vivimos, mientras el mundo se hace cada vez más pequeño, la importancia del municipio se hace cada vez más grande.

III. Equidad y Desarrollo Municipal a partir de la Construcción de Políticas Públicas Descentralizadas Basadas en la Agenda 2030.

Se dice que para cambiar a los demás se debe empezar por cambiar a uno mismo. De igual forma debe aplicarse con el mundo. Los grandes cambios que buscamos hacer a nivel global, pueden empezar a través de pequeños cambios que podemos hacer a nivel local. Para cambiar el planeta se puede y se debe empezar desde el municipio.

Y es que con el municipio empezó la globalización y solo a través del municipio ésta se podrá seguir consolidando en favor de la persona. El municipio es la estructura de poder más elementa de toda entidad política. Es a partir del municipio que se han ido adhiriendo las distintas superestructuras que han ido envolviendo al mundo hasta crear el planeta globalizado en el que hoy estamos girando juntos.

Del municipio se crearon los estados, de los estados los reinos, de los reinos los imperios, de los imperios las naciones y de las naciones las entidades supranacionales. La ONU tal vez sea el caso más acabado de una organización supranacional, que funge como una especie de gobierno global.

Aunque evidentemente no es perfecta, la ONU funciona. Y es que quien quiera entender que la ONU debe ser una suerte de autoridad fáctica a nivel mundial, se equivoca completamente. Nuestra globalización sigue girando, pero aún no hemos alcanzado esa etapa. La ONU es más bien una suerte de conciencia de la humanidad. Un ente que nos representa a todos, un organismo que tiene un poquito de cada una de las naciones que integramos al mundo, y que tiene la misión esencial de irnos guiando –con buenos deseos si se quiere- hacía un mundo mejor.

Pero no hay nada de malo en tener una carta de buenas intenciones para nuestro planeta, después de todo, aunque no puedan aplicarse de momento al pie de la letra, si decidimos por lo menos atender algunas de estas sugerencias, ya habremos dado un paso enorme hacia esa meta conjunta que llevamos todos como humanidad.

En este sentido, y buscando ajustar nuestro camino en un mundo que no ha podido erradicar las desigualdades, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en septiembre del año 2015 la llamada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción global cuya finalidad es sentar las bases para un desarrollo global y sostenible en el planeta.

Esta Agenda 2030 se compone de 17 puntos, los cuales fueron diseñados con base en los resultados que arrojaron casi dos años de consultas e interacciones entre los gobiernos y la sociedad civil, tanto a nivel local como a nivel internacional. Dado que, en un mundo globalizado, los problemas también son compartidos, la Agenda 2030 implica un compromiso mundial, sin embargo, en el entendido que cada país posee particularidades y enfrenta retos específicos, los estados que se han comprometido a sacar adelante esta agenda, gozan de plena soberanía para fijar sus propias metas nacionales en consonancia con los objetivos de la Agenda. Es decir, cada país va a mejorar al mundo mejorándose a sí mismo de acuerdo con sus posibilidades.

Para el caso de México se ha de trabajar en conjunto entre todos los órdenes de gobierno y la ciudadanía. Los partidos políticos no podemos quedar de lado en esta gran oportunidad para contribuir con el desarrollo de nuestro planeta desde nuestra trinchera mexicana, atendiendo las principales necesidades de nuestro país y sabiéndolas empatar con los 17 puntos de la Agenda 2030. Tomando en cuenta que para que funcionen las cosas es mejor hacerlas de adentro para fuera, tal y como lo plantea la ONU al sugerir que el cambio del mundo empieza primero cambiando a las naciones, en el PRI proponemos impulsar el cambio en nuestro país desde sus propias bases, es decir, desde los municipios.

A pesar de que nuestro partido ahora lucha por el bien de México desde la oposición, nuestra presencia en el país es fuerte a nivel estatal, pero sobre todo a nivel municipal. Por ello, partiendo desde el municipio, base fundamental de la organización político-territorial del país, en el PRI vamos a impulsar los 17 puntos de la Agenda 2030 tratando de ajustarlos al desarrollo de nuestros municipios, para que de ahí -violando todas las leyes de la física- puedan irse derramando de abajo hacia arriba, llegando primero a nuestros estados federados, luego al país entero, para después alcanzar a nuestro mundo.

1. Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

La pobreza a simple vista es una cuestión nacional. Hay países ricos y países pobres. Países del primer mundo y países del tercer mundo. Países desarrollados y países en vías de desarrollo. Sea cual sea la terminología políticamente correcta en una época determinada, el caso es el mismo. Sin embargo, echando un vistazo más a fondo, podremos darnos cuenta de que la pobreza no es estrictamente hablando una cuestión nacional, sino más bien una cuestión municipal. Dado

que el municipio es la célula fundamental de toda organización territorial, es a partir de esta entidad que se puede determinar el grado de pobreza o riqueza. Es decir, no hay países pobres o países ricos; hay municipios pobres y municipios ricos, y un país ha de cargar con la etiqueta de aquellos municipios que sean mayoría. Por ello, para erradicar la pobreza en todas sus formas a nivel mundial, se debe partir de lo más elemental: el municipio.

Hay que encontrar coordinación con los distintos órdenes de gobierno para erradicar la pobreza municipio por municipio, estado por estado y después país por país. Solo así, de manera organizada y esquematizada, partiendo de lo más básico, podremos acercarnos a eliminar esta problemática a nivel mundial.

2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible.

La tierra es fuente de riqueza y de sustento. Gracias a su generosidad, la humanidad ha podido abastecerse de todo lo necesario para su desarrollo, de ahí que su posesión y usufructo ha sido siempre una cuestión de extrema importancia política, económica, social y estratégica para cualquier nación. Dado que el municipio es la unidad fundamental de toda organización territorial, es también la primera línea de defensa y aprovechamiento de la tierra. Por ello, conseguir la seguridad alimentaria para potenciar la nutrición promoviendo la agricultura sostenible, es una cuestión que atañe en primera instancia a los municipios. La historia de la tierra en México ha estado íntimamente ligada al municipio, y la historia del municipio en nuestro país ha estado íntimamente ligada al PRI.

Por ello, el partido tricolor sabe que un desarrollo municipal integral equivale a un mejor aprovechamiento del fruto de la tierra para cuestiones de autosuficiencia alimentaria. México, como muchas otras naciones del orbe, tiene hambre. Para saciarla, es necesario un trabajo en equipo y a todos los niveles -pasando de lo local a lo internacional- pero que debe empezar y terminar siempre en el origen primigenio de la tierra: el municipio.

3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos y todas en todas las edades.

Suele decirse que la justicia debe ser antes preventiva que punitiva. Y es muy cierto. La justicia nunca va a ser del todo un acto triunfal si la medimos por su eficacia a la hora de dictaminar penas y condenas por delitos ya cometidos. Todo delito juzgado es primero un delito cometido, que ya trajo un perjuicio que en muchas ocasiones no podrá ser revertido ni compensado. Pues bien, lo mismo pasa en cuestiones médicas.

Una atención médica eficaz es ante todo preventiva. De nada sirve tener al mejor cardiólogo del mundo si antes ya ocurrió el infarto. En este sentido, el PRI propone una atención oportuna y continua de todos los padecimientos, muy especialmente de los crónicos, para así poder prevenir males mayores que tengan consecuencias irreversibles en la salud de los mexicanos. Y todo ello debe empezar desde la salud municipal. La salud debe gestarse desde el municipio para el estado y no viceversa, pues de lo contrario se corre el riesgo de dejar desatendida a parte de la población.

Esto debe aplicar también a nivel global. Un mundo saludable solo será tal, si primero cado uno de los países que conforman el sistema internacional son saludables por sí mismos.

4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

Una de las más grandes lecciones que nos deja la pandemia del coronavirus es que a pesar de todos nuestros avances tecnológicos, seguimos siendo vulnerables en lo más esencial de nuestra naturaleza. Empezando por la vida, todo cuanto creemos tener asegurado, se demostró ser más frágil de lo que pensamos. Esto se ha hecho muy notorio en el campo de la enseñanza. Y es que la educación ha sido una de las grandes perdedoras con la pandemia.

A pesar de que las telecomunicaciones han acortado las distancias y penetrado las fronteras, apenas nos vimos privados del ancestral método de enseñanza maestro-

alumno-aula, se nos acabó el mundo y nuestros caducos sistemas educativos quedaron exhibidos. No solo pasó en México sino también en buena parte del mundo. Quedó demostrado que no contamos con la infraestructura necesaria para modernizar a nuestro sistema educativo, ya no con escuelas de concreto –como se estilaba en el siglo XX- sino con aulas virtuales, como lo requiere el siglo XXI.

Es por ello por lo que la "tarea" que nos toca hacer a todos para garantizar una educación de calidad, inclusiva y equitativa que promueva el aprendizaje para todos, para crear un sistema de educación robusto que se vea culminado en las aulas virtuales de las universidades, pero que empiece siempre con unas instalaciones dignas y funcionales en la escuela pública municipal.

5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.

Una federación funcionará siempre en la medida que existe la armonía y el equilibrio en la interacción de partes que la conforman. En otras palabras, una federación funciona cuando existe igualdad en el trato y la relación de las entidades federadas, desde los municipios hasta los estados. Y es que la armonía es equilibrio y el equilibrio es igualdad. En este sentido, una armonía social a nivel mundial solo podrá conseguirse cuando exista un equilibrio entre sus componentes, es decir, igualdad entre hombres y mujeres.

En este sentido, empoderar a la mujer en todas las áreas del quehacer humano es tan deseable como necesario para alcanzar un mayor nivel de desarrollo social. Porque las mujeres son elemento central de nuestro país, de nuestro mundo y de nuestras vidas, es necesario que implementemos las medidas necesarias para potenciar su desarrollo político no solamente por ellas, sino por todos, porque una sociedad incluyente en la cual las mujeres estén representadas y tengan un papel activo en el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones, será siempre una sociedad más justa. Y una sociedad justa es el campo fértil sobre el cual podrán desarrollarse los ciudadanos y las ciudadanas, que el día de mañana van a tomar las riendas de nuestros países, de nuestro mundo.

6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

El agua es vida. Nuestro mundo será un planeta vivo en tanto tengamos una estrategia clara a nivel global para optimizar nuestros recursos hídricos. Y es que no es lo mismo tener agua que saber aprovecharla. Hay un mundo de diferencia entre ambos conceptos, los cuales se encuentran separados por una correcta política de aprovechamiento.

En el caso de México, la naturaleza ha sido muy generosa con nuestro país y le ha dotado de una gran variedad de recursos por todo lo largo y ancho de su geografía. Pero tener recursos no es suficiente, hay que saber administrarlos. Se puede contar con grandes recursos, pero si no se les sabe sacar provecho, o por el contrario, se les sobreexplota, no se generará desarrollo, sino problemas. Hoy por hoy, en México ya estamos empezando a enfrentar los problemas que, de no ser resueltos apropiadamente, podría enfrentar también el mundo en un futuro no muy lejano.

Ya sufrimos disputas entre entidades políticas –básicamente las municipales- por el control de ciertos cuerpos de agua limítrofes. La tan temida "guerra por el agua", que a lo largo de la historia mundial se ha padecido en diversas regiones, podría no ser una idea lejana en nuestro país si desde hoy no nos abocamos a tratar de cuidar y administrar nuestros recursos hídricos.

7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos.

Dentro de todas las desigualdades de nuestro mundo hay una que es particularmente paradójica. Estamos alcanzando niveles tecnológicos absolutamente futuristas al tiempo que para desarrollarlos seguimos utilizando las energías del pasado.

Las imágenes difundidas en televisión, durante el confinamiento, en las que se veía un horizonte diáfano en las ciudades donde el ruido y el smog son lo habitual, o las aguas casi cristalinas de las playas libres de buques y de turistas, despertaron la conciencia ecologista en una buena parte de la población de todos los rincones de nuestro planeta. El virus nos hizo entender a nosotros como especie que somos, en buena medida, responsables de las calamidades y catástrofes que están acabando con nuestro mundo. En otras palabras, el complicadísimo 2020 así como nos encerró en nuestras casas, también nos abrió la puerta a un futuro más verde de la mano de las energías renovables.

De nosotros dependerá que todo esto no sea una moda pasajera que se va a diluir cuando todo esto pase, sino que más bien sea el punto de quiebre de una nueva época en la historia de la humanidad. Esto está pasando en buena parte del mundo y nuestro país no debe quedarse atrás. Es hora de quitar protagonismo al petróleo y sus derivados, los combustibles del pasado y los principales causantes de los problemas de contaminación que han contribuido con el cambio climático. Es hora de asomarse entre la bruma grisácea del presente para ver un futuro que luce verde.

8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.

Poder atender los objetivos de la Agenda 2030 requiere de mucho trabajo. El trabajo dignifica a todo ser humano. Además de ser el medio para el sustento del individuo y de la familia, el trabajo enaltece al espíritu. Es por ello que cuando no existen las suficientes oportunidades de trabajo para la población, se genera una peligrosa espiral que puede poner en riesgo la armonía tanto del individuo como de la sociedad en la que se desenvuelve.

El hecho de no tener las suficientes oportunidades para acceder a un trabajo digno y bien remunerado supone una carga muy dura de llevar para cualquier persona. El desempleo, al mismo tiempo que desincentiva el crecimiento económico y sostenido, genera crisis social. ¿Qué está fallando? ¿Cómo es posible que teniendo tantas cosas por hacer, tantos problemas por resolver, no haya trabajo? La ONU busca responder a estos cuestionamientos, por eso ha incluido este punto en la Agenda 2030.

Otra vez, es cuestión de encontrar un equilibrio. Y es que si nos fijamos, el problema del desempleo funge como un círculo vicioso: sin empleos dignos no puede haber crecimiento económico, y dado que no hay crecimiento económico, tampoco hay empleos dignos. Hay que romper esta tendencia cooperando todos. Vivimos en un mundo global en el que lo que pasa aquí incide allá y viceversa. Hay que organizarnos en todos los órdenes, desde el municipal hasta el nacional pasando por el estatal y desembocando en lo mundial. Hay que ponernos a trabajar en ello.

9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.

En un mundo en el que se ha exacerbado al extremo todo lo material, solemos pensar que uno de los principales indicadores que dan fe del desarrollo de un país, es su infraestructura. Carreteras, puertos, aeropuertos, fabricas, edificios y demás variedad de construcciones, todo aquello durante mucho tiempo fue el símbolo tangible del progreso.

Una industria de la construcción en apogeo era casi sinónimo de una bonanza económica. A mayor cantidad de metros cúbicos de concreto, mayor cantidad de recursos; entre más humo echen las industrias, más variedad de objetos de consumo; entre más altos sean los edificios, más elevado es también el nivel de vida. Eso fue lo que se creyó por mucho tiempo, y cuando nos vinimos a dar cuenta de nuestro error, el planeta ya no era azul sino gris. Y es que, en muchas ocasiones, cegados por esa idea simple de progreso, cambiamos un edificio o una industria por un importante ecosistema natural que contribuye al equilibrio del medio ambiente.

Es por ello que debemos de tomar conciencia para facilitar la aplicación y proliferación de los estudios de impacto ambiental antes de poner la primera piedra en cualquier tipo de obra. Solo así podremos identificar, describir y evaluar el impacto ambiental, que produciría en su entorno más próximo un determinado proyecto en caso de llevarse a cabo. Bienvenidas sean las infraestructuras que promuevan el desarrollo de nuestro planeta, pero nunca a costa de nuestro entorno natural.

10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos.

La desigualdad es también un problema global que igualmente debe ser atendido de adentro hacia afuera. Es como un círculo vicioso: el mundo va a ser un mundo desigual en tanto que no haya países iguales. Los países van a ser países desiguales, en tanto que no haya regiones iguales y las regiones van a ser desiguales en tanto que no haya municipios iguales. Parece tedioso y repetitivo tener que decirlo, pero esto es así.

El lado positivo de la ecuación es que en la propia expresión de la problemática se nos está dando ya la respuesta. Otra vez, toca resolver un problema global empezando con lo municipal. En el entendido de que el municipio es el núcleo más elemental de la estructura político-territorial de una nación, el problema de la desigualdad se va a resolver promoviendo la igualdad de los municipios que integran al país. Esto se hace dotando de recursos y capacidades administrativas a estas entidades, de manera tal que se pueda generar un equilibrio regional que pueda derramarse a nivel nacional y después a nivel mundial. Se dice fácil, pero se requiere de un gran esfuerzo.

Y es que a veces cuando hablamos del todo, es fácil divagar y perdernos en lo etéreo de un concepto tan generalizado, pero cuando se trata de algo más específico, no queda de otra que atender el problema como tal. Ya es momento de entender que, para promover la igualdad en el mundo, hay que promover primero la igualdad en los municipios.

11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Muchos de los graves problemas que le toca enfrentar al país tienen su origen y epicentro en nuestras ciudades, los núcleos urbanos de nuestros municipios. Hace mucho tiempo que empezamos una imparable transición de ser un mundo rural a uno urbano, sin embargo, lo hemos hecho de una forma descontrolada y hoy estamos pagando las consecuencias.

Y es que si hacemos un listado de las principales dificultades que estamos enfrentando como países y como mundo: desempleo, desigualdad, marginación social, escasez de vivienda, insuficiencia hospitalaria, colapso del transporte público, daños al medio ambiente y demás, podremos darnos cuenta de que todos son males urbanos, resultado de un crecimiento acelerado y descontrolado de nuestras megalópolis, que en muchos casos ya abarcan dos o hasta tres municipios o entidades políticas diferentes, lo que también complica mucho una regulación óptima de los espacios urbanos. Se hace entonces necesario buscar soluciones para legislar a favor de ciudades sustentables, que verdaderamente mejoren la calidad de vida de las personas en lugar de empeorarla, pues muchas

veces, motivados tan solo por mejores oportunidades de acceder a un sueldo estable, pero sin tomar en cuenta unas condiciones de vida deplorables, se produce una migración masiva de las poblaciones rurales de los países pobres hacia los centros urbanos de las naciones desarrolladas.

Eso también es un efecto de la globalización, un efecto que deberá ser atendido y regulado para crear asentamientos humanos sean inclusivos, seguros y sostenibles.

12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles.

El municipio es el núcleo más básico desde el cual parte todo proceso de extracción, transformación y consumo. Por citar un ejemplo, el gran "boom" de la minería mexicana a principios del siglo XX se dio en beneficio de todo el país, pero tuvo su epicentro en el estado de Sonora, de manera muy concreta en el municipio de Cananea. Es decir, que las políticas para garantizar las pautas de consumo y producción sostenibles a nivel mundial, deben empezar a implementarse desde los niveles más básicos de la administración territorial, los municipios. Y es que tanto la producción como el consumo son secuelas de una primera actividad básica para la economía de cualquier entidad: la extracción.

La extracción tiene que ver con la tierra y la tierra tiene que ver con el municipio. De ahí, la importancia de atender las necesidades municipales a la hora de trazar cualquier tipo de estrategia que abarque otros órdenes de gobierno, incluyendo el orden de gobierno mundial, que va tomando forma con esto de la globalización.

La cuestión municipal es clave, pues es el núcleo político más elemental a partir del cual se llevará a cabo la gran cadena de producción que tiene que abastecer a este mundo global en el que vivimos.

13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

La globalización es cambio, cambio constante. Hay, sin embargo, cosas que por ningún motivo deben cambiar, una de ellas es el clima. El llamado cambio climático –otro efecto colateral de la globalización- supone una de las amenazas más serias pana nuestro planeta y para todas las especies que convivimos en

él. La vida a todas sus escalas es un equilibrio perfecto. Cuando se trastoca ese equilibrio, es cuando llegan los problemas.

Somos nosotros, los seres humanos, la única especia capaz de generar desequilibrio en la naturaleza, pero también tenemos el poder de resarcir el daño causado. El desequilibrio ambiental que origina el cambio climático se da en buena medida por la destrucción de muchos ecosistemas que cumplen con una función específica a la hora de regular el ambiente.

Estos ecosistemas no sólo son el hogar de diversas especies únicas, sino que además cumplen con una función esencial para el equilibrio ambiental de nuestro planeta. Si tan solo dejáramos a los humedales actuar libremente de acuerdo con la naturaleza, nos ahorraríamos muchos dolores de cabeza en cuanto a cambio climático se refiere. Así como la naturaleza es equilibrio, nosotros también debemos actuar con equilibrio para reparar el daño causado.

El equilibrio es repartir pesos y responsabilidades en cada lado de la balanza. Así, organismos e instituciones a nivel mundial, nacional y municipal habrán de trabajar en conjunto, para dar una pronta respuesta a esta grave problemática.

14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.

La globalización de nuestro planeta se hizo posible a través del mar. Fue de una costa continental a otra, luego de surcar miles de kilómetros por el océano, que tuvieron lugar los encuentros interculturales que le han dado forma a la globalización. No fue casualidad que el punto de encuentro entre el viejo y el nuevo mundo y la creación del primer municipio en el Continente Americano, hayan tenido lugar en una localidad costera. La globalización, en muchos sentidos, sigue teniendo su epicentro en las costas, es por ello que se hace necesario seguir cuidando y potenciando estos puntos de abasto y conexión que sirven como puertas de entrada de una nación al mundo. Es por ello que la conservación y la utilización de forma sostenible de los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible debe ser una prioridad en el diseño de las políticas públicas de las naciones que han sido beneficiadas por la naturaleza con un acceso al mar.

Es momento que los distintos órdenes de gobierno se coordinen para sacar adelante políticas comunes e integradoras capaces de encontrar un equilibrio entre la potenciación de nuestros recursos marinos y el cuidado del medio ambiente. Es una tarea conjunta que no atañe exclusivamente a las naciones o a los municipios costeros. El mar, por recursos y por logística, sigue siendo la vía predilecta que ha elegido la globalización para comunicarse y hacerse sentir.

15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica.

Es tan complejo el mundo global en el que nos desenvolvemos, tan automatizado y tecnológico, que en muchas ocasiones nos complicamos la vida planeando una innovadora estrategia para resolver un problema determinado, cuando la solución más efectiva pasa simplemente por dejarlo todo tal y como está, dejando que los acontecimientos fluyan solos de acuerdo con el arbitrio de la naturaleza. Esto toma particular relevancia en cuestiones de cambio climático, uno de los retos más grandes a los que nos enfrentamos como país y como mundo. Y es que la mejor manera de luchar contra el cambio climático en buena medida resulta en no “meter nuestra cuchara” y dejar que la naturaleza obre de acuerdo con su sabiduría.

Un ejemplo de ello es la situación de los ecosistemas terrestres que hay en el mundo. Si tan solo les dejáramos actuar al libre arbitrio de la naturaleza, no tendríamos de qué preocuparnos. Porque hay que dejar en claro una cosa: si hoy estamos buscando diseñar políticas para la protección del medio ambiente, es porque fuimos nosotros mismos los que le causamos un gran problema. No hay ningún mérito en buscar soluciones a los problemas que nosotros mismos nos causamos. Se estima que, desde finales del siglo XIX, cuando empezó el auge de la revolución industrial, se han perdido o alterado buena parte de los ecosistemas terrestres que regulaban el equilibrio del planeta. Nos toca actuar a contrarreloj desde los municipios hasta las capitales para intentar revertir la situación.

16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

La violencia desbordada y la inseguridad son acaso dos de los más grandes problemas que afronta buena parte de nuestro planeta, particularmente en países en desarrollo como es el caso de México. De poco va a servir fomentar la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 en países donde no aplica de lleno el imperio de la ley. Nuestro desarrollo integral, bien sea como individuos, como nación o como mundo, pasa irremediablemente por desenvolvernos y desempeñarnos en un ambiente seguro. Es por ello por lo que, hoy más nunca, se hace necesario implementar en los países que vienen acarreando este lastre, un sistema de seguridad pública acorde con el enorme reto que se asoma por el horizonte.

En el entendido de que todo sistema es tan eficaz como cada uno de los elementos que lo componen, es necesario empezar a fortalecer la estructura de seguridad de los países, desde sus bases más elementales: los cuerpos de seguridad tanto a nivel municipal. En México, el hecho de sacar al Ejército a las calles a combatir el crimen organizado no ha tenido los resultados previstos, pues esto ha significado intentar resolver el problema de afuera hacia adentro y no en sentido contrario, como debiese ser apelando a la lógica. Por eso, la seguridad del mundo, de una nación o de un estado, debe empezar siempre desde el municipio.

17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Un sistema es la correcta y armónica conjunción de una serie de elementos autónomos, pero dependientes uno del otro, cuya tarea primordial es ejecutar una función específica en pos de un resultado que arroje beneficios comunes. Esta definición aplica para una máquina, hasta para el sistema mundial en el que vivimos. La tan deseada alianza mundial para el desarrollo sostenible, que cierra la lista de objetivos de la Agenda 2030, no es otra cosa que la puesta en práctica de un sistema global que permita alcanzar la meta anhelada. Una de las grandes ventajeas de los sistemas, es que todos son irremediablemente igualitarios, es

decir, desde el engrane elaborado con el metal más costoso, hasta la simple pieza de plástico, todos requieren del funcionamiento conjunto para poder subsistir, del mismo modo que su operación individual es indispensable para la armonía de todo el conjunto. Este es el ejemplo que debe seguir el mundo en pos de reavivar la alianza global.

Todos somos parte del mismo problema, por tanto, todos debemos ser parte de la solución. En este sentido, los municipios deben ser pieza clave, pues al ser el nivel de gobierno más cercano de toda entidad política, deber ser la primera mano que se estreche a la hora de establecer cualquier tipo de alianza.

Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel. Estructura Administrativa Municipal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008.
- Adame García, Jorge Carlos. El Derecho Municipal en México, Porrúa México, 2009.
- López Sosa, Eduardo. Derecho Municipal Mexicano, Porrúa/Universidad Anáhuac, México, 2007.
- Rendón Huerta, Teresita. Derecho Municipal, Porrúa, México, 2007.
- Andrade Sanchez, Eduardo. Derecho Municipal, Oxford, México, 2006.
- D'Acosta, Julio, et al. El Fuero del Municipio, JUS, México, s/a.
- Valencia Carmona, Salvador. Derecho Municipal, Porrúa, México, 2003.
- Fernández Ruiz, Jorge (coord.), Régimen jurídico municipal en México, México, Porrúa, 2003.

La Crisis Pandémica y la Reinvención de la Gestión Pública. "El Camino A La Descentralización Del Estado"

Mgter. Jorge Ricardo Panay Batista[1]

1. Introducción

Después de un largo y sostenido proceso de crecimiento económico con resultados combinados, Panamá enfrenta un complejo camino al desarrollo de su población.

El modelo de su economía está concentrado en la zona de central del país en torno a la operación del Canal de Panamá y su conglomerado de servicios internacionales. Mas del 60% de la población del Istmo vive en esa zona metropolitana y allí se genera más del 80% del PIB nacional.

Contrasta el milagro económico panameño como se le ha llamado al hecho estadístico de ser el país con peor distribución del ingreso de América Latina y el séptimo del planeta; un quinto de su población vive en estado de pobreza multidimensional y presenta patologías sociales y políticas alarmantes que atentan contra su sistema de gobernanza.

1. En su trayectoria académica, destacan sus estudios de Derecho, en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá; sus estudios de Economía por la Ca' Foscari University of Venice, de Venecia, Italia y un curso de Post grado en Economía por la Universidad de Colorado de Estados Unidos.

   Obtuvo la certificación The Consortium por el Centro Vincular y el Centro IDEARSE. GRI y el título como Certified Training por el Course on GRI Sustainability Reporting Process. Es Magister en Dirección y Gestión Pública Local. Además, cursó el Programa de graduados en Economía del Desarrollo por la Universidad de Nasville TEE, en Estados Unidos, y cursó el «Laboratorio Integrado de Diseño de Estrategias Regionales».

   Actualmente es el Secretario Ejecutivo de la Asociación de Municipios de Panamá, AMUPA; Secretario Ejecutivo de CAMCAYCA; Presidente de FUNDMUCA; Miembro del Secretariado de FLACMA y es Docente universitario en la Universidad Especializada de las Américas.

   Ha dedicado muchos años de su trayectoria profesional al diseño de políticas públicas para el desarrollo, con una amplia experiencia en gestión local y legislativa y en el área de la economía pública panameña.

   Algunos de los cargos destacados que ha tenido en la República de Panamá, fueron como Asesor de la Dirección de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro, también en la Dirección de Desarrollo Económico Social del MIPPE y en la Gerencia General del Banco Nacional.

   Así mismo, fue Coordinador de la Unidad Ejecutora del Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización; Director del Programa de Desarrollo Municipal (PRODEM) del Ministerio de Economía y Finanzas; Miembro de la Junta Directiva de la Federación de Municipios de Centroamérica (FEMICA y FUNDEMUCA) y de la Coordinadora Nacional para la Descentralización en 1999.

   Además, fue Presidente por 4 años del Consejo Nacional de Representantes y Concejales de la República de Panamá y del Concejo Provincial de Panamá; Viceministro y Ministro encargado de Planificación y Política Económica de la República de Panamá, Promotor de Proyectos de Desarrollo Urbano y Consultor Económico de Minería Provincial.

El reto se concentra en resolver dos problemas, cómo se reducen las brechas económicas y sociales, es decir, implementar una estrategia de reducción sostenible de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en general, que da paso a resolver el otro problema cómo hacer eficiente y eficaz la gestión del estado fortaleciendo la democracia participativa, eliminando la corrupción pública y garantizando un sistema judicial imparcial que garantice los derechos ciudadanos y el estado de derecho.

Esta tarea requerirá muchos esfuerzos, una gran imaginación y creatividad, enormes sacrificios y un liderazgo innovador valiente y sobre todo sacrificado, que al ser consciente de esta realidad pueda encontrar las orientaciones para señalar el camino y la forma de recorrerlo exitosamente.

La pandemia causada por el SARS-COV-19, que produce el COVID-19, ha creado un momento de inflexión histórica mundial y particular para Panamá, que se suma a los problemas ya acumulados a causa de ineficientes e ineficaces políticas públicas que agudizaron problemas sociales y políticos y el combate a nueva amenazas reales como narco tráfico, lavado de dinero y las prácticas evasivas de impuestos, los monopolios y oligopolios, los contratos con la nación que deforman el mercado y crean privilegios que afectan a la totalidad social y sobre todo a la gobernabilidad nacional así como a la ausencia en varios sectores de políticas públicas estratégicas, los problemas causados por la pandemia y las dificultades de la economía mundial resumen el escenario por el cual Panamá tendrá que atravesar estos años.

El efecto político principal se refleja en la necesidad de la construcción de una nueva gobernabilidad que surge de las dificultades causadas por la pandemia, combinada con dificultades que venían de atrás y los nuevos retos que impone el escenario mundial y los reajustes de poder global que la pandemia aceleró y cambió.

Ese es el escenario en que insertaremos el análisis de este escrito a la luz de la nueva realidad pandémica y postpandemia. El mismo busca iniciar un proceso de análisis de la nueva realidad, de las nuevas tareas para reactivar la economía e impulsar procesos de desarrollo sostenible de la sociedad panameña, fortalecer la democracia participativa e impulsar un cambio en la forma de gestionar lo público con un enfoque territorial menos centralista y más equitativo bajo una visión desde lo local promoviendo procesos de desarrollo económico acompañados de una fuerte participación horizontal de los actores territoriales como sujetos del engranaje económico productivo.

Panamá es un país con serias diferencias entre sus territorios, una capital de clase mundial rodeada por cordones de pobreza característicos de las capitales del tercer mundo, ciudades intermedias con poco desarrollo, capitales de provincias con serias limitantes de infraestructuras e instituciones , una ruralidad extendida y dispersa y

zonas indígenas muy depauperizadas, con niveles de pobrezas estadísticamente de los más bajos del planeta, en términos del índice, desarrollo humano de Naciones Unidas.

Recuperar los impactos negativos y la caída económica producida por la pandemia, a la vez corregir las diferencias abismales existentes entre diferentes grupos sociales y producir un proceso de crecimiento y desarrollo sostenible, en los próximos años, será un reto de gran envergadura que requerirá grandes esfuerzos y transformaciones cómo hacerlo, qué cosas debemos cambiar, cómo debemos organizarnos, de quién es la responsabilidad. Este es un escenario clave para los 81 municipios y las 679 Juntas Comunales que integran el sistema de gobierno local panameño, que tienen y reclaman cambios que deberán ser adaptados a las necesidades y demandas de la sociedad panameña, a la vez producir un cambio propio, basado en un proceso autocrítico que debe producir una reinvención del rol de la institución local en el desarrollo social y económico nacional.

Razón por lo cual, este artículo analizará la agenda de transición del modelo de gestión de la administración pública panameña como un instrumento de apoyo para la recuperación postpandemia y gestión del desarrollo nacional desde un enfoque descentralizado y promotor del desarrollo económico local, basado en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la construcción de una sociedad más igualitaria y menos asimétrica.

Justificación

Luego de que la OMS declarar pandemia mundial, la mayoría de los países del planeta están afectados por el COVID-19. En algunos de estos países el impacto es realmente alarmante, está colapsando el nivel de salud de la población y el sistema de producción de bienes y servicios públicos y privados. A esta altura, el nivel de impacto es desconocido, lo que sí está claro es la necesidad de tomar medidas preventivas, correctivas e innovadoras para enfrentar la crisis del COVID-19 y planear la recuperación una vez termine la crisis.

Panamá está siendo impactado por el COVID-19 y la contaminación está en proceso. El Gobierno nacional ha iniciado planes y está tomando medidas para enfrentar la situación. El inicio de la vacunación y la expansión de la capacidad sanitaria instalada son elementos claves en la lucha por avanzar y derrotar la pandemia y construir la nueva normalidad.

En este escenario, muchas son las medidas que deberán tomar para reducir el impacto de la crisis COVID-19. Medidas operativas de inmediatez, medidas estructurales y medidas de carácter estratégicas de mediano y largo plazo.

Hoy sanitariamente se han tomado medidas acordes con la intensidad del virus y las capacidades nacionales identificadas. En esta área es necesario continuar haciendo esfuerzos para lograr controles sanitarios efectivos y eficaces que permitan reducir la contaminación del virus a más panameños, neutralizarlo y finalmente derrotarlo.

En este esfuerzo, los Municipios y Juntas Comunales tienen un extraordinario espacio de operatividad práctica, en la implementación de las medidas adoptadas por el gobierno, el desarrollo de iniciativas propias y como respuesta a las demandas de la ciudadanía.

La reducción de la movilidad, la identificación de casos, las medidas de cuarentena obligatoria y sobre todo las medidas de educación preventiva se hacen más eficientes y eficaces con la intervención del gobierno local. Es esencial comprender que el gobierno local es la institución capaz e indicada para implementar muchas de estas medidas que darán sostenibilidad a las estructuras de generación de riquezas en las localidades y permitirán una recuperación sostenible.

Desde lo local será más fácil el apoyo a los productores locales, que podrían abastecer las cadenas locales de suministros alimenticios, en caso de que se extremen las medidas de movilidad nacional. La distribución de alimentos, insumos y la vigilancia coordinada de acciones para garantizar la paz social y la atención a la población desde sus lugares de vivienda y de producción.

El gobierno local es un aliado natural para derrotar el COVID-19. La respuesta nacional atañe a dos niveles de gobierno. En la constitución panameña, la normativa señala que la administración del estado cuenta con dos niveles de gobierno, el nivel nacional y el nivel municipal. Aunque el principio de relacionamiento entre niveles está determinado por la constitución en su artículo 233, en la realidad administrativa, la relación es de subordinación e incomprensión causada por una visión conceptual centralista.

Los 81 municipios y sus 679 Juntas Comunales son gobiernos locales que integran el sistema institucional democrático, los gobiernos municipales panameños se han visto castrados en su desarrollo institucional frente a un creciente y dominante centralismo administrativo. A pesar del éxito económico panameño y del crecimiento de las finanzas públicas, Panamá solo destina el 2% del presupuesto público a la gestión del nivel local, según cifras del BID; el grueso de esa transferencia tiene un nivel de condicionamiento enfermizo y sobre todo poco eficiente y eficaz.

Ahora bien, retomemos la "CRISIS COVID-19" primero en la perspectiva mundial y luego en la nacional.

La contaminación mundial necesita lograr dos objetivos: evitar una infestación que rebase sus capacidades sanitarias y por otra parte palear los efectos económicos. El enfoque mundial ha sido atender la microeconomía de las unidades productivas, en especial el componente humano de la ecuación; de allí que la mayoría de las decisiones sean orientadas a que no colapsen los ciudadanos, que es el objetivo de gestión de las sociedades modernas.

Aseguramiento de la calidad alimentaria, seguridades económicas de compromisos adquiridos, que por la crisis deben ser postergados y garantías que una vez pase la crisis los ciudadanos deberán ser atendidos con prioridad para mantener los estados de igualdad logrados por los esfuerzos históricos de esas sociedades.

En el plano nacional, la crisis inicialmente ha sido atendida desde una visión macroeconómica de estabilidad financiera, en un escenario donde es claro la desigualdad reconocida de la distribución de la riqueza, no solo en términos per cápita sino territorial.

Como una vez manifestaron los Obispos panameños, en una declaración de la Conferencia Episcopal Panameña, vivimos en un país rico lleno de pobres; y hoy es reconocida por el Gobierno nacional en su programa COLMENA. Con este panorama, la "CRISIS COVID-19" necesita replantear el modelo de gestión pública.

Estas son las razones a las cuales hay que apelar para impulsar la transformación nacional y sobre todo visibilizar la potencialidad local.

El camino postpandémico

Por los informes, análisis científicos y las evidencias diarias, el COVID-19 estará presente por largo tiempo o por siempre entre nosotros los humanos que habitamos el planeta tierra.

Siendo esto así, está muy claro, que en la nueva normalidad deberemos aprender a vivir con el COVID-19 y retomar el camino del desarrollo lo que requerirá nuevos enfoques, nuevas estrategias, nuevos programas, nuevos proyectos, lo que a la vez requerirá una nueva institucionalidad.

En el caso de los territorios distritales, esta nueva realidad representa un conjunto de nuevos retos, habrá que aprender y reaprender nuevas formas de gestionar el gobierno

local, introducir nuevas prácticas de relacionamiento, nuevos contenidos en el análisis nuevas estrategias de relacionamiento social e institucional. Habrá que repensar el desarrollo municipal, las estrategias, las formas y los contenidos.

El primer reto ha sido aprender a vivir con el COVID-19, conocer al virus y sus formas de combatirlo y sobre todo sus impactos en los diferentes territorios.

Este será un proceso complejo que requerirá de reaprendizajes más complejos en las formas de planificar el futuro, de enfrentar el presente y de gestionar lo público y de relacionarse con lo privado.

Nuevas especialidades serán requeridas, las metas deben redefinirse igual que los objetivos y pareciera que todo está determinado por la ecuación que regula la relación entre la economía y la salud.

Qué acciones, qué programas, qué políticas deben realizar las autoridades locales para adaptarse a la nueva normalidad, para asegurar la salud de su población y al mismo tiempo impulsar el crecimiento económico y lograr así implementar un proceso de desarrollo económico local.

La apuesta por lo local

Desde el inicio del presente período electoral (julio 2019), las autoridades locales apostaron por impulsar un cambio de la gestión municipal, impulsando el proceso de transformación hacia una mayor beligerancia en la vida de los ciudadanos.

Los ocho meses anteriores a la pandemia marcaron un visible esfuerzo de los municipios por hacer la diferencia en la gestión de desarrollo local. La declaración de pandemia mundial por parte de la OMS y las inmediatas medidas de cuarentena total, sometieron a los municipios panameños a un estrés total que está siendo superado gradualmente y con algunos éxitos notorios; los gobiernos locales indudablemente han dado la milla extra en medio de las dificultades, las contradicciones y limitantes coyunturales de la pandemia, que a la vez han dejado grandes lecciones a la nación.

La experiencia observada y acumulada durante el transcurrir de la pandemia, los hechos y las acciones han llevado a los gobiernos locales a plantearse una estrategia de corto, mediano y largo plazo, para impulsar la recuperación de la economía de los diferentes territorios, evitando la marginalidad y la exclusión de sus pobladores. El éxito estará determinado por la comprensión y cooperación con el poderoso gobierno nacional quien controla la mayoría de todos los recursos disponibles para tal propósito.

La pandemia, como crisis, es a la vez la oportunidad que tiene los gobiernos locales panameños para finalmente alcanzar sus históricas reclamaciones de un gobierno más descentralizado, por tanto, más cerca de los ciudadanos.

En medio de la pandemia algo que ha quedado claro es que la gestión transparente no es una opción es una decisión en proceso de adopción por parte de los ciudadanos. Se ha reducido la tolerancia social y la tecnología hace lo privado público, además de facilitar la comunicación en tiempo real de manera exponencial.

Después de 17 años de crecimiento, de vivir en un país rico lleno de pobres, la pandemia nos ha retrotraído a tiempos socialmente superados y olvidados con parámetros y demandas aprendidas en tiempos de bonanzas, pero más la pandemia desnudó las contradicciones y deformaciones de nuestro modelo de crecimiento económico, las debilidades institucionales y los efectos patológicos de las políticas públicas ineficientes e ineficaces. Comprender esta realidad es sin duda la clave para lidiar con la nueva realidad en materia política, social y económica de la gestión y de las conductas sociales.

Las evidencias indican que entre los esfuerzos que se están realizando para combatir el virus la participación, acciones y métodos ejecutados por los gobiernos locales se han distinguido por su efectividad, solidaridad y focalización. El acercamiento de la autoridad a los ciudadanos ha mejorado, las confianzas han aumentado produciendo un grado más fuerte en la gobernabilidad local, por ende en el fortalecimiento democrático nacional.

Transformar para ganar es la ruta. En ese sentido, debemos tener claro que el municipio panameño enfrenta dos tareas simultáneas y paralelas, por una parte, debe cerrar las brechas en su desarrollo institucional, es decir modernizar su estructura orgánica y por el otro debe transformarla a la nueva realidad.

Las reglas de la gestión pública están cambiando en la forma y contenido. De allí la importancia de registrar, conocer y evaluar toda la acción municipal de esta crisis. Este proceso de aprendizaje es sin duda un material de referencia para la reinversión de gobierno local panameño.

La pandemia está produciendo un proceso de reaprendizaje innovador, inédito y dinámico. Lo que parecía obvio, ahora parece no tan obvio, lo que antes funcionaba, ahora no funciona, en fin, el cambio se está posicionando como una práctica de la gestión pública que indudablemente genera incredulidades naturales del ciudadano, pero igualmente produce seguridades en medio de la incertidumbre.

Será conveniente el registro de las prácticas, acciones y resultados de cada uno de los gobiernos locales porque se convierte en una escuela de hechos prácticos, que en su conjunto deben producir un nuevo conjunto de formas de actuar, aprender, reproducir y mejorar.

La crisis y el cambio hacia lo local

A Panamá se le conoce en el mundo como el milagro económico, lleva 17 años creciendo en forma sostenida por encima del 5%. Su ciudad capital está entre las metrópolis preferidas del planeta; a la vez, la pobreza afecta una cuarta parte de su población, es un país con un marcado grado de desigualdad y exclusión social.

Parte de esta situación se debe a la centralización del modelo de las decisiones y la gestión de los recursos para el desarrollo.

Por ejemplo en el caso de la disponibilidad energética que soporta la conectividad y el desarrollo el costo de la energía, que es a la vez estratégico, para poder lograr un nivel de desarrollo económico territorial cónsono a la época y a las necesidades de la población es alto, escaso, deficiente y poco sostenible.

En Panamá dos son los aspectos claves, el costo y la sostenibilidad; tenemos uno de los costos más elevados de la región y un nivel de dependencia de fuentes escasas e insostenibles en el tiempo por su carácter limitado.

La solución está vinculada al desarrollo de nuevas formas de producir energía de manera sostenible, innovadora, a un costo adecuado para el financiamiento del desarrollo local. La tarea se concentra en impulsar líneas de acción, procesos de gestión y proyecto de inversión en materia de modernización energética, innovación energética, alineación energética a la sostenibilidad del planeta y de las sociedades locales municipales.

La acción local es clave en esta estratégica área del desarrollo, la experiencia pandémica está demostrando la fragilidad de la especie dominante del planeta, millones de contagiados, y muertos y un camino largo para encontrar una solución visible. Muchas son las enseñanzas de estos meses. La más importante se resumen en identificar la capacidad de la población para enfrentar amenazas a la colectividad.

Al extrapolar esta enseñanza hacia las otras amenazas globales, tales como el cambio climático y las limitantes de energía para el desarrollo, surge un camino lógico que indica que la capacidad de acción social de una determinada sociedad es vital en reducir el impacto negativo y producir escenario sostenible para la producción de la energía del desarrollo económico local.

Al hablar de cambio climático cuyos efectos planetarios ya son conocidos y las predicciones son aún más tétricas, es reconocido que las acciones humanas colectivas y sistemáticas serán la única posible solución para mitigar sus efectos negativos. De allí la importancia de identificar los efectos y las acciones para mitigarlos y evitarlos. En el nivel que se produce

Este proceso, que es racional y dirigido, justifica la asignación de recursos, esfuerzos y gestiones del gobierno local para mitigar los efectos del cambio climático. De igual manera las acciones para lograr construir alternativas energéticas que cumplan con dos características, sostenibilidad y costo adecuado para el desarrollo local que requieren de acciones colectivas comunitarias y de sus autoridades sus mejores esfuerzos para proponer, diseñar, construir y establecer un sistema de producción energética que esté al servicio del desarrollo local y municipal.

Este es un ejemplo de los muchos que podríamos señalar como justificadores de impulsar cambios en la forma de gestionar lo público para un mayor éxito y asegurar que la población se desarrolló.

Lo local dentro de lo global y la crisis de lo central, la pandemia como acelerador del cambio

Reza un dicho popular que "no hay mal que por bien venga"; la declaración de pandemia por la OMS, las medidas adoptadas por el gobierno de Panamá, sus impactos iniciales y el desarrollo de la crisis causada por el virus SARS-COV-19 que causa la enfermedad del Covid-19, permitieron visualizar y evidenciar la importancia del gobierno local panameño. Desde el inicio los mecanismos centrales de toma de decisión mostraron falencias importantes que impulsaron desasosiego social, inquietudes políticas y reclamos económicos.

Los diferentes municipios desde el inicio de la cuarentena se organizaron y realizaron diferentes acciones programas para lidiar con los impactos y tareas de la pandemia. Se alinearon con las instrucciones nacionales emanadas del Ministerio de Salud y el gobierno nacional.

El desarrollo de la pandemia, las estrategias de combate al virus adquirieron dimensiones épicas en cada uno de los territorios de Panamá. Hay cientos de miles de panameños que no se han contaminado y quizás miles que no se ha muerto gracias a las acciones del gobierno local. Racionalizar recursos, construir alianzas, reinventar procesos, intimar con la realidad ciudadana, unir esfuerzos y multiplicar la creatividad es el aporte de los gobiernos locales a esta nueva realidad.

Hoy los municipios se encuentran en un proceso de fortalecimiento de los mecanismos de la gestión pública local, incorporando más planificación más participación y más alianzas entre actores locales y externos.

Para quienes tienen conocimiento de la estructura económica panameña, es comprensible la afirmación, de que las perspectivas de recuperación de Panamá son positivas. Sin embargo, esa es una posición que reproduce lo que ha venido sucediendo las últimas tres décadas en Panamá, la economía está muy concentrada geográficamente, basada en un modelo de servicios internacionales y sus excedentes son altamente concentrados. Somos el país más desigual de la región y estamos entre los diez más desiguales del planeta.

El mayor impacto de la pandemia ha sido, a la parte complementaria de esa economía, abierta al mundo, es decir, al resto del país no incluido en la zona de tránsito, de los 81 municipios solo 7 se encuentran en la zona de tránsito.

El sector de emprendedores, micro, pequeño y medio ha sido seriamente dañado por las medidas tomadas al enfrentar la pandemia, su recuperación será compleja y difícil. La agricultura de subsistencia, la micro producción y la producción, han sido afectadas igual que la economía naranja o economía del talento y los incipientes servicios turísticos del interior del país.

El estado de la salud de miles de panameños ha sido afectado, no sólo por el coronavirus, sino también por la reducción de los otros servicios de salud y en consecuencia las capacidades productivas de la población más vulnerable. Ese es en esencia el reto del gobierno local, levantar una economía muy dañada y reconvertirla en una nueva economía próspera inclusiva y sostenible; el ejemplo del café en Volcán, en el municipio de tierras alta, nos da una luz en las tareas de recuperación y en su diversidad o tradicional.

La observación del quehacer municipal panameño muestra con contundencia la importancia del gobierno municipal en el escenario de atención al ciudadano y enfrentar la crisis de salud y económica causada por el coronavirus.

Durante el periodo pandémico, las acciones municipales son muchas y sus éxitos más. En primera instancia, fueron las estructuras que colaboraron y gestionaron la seguridad alimentaria inicial de la población panameña confinada a una cuarentena general.

Hasta la fecha, este proceso ha continuado en mayor o menor escala según la región o el lugar. Además de estas tareas, los municipios siguen participando en la gestión de bioseguridad de dos maneras, ejecutando acciones y apoyando el suministro a otras instituciones para la ejecución de actividades de bioseguridad.

Paralelo a estas gestiones y acciones, los municipios no han parado de ofrecer servicios estratégicos en materia de recolección de desechos sólidos, atenciones sociales varias, obras de infraestructura sociales y urbanas y no han parado la formación de sus recursos humanos.

Como vemos los espacios propios y los espacios, que la administración central ha sido atendida por el gobierno municipal. Durante la pandemia se ha producido una reconstrucción de la confianza ciudadana como producto directo de la acción y gestión municipal durante la pandemia.

Otro ejemplo del cambio necesario lo refleja el sistema de atención sanitaria, en Panamá existen diferentes niveles de atención en el sistema de salud pública.

Primero tenemos una división de los sistemas de servicios de salud, una parte es gestionada por el seguro social y otra parte por el Ministerio de Salud. Las diferencias entre los sistemas son notorias y es un reclamo de la comunidad de hace muchas décadas, la unificación de los servicios de salud en una sola institución, con capacidad de brindar mayor calidad, eficacia y eficiencia en su gestión.

El otro problema que tenemos son las desigualdades en los servicios de salud. Si hacemos una comparación entre los 81 municipios, los niveles de atención de salud son diametralmente diferenciados, tanto en la calidad como en la accesibilidad de los ciudadanos.

El gran reto en mejorar la calidad y la accesibilidad no puede ser abordado por los métodos tradicionales de la prestación de servicios públicos.

Tiene que ir cambiando hacia una nueva política pública en materia de salud donde las comunidades estén cada día más involucrada, tenemos que volver a la medicina preventiva tenemos que volver a la medicina comunitaria tenemos que volver a la integración de los equipos de salud; es necesario volver a rehabilitar los comités de salud, las comisiones de Salud en cada corregimiento, en cada municipio, de tal manera que exista un involucramiento del gobierno local y de los ciudadanos en forma organizada, para producir salud de nuestras comunidades, esa es la única vía después de la experiencia vivida en Panamá que pueden garantizar que los panameños tengamos una salud igual para todos.

Hoy día, la sobrevivencia del ciudadano es una condición del desarrollo municipal y del desarrollo económico local. La salud pública, con las medidas de bioseguridad que tomemos, son esenciales para el éxito de la gestión municipal. El manejo que hagamos a mediano y largo plazo de estas medidas podrán garantizar el éxito o fracaso de las acciones emprendidas.

En ese sentido, el rol municipal ha cambiado significativamente en esta época de crisis del COVID-19, lo que antes era una tarea que ejercía el Ministerio de Salud y las autoridades de salud, hoy día se ha convertido en una tarea que debemos ejercer todos los ciudadanos y en especial en la gestión de los gobiernos locales. El reto está en organizar a nuestra población para desarrollar esta tarea. La creación de comités de salud, la constitución de organizaciones, que dediquen esfuerzo a las medidas de bioseguridad, las acciones entre los técnicos de salud y los equipos Municipales que organiza a la comunidad son de vital importancia para tener éxito en cualquier política de desarrollo municipal.

La organización de la población, para producir salud, se ha convertido un instrumento de participación local para construir una alianza estratégica de bioseguridad comunitaria.

La recuperación del impacto causado por la pandemia es un proceso complejo, diverso y riesgoso, hasta que no se domine o controle el nivel de contaminación y de mortalidad entre la población.

A la fecha, muchas son las lecciones aprendidas y los esfuerzos para realizar dentro la nueva normalidad pospandémica. La debilidad institucional general, la falta de infraestructuras y servicios públicos, las limitantes estructurales del sistema económico y sus desequilibrios notorios como pobreza, concentración y dependencia externa en el consumo energético y tecnologías de punta, entre otras.

En este escenario, los municipios, sus autoridades y quienes tengan alguna responsabilidad territorial deberán encaminar acciones, esfuerzos y recursos a promover procesos de Desarrollo Económico Local que requerirán de imaginación, creatividad trabajo de investigación, diseño de políticas públicas municipales, proyectos alianzas y otros instrumentos de gestión municipal.

Impulsar procesos de desarrollo económico local, solos o en alianzas es un paso necesario y obligatorio para los municipios que quieran recuperarse y superarse de las secuelas negativas de la pandemia.

Un gobierno solidario con el ciudadano y del ciudadano

La población nacional viene siendo azotada por la pandemia del COVID-19 desde marzo 2020, tiempo donde a pesar de las dificultades, los gobiernos locales se han venido superando a sí mismos cada día. Ya son miles de ejemplos que entre las dificultades y carencias las autoridades locales sorprenden positivamente por sus acciones en pro de la prosperidad de sus ciudadanos.

En noviembre 2020 se suma a la tragedia del COVID-19, los embates de la naturaleza en forma de tormenta, causando grandes pérdidas de vidas humanas y materiales. En ese escenario, guiado por sus organismos gremiales, las autoridades locales, alcaldes municipales y representantes de corregimientos panameños han jugado un rol de primera en materia de solidaridad ciudadana. Casi todos los municipios abrieron centros de acopios de donaciones, los ciudadanos se volcaron con su apoyo. La alegría de contribuir se hizo contagiosa, se olvidaron las rivalidades y la preocupación era una, saber cómo apoyo, como están, qué hace falta. Las autoridades se defendieron entre sí, se protegieron, se apoyaron, se unieron como una sola voluntad.

Durante esta semana se ha escrito una página de solidaridad local, pocas veces vista en la historia reciente, que motivó una acción ciudadana digna de recortar, distinguir e imitar. La nota discordante la pusieron algunas ideas de altos funcionarios por centralizar las acciones de solidaridad local, que afortunadamente fueron superados por la realidad.

Una vez más, la acción local demostró su importancia en la construcción de la prosperidad de los ciudadanos y su efectividad frente a un modelo vertical y central.

Juana, una señora que tenía para su consumo cinco libras de arroz, lleva en una bolsita un poco y dice, "no es mucho, pero quiero aportar a la gente que sufre". Como ella, miles de panameños humildes y un poco menos humildes se apersonaron a los centros de acopio locales en todo el país. Se escribieron páginas hermosas de la solidaridad social, se sentía el ser panameño, el ser ciudadano de un país en todos los que vivimos en él, sentimos orgullo y amor.

El liderazgo local se puso a la cabeza de este proceso y desde el día cero a la fecha fueron miles de gestos como el de Juana. Los ciudadanos de manera espontánea manifestaron en forma silenciosa la esencia de esta nación. Hoy, los miles de panameños preocupados por la suerte de los damnificados del ETA y del IOTA pueden estar tranquilos porque la acción local motivadora se combinó con la acción nacional, produciendo una nueva experiencia de cooperación en beneficio de la población territorial afectada.

El silencio de esta solidaridad es el retrato de la sociedad en que vivimos y que por años líderes sin escrúpulos han querido silenciar. Como un pueblo noble, como dijera Francisco I, somos reconocidos como Pro Mundi y Beneficio como lo dice nuestro escudo, servimos al mundo y acogemos a sus ciudadanos.

La pandemia ya nos había tocado las mejores fibras humanas, ETA y IOTA nos tocó

el corazón y nos trajo el recuerdo real del pueblo que somos, un pueblo bueno, capaz de empinarse por encima de los retos y problemas y encontrar soluciones civilizadas comunes y orgullosas.

El COVID-19, ETA y IOTA nos llaman al reencuentro de nuestras raíces para vencer la adversidad. Para el gobierno local panameño, la crisis ha sido una escuela de crecimiento, de acercamiento al ciudadano y de comprender la importancia estratégica en la solución de problemas comunes.

El silencio de la solidaridad es un grito al cambio, una vuelta al camino del desarrollo de la sociedad panameña.

Las lecciones iniciales de la pandemia

El año 2020 fue un año atípico en la historia de la humanidad y de nuestra nación, una amenaza global que todavía se cierne sobre nuestra sociedad y está produciendo un gigantesco cambio en la población universal y quizás es un cambio que se volverá en una presión constante para nuevos y mejores formas de atender la prosperidad humana.

En desarrollo de los hechos, se han observado las carencias institucionales que tiene Panamá en materia de la administración pública, hemos sido una vez más testigo de las grandes brechas sociales y económicas que separan a nuestros ciudadanos, pero sobre todo vemos que en la forma y modo como se administra el país es incapaz hasta la fecha de detener las brechas sociales y económicas que deterioran la calidad de vida de la población.

El próximo año tenemos un enorme reto, por una parte derrotar al COVID-19, emprender el camino hacia la recuperación económica y la reversión de las brechas sociales y económicas que nos amenazan.

La realidad ha demostrado con creces que los territorios, llámense corregimientos, distritos, provincias o países pueden alcanzar grados diferentes de desarrollo si sus autoridades y líderes gestionan procesos sociales, económicos, políticos y culturales, transparentes y consensuados.

La pandemia está cambiando la forma y contenido del actuar social; la crisis del SARS-COV-2 es un hecho sin precedentes que sorprendió al país en medio de cambios y problemas acumulados. El cierre de una economía abierta ha aumentado brechas y

agravado los escenarios de desigualdad social. La caída del PIB ha producido desempleo y desigualdad y la caída del ingreso debilita la acción del estado.

La revolución digital y dominio de las redes sociales están produciendo cambios en la conducta social, en las demandas sociales y en las acciones gubernamentales.

La comprensión del abordaje de la coyuntura, cómo enfrentar la recuperación económica y cómo construir la nueva normalidad representan las nuevas incógnitas del desarrollo nacional.

La forma como enfrentemos la pandemia, como nos comuniquemos, como gestionemos los recursos, los planes que diseñemos para abordar el futuro y la estrategia de desarrollo frente a la nueva realidad son un verdadero reto donde el gobierno local tiene mucho que aportar al éxito.

Indudablemente, la aparición del coronavirus y la pandemia mundial han transformado el mundo y el país. Las dificultades sanitarias y económicas que teníamos se han agrandado, la capacidad institucional, en cierta manera; ha sido rebasada por la realidad pandémica, lo que nos plantea nuevos retos y desafíos.

La búsqueda de soluciones requiere que encontremos modelos, mecanismos e instrumentos que nos permitan construir en forma común una salida exitosa de la crisis. En ese sentido, el diálogo es la salida más pertinente, avanzar requiere atender tres dimensiones especiales, la realidad previa al comienzo de la crisis, el desarrollo de la crisis y la estrategia de recuperación. La misma cambió sustancialmente la forma de relaciones entre el gobierno a lo interno y en lo externo; por primera vez el año pasado, después de 17% de crecimiento sostenido del PIB por arriba del 5% las finanzas públicas y la generación de riqueza tropiezan con problemas.

Los efectos de la crisis están aumentando el desempleo, las brechas entre los diferentes sectores sociales y, además, se nota un deterioro de los servicios públicos debido a la estrechez financiera. Las cifras recientes indican un aumento significativo del desempleo, subempleo y sobre todo del trabajo informal.

El sistema educativo enfrenta grandes retos igual que el sistema sanitario, los retos del sistema productivo adquieren una dimensión estratégica en la seguridad alimentaria de la población. De allí que el diálogo sea la salida pertinente para que todos los sectores que componen la sociedad puedan expresar sus visiones y finalmente podamos unirnos en un solo haz de voluntades nacionales como hicimos en el pasado, para obtener metas y objetivos claros, para superar la crisis producida por la pandemia, recuperarnos y a la vez enrumbar el desarrollo nacional hacia la solución de los más graves problemas del país.

Indudablemente, la pandemia ha cambiado el mundo y consecuentemente a Panamá. En esa nueva realidad, la concepción del desarrollo del país debe cambiar, hacer más de lo mismo es un escenario no posible. La nueva cosmovisión requiere dos pilares de cambio de modelo de gestión pública y cambio de la visión del desarrollo del territorio. De igual manera necesitamos nuevos instrumentos de gestión, tales como: planificación estratégica participativa, ordenamiento territorial dinámico, estrategias de planes, programas y proyectos de desarrollo sostenibles, en lo económico social y cultural.

En cuanto a la gestión del gobierno, ésta debe ser descentralizada, participativa, lógica, equilibrada y proporcionada a las potencialidades del territorio y tamaño de la población. La autonomía deberá ser real y con responsabilidades claras, donde la rendición de cuentas, las auditorías sociales y contraloría ciudadana no pueden quedar por fuera. La autonomía deberá ser progresiva y oportuna, la visión del desarrollo deberá ser sostenible, basada en la prosperidad de la sociedad en su conjunto, tratando de cerrar las brechas entre los diferentes grupos sociales.

Finalmente, el desarrollo municipal requerirá de una nueva visión del país, de un nuevo pacto social y sobre todo de un compromiso con el futuro.

El nuevo modelo local, un gobierno cerca de la gente

El reto del desarrollo municipal en Panamá está limitado, o no ha podido avanzar significativamente, debido al modelo de administración pública que está altamente concentrado y sustenta una visión centralista de la gestión del gobierno, el 85% de toda la riqueza del país se produce en la zona de tránsito y el poder político casi en un 100% está concentrado en esta zona.

Todas las fuerzas políticas relevantes se concentran en la ciudad de Panamá, el 65% de la población del país reside en esta zona. La concentración de poder político y económico es el que realmente ha impedido la construcción de una visión desarrollo del interior del país y de todos los territorios nacionales.

Los resultados de un largo período de crecimiento económico y los impactos de la pandemia, en todos los rincones del país, han puesto en evidencia dos realidades, la primera tiene que ver con la necesidad impulsar el desarrollo del interior del Panamá y la segunda tiene que ver con la ineficacia en el sistema de administración pública.

En el primer caso se necesitan dos componentes, planificación local y apoyo central en recursos y competencias. Los territorios del interior entiéndase corregimientos y

distritos necesitan impulsar planes de desarrollo económico locales, contar con más recursos y competencias que permitan a su población incorporarse a una estructura económica territorial.

Por otro lado, la enorme cantidad de recursos asignados a la pandemia, tanto de capital y humanos, dejan un grado de insatisfacción en muchos sectores debido a la imposibilidad del modelo de gestión, que esencialmente limita una acción extendida, inclusiva e igualitaria.

En conclusión, el reto del desarrollo municipal es complejo y en gran medida dependerá de que las autoridades locales lo tomen como su prioridad y se planteen una estrategia y construyan una agenda más allá de la descentralización como proceso dinámico y gradual.

La acumulación de tareas no resueltas que mantenían un escenario social económico y político altamente cuestionado por sus disparidades y asimetrías, situación validada por todos los organismos multilaterales, por los investigadores nacionales y por la realidad diaria y además presente en el discurso de todos los líderes políticos nacionales independiente del partido o la tendencia ideológica, más el impacto de la pandemia, han producido un escenario donde el cambio de rumbo y de método representa la única salida para impulsar la prosperidad de la sociedad nacional.

En primera instancia, el resultado electoral del 2019 refleja una fragmentación política notoria y visiones sociales diferenciadas, sobre el manejo de lo público. Su corrección requiere la construcción de procesos de gobernabilidad más amplios e innovadores que trasciende la tradicional visión de la relación entre poderes del estado y entre éstos y los ciudadanos. El diálogo se tiene que convertir en acuerdos y éstos en formas de gestionar lo público de forma eficaz, eficiente, innovadora y transparente donde los resultados se midan y se validen. Esto requerirá una participación ciudadana dinámica y permanente.

En segunda instancia, el largo y sostenible proceso de crecimiento económico deberá reorientarse hacia un modelo que impacte más el desarrollo económico de manera que se pueda ir corrigiendo los mecanismos de distribución y participación de los beneficios del desarrollo. La existencia de la sexta frontera, es decir, los excluidos del desarrollo, representa una cuarta parte de la población nacional y deja en evidencia la existencia de un país rico lleno de pobres que a la vez es una vergüenza nacional y muestra la ineficiencia del sistema de la gestión pública gubernamental panameña. Los resultados están allí; la pobreza, la exclusión, la marginalidad y sus consecuentes patologías sociales como la violencia social y familiar, las enfermedades recurrentes por falta de servicios de salud, el pésimo y comprobado sistema educativo y los atrasados

y deteriorados sistemas productivos presentes en gran parte de la geografía nacional son muestras de esta realidad.

En tercera instancia, está la falta de aprovechamiento de las potencialidades materiales e inmateriales a causa del modelo transitista dominante en la cosmovisión de los tomadores de decisiones nacionales tanto públicos como privados, donde ha prevalecido el crecimiento sobre el desarrollo. Donde los intereses de una minoría enriquecida en gran instancia por sus vinculaciones al gobierno de turno y por su creatividad económica controla las reglas y las decisiones económicas estratégicas. Los modelos de gestión energética, de comunicaciones, de transportes, de salud, de educación y de administración pública en todas sus modalidades son claros ejemplos de esta realidad.

El reto está en cómo hacer el cambio dentro de un sistema político democrático y cómo construir un proceso de gobernabilidad fuerte y sustentable, partiendo de la corrección de las asimetrías estructurales del sistema económico, y a la vez potenciar toda la capacidad productiva del país de manera sostenible.

Esta visión implica priorizar el desarrollo de los territorios, como un conjunto de esfuerzos para lograr crecimiento con distribución y desarrollo inclusivo, para esparcir la prosperidad a la población dentro de la nueva agenda pos-Covid-19. El impulso al desarrollo del occidente panameño tanto pacifico como atlántico apuntando al turismo y a la tecnificación de la producción y vincularlo al mercado centroamericano y del sur de México ofrece grandes oportunidades sin despreciar el mercado mundial. Fortalecer la infraestructura de transporte multimodal del centro del país impulsaría el crecimiento y desarrollo de cuatro provincias, ampliar la oferta y la infraestructura, lo mismo que la ampliación de atractivos turístico de la zona de playa.

La apuesta a la economía naranja y la economía nocturna, en la ciudad, representan las nuevas fronteras a alcanzar, todo esto sumado al desarrollo de la potencialidad cultural de la multietnicidad nacional. El propio modelo de desarrollo de los territorios indígenas deberá ser repensado de un modelo asistencialista insostenible hacia un modelo productivo sostenible basado en las potencialidades naturales y culturales de los diferentes grupos indígenas nacionales. En resumen, el impulso del desarrollo territorial promovido por actores endógenos representa una de las vías más idóneas, segura y de bajo costo que los gestores de políticas públicas tienen como oportunidad en la nueva normalidad.

En la democracia moderna, la participación es clave, no basta con ganar la elección; se necesita estructurar mecanismos permanentes de participación, de consulta y, sobre todo, de construcción de consensos para la toma de decisiones y la gestión de políticas

públicas. El diálogo social es el inicio del camino, pero el impulso de espacios de participación social en la gestión pública es una necesidad impostergable, posible y necesaria para la construcción de procesos de gobernabilidad que cree las confianzas necesarias para abrir canales de diálogo, capaces de llegar a consensos para reorientar el cosmovisión de desarrollo del país.

Indudablemente, la sociedad panameña necesita comenzar un proceso de cambios, que la lleven a corregir las desigualdades sociales y económicas existentes, y causantes de una creciente inestabilidad política y del deterioro democrático. La redefinición de las políticas económicas con un enfoque de desarrollo más que uno de crecimiento per se. La atención a sectores claves como la educación y la salud requieren urgentemente ser renfocadas con el fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia del servicio, aumentando su cobertura sin perder calidad.

Todo este panorama de problemas y situaciones está relacionado con la forma como gestionamos lo público; el tamaño del gobierno de Panamá es de un peso considerable y es determinante para el éxito de la economía cada año. El consumo del gobierno de Panamá, la generación de empleo y la inversión representan una parte significativa del éxito económico del sector privado nacional y de muchas empresas internacionales.

Y aquí está, el nudo gordiano del problema, para impulsar el cambio, el rol de la gestión pública es clave para el éxito eficaz y eficiente del sistema social y económico. La gestión pública no puede estar al servicio de ningún sector siempre y, en todo caso, debe estar al servicio de la sociedad en su conjunto. De allí, la necesidad de construir una visión de país con metas alcanzables, reales y con los mecanismos de garantía de participación y consensos para sortear obstáculos normales del desarrollo.

De allí la importancia de descentralizar la gestión pública, tanto en competencias locales como en la asignación de recursos para el desarrollo local. Esto le daría al proceso de gobernabilidad y crecimiento y desarrollo económico los elementos dinámicos que se necesitan para iniciar un proceso de corrección de las asimetrías políticas sociales y sobre todo económicas. La tarea se concentra en el modelo a aplicar para descentralizar la administración pública; el actual está agotado y deformado. Lo que sí está validado son las estructuras territoriales, lo que hace la tarea más fácil y posible.

Conclusión

En conclusión es posible afirmar que desarrollar un proceso de descentralización pública, basado en la participación de los ciudadanos en todo el espectro de la gestión estatal impulsaría la gobernabilidad política y transparentaría la gestión del gobierno. Un modelo que concentre esfuerzos para llevar adelante procesos de desarrollo local, enfocados en transformaciones tecnológicas, que aumente la productividad y las capacidades de competitividad territorial y sus vinculaciones con el mercado global y un modelo dinámico que se vaya adaptando a las potencialidades territoriales y que produzca la tan anhelada prosperidad de los panameños.

Aunque estrictamente la descentralización es en esencia un modelo de administración de la cosa pública, su aplicación abre espacios para implementar modelos de gestión política y económica que permiten acelerar cambios sociales sin traumas y con los controles adecuados para evitar el desborde de las demandas ciudadanas y la corrección de patologías sociales extremas.

El modelo de gobierno local pospandémico

El desarrollo nacional deberá alcanzar la próxima frontera democrática y la descentralización de la administración pública ofrece un camino al menor costo posible.

Primero caractericemos el gobierno local panameño, es el primer peldaño del sistema democrático panameño, base fundamental de la ingeniería del estado, unidad básica de la organización territorial del Estado, vía inmediata de la participación ciudadana en asuntos públicos y la unidad del estado que gestiona los intereses de la colectividad y promueve el desarrollo local.

El gobierno local panameño está compuesto por dos instancias políticas: Consejo Municipal y Alcaldía Municipal. El primero con responsabilidades normativas, fiscales y representativas, integrado por los concejales que a la vez son los representantes de corregimientos electos por el distrito y la alcaldía municipal que ejerce funciones ejecutivas. Este gobierno tiene jurisdicción sobre el territorio distrital, que a su vez es administrado por un gobierno municipal quien lo administrará con autonomía política económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

En la construcción de un proceso de confianza base de la gobernabilidad, el gobierno local deberá ser un gobierno enfocado en los principales problemas que afectan su territorio, un gobierno con capacidades de pensar en el futuro, debatir el futuro y

modelar el futuro. El gobierno local que proponemos debe construir escenarios para anticiparse a las tendencias, vigilar y monitorear para ser preventivo y no reactivo, compartir visiones con los actores territoriales y definir programas y proyectos estratégicos.

Es un gobierno que requiere desarrollar nuevas capacidades de respuesta en áreas estratégicas, para que el proceso de descentralización sea más efectivo en la incorporación de las nuevas tendencias, en el uso de las tecnologías que facilitan el desarrollo sostenible. El gobierno local debe liderar el crecimiento de una nueva generación de ciudadanos y de poblaciones urbanas.

El nuevo modelo de gobierno local debe escuchar, motivar, inspirar, evaluar, retroalimentar preparar objetivos y metas para impulsar de manera sostenida el proceso de desarrollo territorial.

El gobierno local panameño tiene necesaria y obligatoriamente que enfrentar la transformación que implica un cambio de época, con nuevos desafíos tales como: transformación político institucional para construir la paz y la seguridad ciudadana, es necesario hacer un enorme esfuerzo por transformar la capacidad productiva, tecnológica y educativa, igual que la ambiental. La apuesta por la transformación sociocultural es, sin lugar a duda, la apuesta principal en el proceso de transformación para enfrentar la nueva realidad y en gran medida deberá asentarse en un proceso de transformación digital que nos permita cerrar las brechas y aumentar la competitividad global para transformar la nueva realidad geopolítica y geoestratégica que domina el planeta y que convierte lo local en global y lo global en local.

Una conclusión cambiar para sobrevivir y sobrevivir para avanzar

La evidencia muestra y demuestra la necesidad de un cambio en el modelo de gestión pública panameño, el centralismo asfixiante sustentado por un modelo presidencialista fuerte y determinante y muy desequilibrante, frente a otros poderes del estado y con un rol determinante en el proceso de crecimiento y desarrollo del país ha agotado su capacidad de brindar prosperidad equilibrada a la totalidad de la población nacional. Las brechas entre ciudadanos, entre territorios y, sobre todo, en perspectivas de progreso y mejoramiento de la calidad de vida del ciudadano común son notorias y lesivas para la sociedad del futuro y sobre todo vencer los impactos de la pandemia y lograr el desarrollo sostenible de los panameños.

"Una Aproximación a la Descentralización y Desarrollo Municipal en el marco de la Agenda 2030 para la República Mexicana"

DRA. ELEONORA ELIZABETH REMBIS RUBIO[1]

Resumen

El presente documento es un análisis basado en los principios y algunos de los objetivos de la Agenda 2030, llevándolos al seno del gobierno municipal, con la finalidad de establecer la posibilidad o imposibilidad de su cumplimentación.

Lo he realizado porque me parece que la Agenda 2030 contiene un verdadero plan integral para el adecuado desarrollo del ser humano y del cuidado del planeta en que vivimos.

He descubierto la verdadera potencialidad de su puesta en marcha, su verdadera factibilidad para una adecuada integración y desarrollo holístico de los seres humanos hermanados con el entorno ecológico, con la participación que debe ser trascendental de los gobiernos municipales como núcleo de las comunidades.

Estos hallazgos son sumamente útiles e importantes para todo el planeta y por supuesto para el conglomerado humano, para todos los actores sociales, de tal suerte que propongo algunas soluciones factibles de llevarse a cabo y de obtener resultados de manera inmediata, al igual que otras, como el cambio de ideología, del que se verán resultados a mediano y largo plazo.

1. Estudió la Licenciatura en Derecho, por la Universidad Franco Mexicana; la Maestría en Política Criminal, en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán; la Maestría en Derecho con especialidad en Materia Penal en la Universidad Tecnológica de México, UNITEC.

   Además, cuenta con dos especialidades en esa materia; practitioner en diseño humano neurolingüístico, en el Centro Mexicano de Excelencia Humana Creativa; Además de 6 diplomados; infinidad de talleres de práctica; destaca finalmente su labor como conferencista, catedrática y maestra de oratoria. Actualmente es Presidenta de la Academia Nacional de Historia y Geografía (ANHG).

Propuestas con las que se pueden obtener los tan deseados objetivos de desarrollo del milenio, el crecimiento sustentable y sostenido basado en el respeto absoluto a nuestro entorno natural, cultural y humano, que trascienda en el tiempo y el espacio, que impacte positivamente al orbe en el que vivimos, con intención de erradicar la pobreza, la marginación, la violencia, la destrucción de; nuestro hábitat, de la flora y la fauna, de nuestros recursos naturales, del hombre mismo.

Palabras Clave

Agenda 2030: Es un programa impulsado por la ONU que forma parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y que aglutina una serie de proyectos y metas que tienen como finalidad favorecer tanto a personas como al propio planeta mediante 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. (Unidas O. d., 2015)

Municipio: División territorial administrativa en que se organiza un estado, que está regida por un ayuntamiento. (https://es.wikipedia.org/wiki/Municipio, 2013)

Aproximación: Es el proceso y la consecuencia de aproximar: avecinar, arrimar o acercar. El concepto suele emplearse para nombrar a la obtención de un resultado que, si bien no es exacto, resulta próximo a la exactitud. Acercamiento físico o simbólico. (Anónimo, s.f.)

Holístico: Posición metodológica y de pensamiento que plantea el abordaje de los sistemas de cualquier índole: sociales, físicos, biológicos, mentales, etc., y de sus respectivas propiedades, desde una perspectiva total, de conjunto, y no puramente a través de los elementos que los constituyen. Se trata, en fin, de una visión de conjunto de las cosas, que prefiere considerar el sistema como un todo integrado y global. (Raffino, 2020)

Desarrollo sostenible: Es un modelo de desarrollo que podemos mantener y apoyar, es la visión compartida, holística y a largo plazo que los países han acordado como el mejor camino para mejorar la vida de las personas en todo el mundo. (Unidas O. d., 2017)

Justificación

La magna trascendencia, que tienen los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible mundial, me llevó a realizar el presente documento.

La importancia que tiene para la humanidad entera y para nuestro planeta, el tema en comento es incuestionable, el verdaderamente poder establecer otra forma de vivir, de ser, de pensar y actuar, en búsqueda de la inclusión, la justicia y el equilibrio, que repercuta en tiempo y espacio, es una tarea en la que debemos involucrarnos todos los seres humanos.

Los beneficios de ejecutar cabalmente la Agenda 2030 son extraordinarios para las personas y para el planeta que es nuestra casa, por primera vez encontramos un documento en el que la ambición del hombre va encaminada a un beneficio total para los seres humanos, a la búsqueda del desarrollo holístico y armonioso, a vernos, a apreciarnos con la dignidad y hermandad que nos debemos, observar a la madre tierra como nuestro cobijo y sustento para poder cuidarla y respetarla en lo más profundo de sus entrañas.

Dicho documento tiene como visión la prosperidad, la paz y las alianzas armoniosas entre todos y cada uno de los seres humanos y nuestro entorno, visión que debe ser replicada por todas y todos.

La misión de la implementación de la Agenda 2030 es el bienestar de los individuos a través del desarrollo sostenible, sustentable, resiliente y holístico, económico, ambiental, social, cultural e ideológico. Es realmente un cambio de paradigmas.

Para poder establecer como una realidad los objetivos de la Agenda es indispensable ejecutarla en todos los niveles de gobierno, trabajando hombro con hombro con los gobiernos municipales, destacando la participación de la academia, la comunidad científica y la iniciativa privada para generar soluciones integrales a los retos económicos, sociales y ambientales.

El beneficio central y los propósitos de este trabajo es poder otorgar soluciones factibles de aplicar con las que se comiencen a realizar los cambios requeridos para un desarrollo sustentable.

Mi misión es aportar ideas sustanciales para poder satisfacer las necesidades urgentes de las comunidades a nivel municipal.

Mi visión es ser generadora de posibilidades para la implementación de la Agenda 2030

en el marco municipal, bajo la filosofía de que el ser humano debe tener a la mano todas las oportunidades que le permitan desarrollarse protegiendo simultáneamente a todas las personas y a la naturaleza, mediante el rescate y exaltación de los valores universales, el firme compromiso con las comunidades para erradicar la pobreza, el hambre, la discriminación y la violencia, el respeto al medio ambiente, el respeto a los congéneres, fuentes de trabajo amables con la naturaleza y con prosperidad económica, la justicia e igualdad partiendo de las diferencias naturales existentes en los seres humanos, entre tantas otras cosas.

Vivenciar el concepto de calidad total en la realización de todos los proyectos, con relevancia en la vocación de servicio hacia los otros, poder llegar a establecer un sentido de pertenencia y compromiso con nuestro país, para lograr la absoluta satisfacción de nuestras necesidades.

Objetivo

El objetivo de este proyecto es aportar ideas y sugerencias de soluciones realmente factibles e inmediatas, para que los municipios las puedan tomar en cuenta y las conviertan en planes de acción para poner en marcha la realización de los objetivos de la Agenda 2030.

Referente Teórico

Para poder entender el desarrollo sostenible como parte de las actividades propias de los gobiernos municipales es indispensable conocer las facultades que tienen éstos, fundamentadas en la Carta Magna.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es el sustento jurídico de los municipios en nuestra República, ahí encontramos las actividades que le son propias, como son:

a) "Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

b) …

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;" (1917, 1917), entre muchas otras.

De tal suerte que la primera referencia teórica que se toma en cuenta para la elaboración de esta investigación es precisamente la Constitución Federal.

Por supuesto, es menester continuar con la Agenda 2030, suscrita en el pleno de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas y que plantea los objetivos para alcanzar el desarrollo sostenible, a saber:

1.- Fin de la pobreza

2.- Hambre cero

3.- Salud y bienestar

4.- Educación de calidad

5.- Igualdad de género

6.- Agua limpia y saneamiento

7.- Energía asequible y no contaminante

8.- Trabajo y crecimiento económico

9.- Industria, innovación e infraestructura

10.- Reducción de las desigualdades

11.- Ciudades y comunidades sostenibles

12.- Producción y consumo responsables

13.- Acción por el clima

14.- Vida submarina

15.- Vida de ecosistemas terrestres

16.- Paz, justicia e instituciones sólidas

17.- Alianzas para lograr los objetivos". (Unidas O. d., 2015)

Es indispensable establecer el vínculo entre la actuación gubernamental y las acciones que deberá realizar para poner en marcha los objetivos de la Agenda, por lo que debemos observar el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 buscando su implementación

en todos los niveles de gobierno con la colaboración de las instituciones privadas, con la finalidad de generar soluciones integrales a los retos económicos, sociales y ambientales. (Gobierrno Federal, 2019)

Así como la creación del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED y el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que forma parte de la Secretaría de Gobernación. (Municipal, 2017)

No dejando de conocer la estrategia nacional para la implementación de la Agenda 2030 en México, realizada por el Consejo Nacional de la Agenda 2030, que señala que estas estrategias "representan una propuesta transformadora hacia la construcción de un modelo de desarrollo incluyente, justo y equilibrado, que trascienda nuestro tiempo y siente las bases para un porvenir más próspero para la presente y las futuras generaciones". (2030, 2019)

Al respecto, José Echave refiere que. "Los 17 ODS y las 169 metas comprometen a los países a trabajar desde una mirada integral e indivisible del desarrollo sostenible en tres dimensiones: social, económica y ambiental. Dicha visión implica la cooperación y el esfuerzo entre personas, y promueve modelos de responsabilidad compartida, entre los diversos actores en todas las naciones del mundo. La Agenda 2030 presenta una perspectiva integral y multidimensional para enfrentar mejor los desafíos en los municipios. Al ser la unidad territorial básica y conocer las necesidades más inmediatas de la población, los municipios son clave para poder cumplir con la Agenda 2030 y ofrecer mejores soluciones a los problemas a partir de sus competencias y atribuciones". (Echave Bastidas, 2020)

Por su parte, el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal reconoce la necesidad del trabajo municipal como actor fundamental para poner en marcha los planes de desarrollo sostenible: "México, como país integrante de las Naciones Unidas, se ha comprometido a dar cumplimiento nacional a la Agenda 2030 (Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS-), para lo cual se requiere del trabajo y compromiso de los tres órdenes de gobierno, en particular, de los municipios de México". (Municipal, Importancia del cumplimiento de la Agenda 2030 en los municipios de México, 2017).

Pedro Martín establece que: "La Agenda 2030 es un llamamiento a la acción global durante los siguientes 15 años. Los países que forman las Naciones Unidas se comprometen a movilizar los medios necesarios para la implementación de los Objetivos, mediante alianzas centradas, especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables…. Lograr y alcanzar dichas metas supone la intervención de tres órdenes de Gobierno: La Administración Pública en donde cobra preponderancia la

Administración Local y la vieja máxima: "Pensar en lo global y actuar en lo local"; el sector privado y la sociedad civil en su conjunto". (Martín Pérez, 2019).

Respecto al desarrollo sustentable "El informe Bruntland popularizó el concepto de desarrollo sustentable, definido como el tipo de desarrollo que satisface las necesidades actuales, sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Concebida así, la sustentabilidad, con una fuerte dimensión social y no solamente físico-natural, se orienta a alcanzar un equilibrio con la naturaleza, pero siempre vinculado con el abatimiento de la pobreza desde una óptica democrática en la que prevalezca una mayor y constante participación ciudadana en la toma de decisiones". (Carrera Hernández, 2018).

Introducción

Es menester comenzar externando mi verdadera opinión de la Agenda 2030, porque esta contiene el plan más completo, cabal e integral del que yo tengo conocimiento.

La Agenda 2030 se trata ni más ni menos que de la integración y desarrollo holístico de los seres humanos hermanados con su entorno ecológico, esto es, un gran abrazo de la humanidad hacia la humanidad, de la humanidad a la naturaleza, del rescate de nuestro planeta y todos quienes habitamos en él, otorgando las seguridades y garantías a nuestro gran orbe para su regeneración y la perpetuidad de sus especies.

Es claro que iniciar con los municipios es de lo más trascendental, si podemos conceptualizar a la familia como el núcleo de la sociedad, podemos fácilmente comprender que el municipio es por tanto el núcleo de las comunidades, ellos, los ayuntamientos son los que tienen más apego, empatía y cercanía con todos los grupos y actores sociales, así como con el entorno, conocen a los grupos más vulnerables de la sociedad, los más marginados y retrasados en todos los aspectos de la vida.

Creo que la gran mayoría de los grupos vulnerables de los municipios dentro de la República Mexicana han sido históricamente, ya sea por política, ya sea por distancia, por situación cultural, económica, ideológica o por discrepancias de credos religiosos, los que han resultado menos beneficiados por el poder público e incluso por la iniciativa privada.

Y vaya que los objetivos de la Agenda son una tarea monumental, es un gran galimatías, puesto que son todos y digo todos los puntos que se tienen que tocar para componer

y recomponer al interior de esos grupos marginales, claro está, por las situaciones tan difíciles que presentan.

Amén de reconocer que cada uno de los 2,457 municipios, mismos que a su vez están integrados por rancherías, comunidades y ayudantías, entre sí son distintos y cada uno con problemáticas diferentes. Es del conocimiento general que un municipio del estado de Chiapas o del de Oaxaca tienen no solo diferente orografía, sino distintos accesos al progreso, comparados con los de Nuevo León o Tamaulipas.

A pesar de que todos somos mexicanos, cada región tiene culturas propias, a veces diametralmente opuestas entre las mismas comunidades vecinas, por lo que desde mi particular punto de vista se debería de empezar por el principio; establecer una identidad nacional, basada en el respeto absoluto de los derechos humanos.

Los problemas para abordar como país son enormes, los retos que enfrentamos aún más grandes.

El primero es sin duda alguna el presidente municipal, quien generalmente tiende a establecer distanciamiento hacia sus electores, es decir, después de las elecciones y cuando ya está en funciones abre una brecha impenetrable para su población, olvidando que su función principal es servir a su pueblo, a partir de ahí podemos observar cómo es seguido en sus pasos de desapego social, sus colaboradores de rangos medios e incluso bajos, los que finalmente distan mucho de ser lo que en teoría deberían ser "servidores públicos".

Otro rubro que es verdaderamente alarmante es el relativo a la seguridad pública, que es bien sabido, tenemos en muchas ocasiones, por la precariedad del presupuesto, señalemos simplemente el bajo salario, las herramientas para realizar su labor como la falta de armamento adecuado, la escasa y en muchos casos hasta nula preparación con la que cuentan los elementos encargados de brindar seguridad, que deja, no mucho, sino todo que desear.

Situación que repercute directamente en la población, que se ve impedida de desarrollarse armónica e integralmente al vivir con miedo, al vivir con total inseguridad, lo que causa desestabilidad emocional, intelectual y espiritual, estado que aunado al desapego de las autoridades municipales crea un sentimiento de incertidumbre y confusión, que imposibilita lograr los fines más puros de bienestar social.

De tal suerte, considero que se debería de crear una Comisión Internacional de Seguimiento en cada país, por la Organización de Naciones Unidas, encargada de tareas específicas con la capacidad y autoridad para poder interactuar con las autoridades

municipales, que observen y que tengan la facultad de emitir recomendaciones, en todos y cada uno de los rubros que contempla la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, para que con la perspectiva del concierto internacional sea posible, plausible y determinante, delinear y llevar a cabo los planes y estrategias en cada municipio, tomando en cuenta las necesidades básicas primarias y fundamentales de cada comunidad.

De tal forma que cada plan o estrategia que se emprenda cuente con el aval por supuesto del país, del estado y del municipio, en el que se pretende llevar a cabo este magnífico, y por decir lo menos urgente plan de desarrollo sustentable 2030.

Pero insistiendo en mi apreciación, creo que lo pertinente es comenzar desde la raíz de las comunidades, hacia la parte superior, esto es hacia los municipios, de tal forma que las estrategias para cumplimentar los objetivos de la Agenda permeen hacia arriba, por convencimiento, por educación, por planeación y al fin por un aumento de la calidad de vida del ser humano, de tal suerte podremos ver cristalizados tan nobles propósitos.

Aproximación

Es necesario resaltar que los municipios en nuestro país son entidades libres, reconocidas así por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que en los puntos aplicables de la Agenda 2030, señala:

> ***I.*** Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento… y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.
>
> ***II.*** Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley…
>
> ***III.*** Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
>
> > **d)** Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; …
> >
> > **e)** …
> >
> > **f)** Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; …

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

IV. Los Municipios… estarán facultados para:

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas…, (1917, 1917).

En consecuencia, podemos establecer sin duda alguna que el municipio representa la primera autoridad en orden de importancia, que tiene todas las facultades legales para comprometerse a llevar a cabalidad la Agenda 2030 en todo lo relativo al entorno ecológico, al desarrollo humano de sus comunidades, a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y niñas, al agua limpia y saneamiento, entre muchas otras.

Como analizaremos más adelante, todos y cada uno de los objetivos planteados por la Agenda 2030 son de suma importancia, por lo que es importante ir desarrollándolos uno a uno, realizando proyectos lógicos, factibles y congruentes, de tal suerte que podamos ir avanzando con pasos firmes en cada uno de ellos.

El Plan de Acción:

Es innegable que el ser humano a través de los tiempos ha logrado un enorme desarrollo, comenzando con muy pocos elementos. Desde que iniciaron los pequeños grupos humanos, enderezaron sus esfuerzos a mejorar todo lo que el entorno les proporcionaba, aunque en el proceso, aun sin desearlo, dejaban huella de su presencia en el entorno, y así desgraciadamente inició la degradación del planeta, pero en esa visión tan lejana, para las personas era una forma natural de progreso.

Poco a poco, el ser humano fue tomando espacios cada vez más extensos y complejos, en su afán de crecer, de poseer tierras, riquezas, de poder y control de otros grupos de personas.

El ser humano es grandioso, es capaz de lograr a base de su esfuerzo, llegar a realizar metas enormes, y de producir satisfactores para sus iguales, sin embargo, hemos olvidado los grandes preceptos de múltiples grupos ancestrales, los cuales tenían como concepto principal la protección de la madre tierra, así como el perfeccionamiento

corporal y espiritual, en forma concordante con el universo, llevando a cabo la gran tarea humana de trascender en el tiempo y el espacio.

Con el crecimiento desproporcionado de la población mundial, la huella del avance se dejó ver por todo el globo terráqueo, de igual manera la perdida de los principios básicos de humanidad, lo que nos ha traído hasta el momento actual, en el que la Organización de las Naciones Unidas emite un grito de auxilio e inician su muy loable plan de desarrollo sustentable y sostenible 2030.

La estrategia para poner en marcha la Agenda debe iniciar por las raíces, esto es, dar seguimiento por medio de los gobiernos e instituciones académicas, respecto al desarrollo de los niños, del recién nacido, de tal suerte que tenga en primera instancia una alimentación adecuada, el apoyo debido en materia de salud, en su caso asistencia social, de aquí parte lo interesante, esta asistencia social debería de encaminarse hacia la madre y hacia el padre.

De tal suerte que, conforme el nuevo individuo se desarrolle y vaya siendo llevado por buen camino por padres sabedores de la gran tarea que es la de dirigir una vida, en un hogar libre de violencia, en donde la comunicación, el respeto, el bienestar y el entendimiento sea una forma de vida, modelo que el infante replicará en su entorno social y ambiental.

Entonces son las madres y padres quienes deben aprender y aprehender esa forma de vida para poder transmitirla, por lo que es de trascendental importancia establecer Instituciones que tengan por objetivo el desarrollo familiar, apoyadas por especialistas en todas aquellas ramas del conocimiento que permitan impactar el imaginario colectivo para crear nuevos mapas mentales de conciencia hacia el ser humano y su entorno, de respeto y protección, tendiente a vivir bien o al bien vivir.

Si queremos trabajar en el desarrollo del ser humano que sea sustentable y sostenible, para él mismo y su entorno, tendremos que cambiar primero la materia prima, es decir al individuo respecto a su forma de pensar y a su comportamiento, intentando hacerlo de forma exponencial, es evidente que las personas tenemos la posibilidad de cambiar y de cambiar nuestro entorno, por nosotros mismos y por las siguientes generaciones.

Por supuesto que debemos estar conscientes que la Pandemia de COVID-19, ha retrasado y seguirá retrasando varios meses más en la mayor parte de la República Mexicana, el poner en práctica las posibles soluciones para llevar a cabo la misión de la Agenda 2030, sin embargo, se puede estar trabajando la educación, es decir, todo el aspecto de valores y fomento cultural a través de acervos informáticos y medios masivos de comunicación, estableciendo las bases para el adecuado desarrollo de la Agenda.

Los Objetivos del Desarrollo Sustentable

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en búsqueda de la inclusión, justicia y equilibrio que trascienda en tiempo y espacio en beneficio de las personas y del planeta que es nuestra casa, tiene como visión la prosperidad, la paz y las alianzas armoniosas entre todos y cada de los seres humanos y nuestro entorno, siendo su misión el bienestar humano a través del desarrollo sostenible, sustentable, resiliente y holístico económico, ambiental y social.

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas planteó los siguientes objetivos de la Agenda 2030:

1.- Fin de la pobreza

2.- Hambre cero

3.- Salud y bienestar

4.- Educación de calidad

5.- Igualdad de género

6.- Agua limpia y saneamiento

7.- Energía asequible y no contaminante

8.- Trabajo y crecimiento económico

9.- Industria, innovación e infraestructura

10.- Reducción de las desigualdades

11.- Ciudades y comunidades sostenibles

12.- Producción y consumo responsables

13.- Acción por el clima

14.- Vida submarina

15.- Vida de ecosistemas terrestres

16.- Paz, justicia e instituciones sólidas

17.- Alianzas para lograr los objetivos". (Unidas O. d., 2015)

Basados en los principios:

I.- Que **"nadie se quede atrás"**, tomando el desarrollo integral de las personas como un derecho humano fundamental, que tiende a mejorar las condiciones de vida de los individuos ofreciéndoles las mismas oportunidades para un desarrollo pleno y otorgando la libertad de elección de tomar o no las oportunidades que se les presenten. (Unidas O. d., 2015)

II.- La **"universalidad"** del plan de acción, en la que todos los países, independientemente de su desarrollo interno, se hacen responsables de cumplir los objetivos, mismos que se prevé impacten a toda la humanidad proveyendo con los instrumentos adecuados para su cumplimiento a los gobiernos, entidades gubernamentales de todos los niveles, organismos internacionales y nacionales, sociedad civil, empresas, comunidad científica y académica, esto es a la población entera, concibiendo al desarrollo como un proceso incluyente y participativo para poder alcanzar la misión de la Agenda. (Unidas O. d., 2015)

III.- Las **"alianzas multi-actor"** a través de la estrecha coordinación y compromiso entre todos los tipos de actores, señalados con antelación, aprovechando el conocimiento individual y colectivo, la legitimidad y los recursos que cada actor puede aportar. (Unidas O. d., 2015)

IV.- La **"integralidad, interdependencia e indivisibilidad"** de los retos que presenta una Agenda tan ambiciosa y propositiva, con la cual se pretende explorar un sinfín de soluciones para poder llegar a un verdadero desarrollo sostenible, al que entiende como una cuestión multidimensional, cuyos problemas y propuestas de solución deben pensarse de manera interdependiente e intercultural, transfronteriza e intergeneracional, fomentando la simbiosis entre el diseño de la política económica, social y ambiental. (Unidas O. d., 2015)

Implementación de la Agenda 2030 en la república mexicana

En el entendido de que para poder poner en marcha la Agenda 2030 en nuestro país, era requisito sine qua non incorporarla en el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno federal la adopta incluyendo sus misión, visión, fines y objetivos en el PND

2019-2024 y del 2024-2030, buscando su implementación en todos los niveles de gobierno, esto es a nivel federal, estatal y municipal, destacando la participación de la comunidad académica, empresarial y científica para generar soluciones integrales a los retos económicos, sociales y ambientales. (Gobierrno Federal, 2019)

Se reformó la Ley de Planeación de 2018, para adecuarla a la Agenda 2030.

Motivo por el cual la Secretaría de Gobernación crea el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED y el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. (Municipal, 2017)

El Consejo Nacional de la Agenda 2030 desarrolló la estrategia nacional para la implementación de la Agenda 2030 en México, estás estrategias "representan una propuesta transformadora hacia la construcción de un modelo de desarrollo incluyente, justo y equilibrado, que trascienda nuestro tiempo y siente las bases para un porvenir más próspero para la presente y las futuras generaciones". (2030, 2019)

Uno de los ejes prioritarios del plan de trabajo del Consejo Nacional de la Agenda 2030 es implementar la Agenda a nivel municipal, entendiendo al Ayuntamiento como célula básica social y política a nivel territorial.

Salud y Bienestar:

Como parte de los grandes retos convertidos en objetivos, que propone la Agenda 2030 que se presentan para la República Mexicana, encontramos el de garantizar el derecho fundamental a la salud y al bienestar, "garantizar una vida sana y promover el bienestar de todas y todos a todas las edades". (2030, 2019).

Resultando así, evidentemente indispensable difundir una cultura preventiva, cultura que se puede difundir desde el ámbito municipal con resultados verdaderamente exitosos, tomando en consideración la cercanía del Ayuntamiento con la población, ya que es este nivel en la administración pública, el que se encuentra más cercano a la población, el que tiene un trato directo y permanente con la misma, en consecuencia es precisamente el gobierno municipal quien conoce la manera de pensar y actuar de su población, así como los vicios ideológicos existentes en lo que trata del cuidado de la salud y prevención de enfermedades, será entonces el propio municipio el encargado de dar las pautas del cómo deberá realizarse el acercamiento con la comunidad para poder propagar información de carácter preventivo y que ésta información pueda ser fácilmente aceptada e incluida en el imaginario colectivo por la población, por supuesto mediante una alianza con la comunidad académica y científica e incluso religiosa, que serían los encargados de llevar y transmitir la cultura preventiva, a través

de programas específicos para cada grupo social. Cultura de prevención que debe comenzar desde edades tempranas.

Trabajando conjuntamente con el rescate cultural y la enseñanza del proceso de elaboración y utilización de la medicina tradicional mexicana, también conocida como herbolaria mexicana, medicina que puede ser factible de practicar en cada diversa región del país, tomando en consideración las plantas endémicas específicamente en cada espacio territorial, sumando a éstas plantas invernaderos en los que se pueda cultivar de manera controlada vegetación de otras regiones de la nación, invernaderos con lo que se evitaría la destrucción y/o contaminación del ecosistema propio de cada zona y que simultáneamente incrementarían la riqueza medicinal de las comunidades.

Se pueden desarrollar empresas en comunidades rurales e indígenas que se dediquen a la producción de la materia prima, la elaboración del producto final, el envasado, venta y distribución de los medicamentos tradicionales mexicanos, medicina que además de ofrecer alivio para determinadas enfermedades, también traería un campo laboral importante y bien remunerado a las comunidades, además la medicina tradicional mexicana tiene la potencialidad de ser factible para exportación, generalmente no tiene efectos secundarios, ni contraindicaciones cuando las dosis son idóneas para cada paciente, por supuesto es una forma de conservar el acervo cultural prehispánico con absoluto respeto a los ecosistemas.

Para este fin, se integrarían grupos de expertos en el área de medicina tradicional mexicana (por ejemplo de la Universidad de Chapingo), los curanderos de las comunidades, agrónomos, así como administradores de empresas que se encargarían de realizar el proyecto de la empresarial y capacitar a los empleados, la población puede incorporarse en forma de cooperativa, lo que daría beneficios a todo el grupo social, proyecto que se desarrollaría conjuntamente con el gobierno municipal, empresas en las que **"no se deja a nadie atrás, no se deja a nadie fuera"**, estableciendo **"alianzas multi-actor"**, y que nos ayuden a sentar bases para poner un alto a la pobreza y un cero al hambre, a través del trabajo y crecimiento económico de las comunidades, reduciendo las desigualdades, con perspectiva de comunidades sostenidas a través de la producción y consumo responsable de los ecosistemas.

Igualdad de Género:

Otro gran reto de la Agenda 2030 es lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, niñas y adolescentes, para lo que es requisito sine qua non el cambio ideológico en todos los rincones del país, no solo de los hombres también y principalmente de las mujeres, lo que resulta ser una tarea titánica, pero no imposible, a través de la cultura de no violencia y del respeto como valores supremos para lograr la armonía social y personal.

La Unión Europea y la Organización de la Naciones Unidas idearon la Iniciativa Spotlight, refiriéndose a sacar a la luz pública, es decir poner un reflector en el centro del problema, que lo es la violencia de género y la desigualdad entre los sexos, con el firme objetivo de erradicar todas las formas de violencia en contra de las mujeres y niñas, poniendo en evidencia la constante mundial relativa a la violencia doméstica, familiar, sexual, económica, educativa y laboral, intentando así dignificar y empoderar a las mujeres.

Para este efecto es indispensable la participación municipal, desgraciadamente es una constante dentro de los municipios, así como en los gobiernos locales y federal, encontrarnos con innumerable frecuencia casos de violencia de género realizados por parte de los integrantes de la organización gubernamental, esto es de los servidores públicos, siendo urgente en principio, establecer estrategias cognitivas para introyectar en el psique de los servidores públicos el respeto incondicional a nuestros derechos humanos, al rescate de la dignidad de las mujeres y niñas, el que logren comprender y aceptar que somos seres humanos íntegros, que merecemos vivir libres de violencia física, verbal, intelectual, emocional, sexual, cultural y económica, para poder realizar un verdadero cambio en la ideología nacional.

Este cambio debe darse desde la intimidad de nuestros hogares hasta la cúpula de los poderes federales, desde la cúpula de los poderes federales hasta la intimidad de nuestros hogares, trascendiendo en los grupos empresariales, culturales, académicos, científicos, gubernamentales, religiosos y en las comunidades indígenas, rurales y urbanas, simultáneamente se requiere contextualizar en lo más profundo del psique de las mujeres y las niñas la comprensión de la verdadera valía que tenemos como seres humanos, elevar nuestra autoestima, entender que no somos ni menos ni más que las y los otros, que tenemos derecho a desarrollarnos de forma holística, a vivir libres, sobre todo libres de violencia, en paz, con seguridad y respeto, armoniosamente.

Respeto hacia todos y cada uno de los seres humanos, hacía nuestro entorno, respeto a nuestra esencia como personas desde una visión individual y colectiva, respeto a nuestra historia, a nuestra cultura, a nuestras familias, a nuestra persona y a la vida misma.

El empoderamiento de la mujer debe estar basado en el respeto irrestricto a todos y a todo lo que nos rodea para poder lograr un desarrollo sostenible y sustentable.

La violencia ejercida por o en contra de la mujer nos aleja irremediablemente del cumplimiento de los propósitos de la Agenda 2030, pero aún más grave es que nos aleja del "Vivir Bien", del vivir con la seguridad de tener una vida armoniosa y próspera, nos coarta el derecho a desarrollarnos intelectual, emocional, espiritual y físicamente como los seres integrales que somos.

La intervención de los medios de comunicación masiva y el reforzamiento de la educación académica, basada en valores universales, abre una gran puerta de oportunidades para lograr la tan anhelada igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Para poder lograr estos fines trascendentales para la humanidad es indispensable cambiar los mapas mentales de toda la población, comenzando por los maestros, elaborando modelos educativos que atesoren la igualdad de las mujeres y los hombres, partiendo de sus diferencias biológicas y el respeto a su dignidad e identidad diferencial entre los sexos.

Al cambiar, la ideología de los profesores e integrar en los modelos educativos el respeto a los derechos humanos, se puede cambiar en lo más profundo la conciencia desde edades tempranas, misma que debe ser reforzada a través de mensajes o spots con un adecuado contenido de valores, lo que se podrá lograr con la voluntad, decisión y atrevimiento de los medios de comunicación masiva, para poder replicar estos modelos positivos en toda la población.

De tal suerte que la igualdad de género sea un hecho factible, reduciendo la desigualdad entre los seres humanos y que nos permita lograr un desarrollo sostenible y sustentable, con equidad económica, educativa y laboral y con respeto a nuestras diferencias naturales.

Agua limpia y saneamiento:

La Agenda 2030, también busca el acceso universal y equitativo del agua potable, garantizando la disponibilidad, saneamiento y gestión sostenible del agua, para lo que es de trascendencia singular implementar desde la enseñanza básica una educación en la que se entienda la importancia del agua y su manejo responsable, así como el reciclaje de esta.

La educación aunada a la coparticipación del gobierno municipal y la población en cuidado del agua, haciendo inspecciones regulares en los cuerpos de agua para evitar su contaminación, y no permitir que se incorporen residuos químicos, aguas negras y materiales de desecho en los mismos, nos permitirá el su acceso universal.

Se deben organizar, en un sistema multi-alianza, junto con los académicos y científicos programas de reciclaje de basura y agua, así como de limpieza de los cuerpos de agua.

El reciclaje de basura y agua, además de permitirnos tener un manejo responsable de los recursos naturales, nos puede proporcionar una fuente de ingresos económicos,

es factible establecer empresas en todo el país dedicadas al reciclaje de basura, lo que además evitará la contaminación de agua.

Estas empresas de reciclaje deben ser administradas por la comunidad, para lo que se propone que especialistas en reciclaje se acerquen a los municipios para establecer vínculos con las comunidades para el desarrollo empresarial, por ejemplo al reciclar las botellas de plástico y otros elementos plásticos, se pueden elaborar muebles, enceres domésticos y artesanías como producto final, e incluso casas, misma suerte que puede correr el reciclaje de neumáticos de vehículos, materiales que con frecuencia encontramos tirados dentro de cuerpos de agua causando contaminación y desequilibrio ecológico.

Estableciendo diseños administrativos para tal efecto, evidentemente la participación de académicos e iniciativa privada con el municipio y las comunidades es fundamental, privilegiando así las alianzas multi-actor y presentando una serie de oportunidades laborales y por ende económicas a la población.

Por otra parte, se requiere establecer brigadas permanentes dentro de las comunidades en las que participe el Ayuntamiento, científicos y la población general, que se dediquen a la revisión de los cuerpos de agua, tanto para evitar la contaminación de estos como, en su caso, su limpieza y rescate.

Brigadas que pongan especial atención al manejo de los desechos residuales de la población y de las fábricas que se encuentren en sus respectivas zonas, aplicando las sanciones que se encuentran establecidas en la normatividad legal, principalmente a las empresas.

Resulta lamentable y hasta ofensivo observar cómo en pleno Siglo XXI, seguimos encontrando personas que lavan su ropa dentro del cauce del río o en cuerpos de agua permitiendo que el jabón contamine sus aguas sin consideración alguna, por supuesto que existen casos en que la población no se da cuenta o no comprende el daño que ocasionan sus acciones, además seguimos encontrando poblaciones en las que el agua residual se va directamente a los ríos, y peor aún industrias que depositan todos sus desechos en cuerpos de agua, por esto es indispensable la difusión de la cultura de cuidado del agua y saneamiento de la misma, para tal efecto las Universidades pueden colaborar con los Municipios para organizar el sistema de difusión y llevarlo a cabo.

Para ejemplificar claramente lo anteriormente señalado, podemos observar el Puerto de Acapulco en el que varios Hoteles tiran sus desechos al mar, ocasionando así la grave contaminación del agua, o en Municipios como el de Villa Nicolás Romero en el Estado de México, en donde encontramos al río Cuautitlán que nace en la

Presa Iturbide y que recibe descargas interminables de contaminantes producidos por fábricas y pobladores, además de basura tirada por los mismo actores sociales, quienes carecen del más mínimo respeto a sus congéneres y al medio ambiente.

Energía asequible y no contaminante:

Es momento de poner especial énfasis al tema energético, es inminente que en los inmuebles públicos y privados se privilegie el uso de energías renovables y no contaminantes, esto es energías limpias, como lo son la eólica, la bioenergía y la solar, entre otras.

Resulta urgente el apoyo de todos los niveles de gobierno e instituciones públicas y privadas al desarrollo tecnológico e innovación en materia de fuentes de energía limpias, que puedan ser utilizadas por las comunidades a muy bajo costo y sin repercusiones para el medio ambiente.

Proyectos en los que la iniciativa privada puede proporcionar las herramientas para su desarrollo, simultáneamente el gobierno debe establecer incentivos fiscales a las empresas que desarrollen o trabajen con fuentes de energías limpias, que sean asequibles a todos, que nadie se quede atrás.

Protegiendo así al medio ambiente, a nuestros recursos naturales, por lo que considero debemos empezar con las oficinas gubernamentales y las empresas, implementando los sistemas de generación energética a partir de la energía solar, evitando el uso de energía eléctrica.

Por supuesto no es la nueva Ley Energética propuesta por el Presidente de la República con la que vamos a conseguir la prioridad que requiere el uso de energías limpias.

Aunado a los anterior, es importante invertir en cambiar la flotilla vehicular, en principio de la instituciones públicas y privadas, que consume de forma exacerbada productos derivados del petróleo, por vehículos eléctricos o cuando menos híbridos que reducen de manera efectiva la emisión de contaminantes al medio ambiente y la terrible explotación de los recursos naturales en nuestro país.

Es importante que se lleve la generación de energías limpias a todas las comunidades para evitar la devastación de las zonas forestales, así como la contaminación ambiental, claro es que en este punto el reciclaje de basura convertida en productos de uso diario e incluso en energía puede ayudar profundamente al rescate de nuestros ecosistemas.

Más allá de la igualdad de género:

Por otra parte, noto con mucha preocupación que la Agenda 2030 en su implementación en México, está diseñada para apoyar a los grupos vulnerables como: niños y niñas, adolescentes, mujeres, personas que tengan algún tipo de discapacidad, indígenas y afromexicanos, sin embargo, no existe una perspectiva clara que refiera a los adultos mayores de 60 años.

Hay quienes pensarán que se encuentran incluidos en los grupos antes mencionados, sin embargo, si nos detenemos en la lectura de la Agenda, nos damos cuenta que la especificación de los grupos contra los que se ejerce discriminación es muy puntual dejando a un lado a las personas mayores de 60 años, a ellos nunca se les menciona, ni siquiera la Agenda 2030 los toma en cuenta.

Debemos entender que los adultos mayores también son un sector vulnerable, marginado, que sufre discriminación social, económica, laboral y que son objeto de violencia y tratos inhumanos, desde el seno familiar, por lo que valdría la pena puntualizar al respecto.

En el ánimo de empoderar a todos los grupos marginados y vulnerables de la sociedad.

Específicamente este sector de la sociedad merece un trato digno, basado en la igualdad y el respeto, para tal efecto la participación municipal trabajando de la mano con instituciones privadas y los miembros de sus comunidades, deben establecer programas de protección a las personas de la tercera edad, quienes por sus experiencias de vida son una fuente inagotable de conocimientos que deben ser aprovechados por el resto de la población.

Los adultos mayores deben ser tomados en cuenta con la verdadera valía que tienen, si realmente pretendemos alcanzar los principios de la Agenda 2030 debemos velar por garantizar el respeto a los derechos humanos de toda la población, que nadie se quede atrás, que el plan de acción ser verdaderamente universal.

Por otra parte, el gobierno federal en lugar de buscar una identidad nacional en la que toda la población entendamos y abracemos la condición de MEXICANOS, siga abriendo brechas entre la población y establezca como grupo población diferente al resto de la población a los afro-mexicanos, si partimos de esta idea tendríamos que hablar de los asiáticos-mexicanos, de los anglo-mexicanos, en fin, debemos estar conscientes que nuestro joven Estado-Nación, se conforma por muchas y muy diversas culturas indígenas y por otras tantas culturas provenientes de todo el orbe, algunos llegaron a este territorio por voluntad propia, otros en contra de su voluntad, también

hay quienes llegaron aquí por no tener más alternativas sea por persecuciones políticas o religiosas, como es el caso de los cristianos de Irak.

Lo que es una realidad es que el divisionismo social, la gran guerra desatada por el Presidente entre las clases sociales, económicas y culturales, no permite entendernos como lo que somos realmente, simplemente mujeres y hombres mexicanos, para que podamos establecer realmente estructuras de igualdad basadas en las diferentes connaturales de cada persona.

Educación de calidad:

Garantizar la educación, el respeto a los derechos humanos, a la salud, el empleo, la seguridad y el bienestar a la población es el único camino para alcanzar una vida digna y un desarrollo integral para todos los seres humanos y nuestro entorno.

Incluir en los libros de texto, en las materias curriculares de los alumnos, desde el jardín de niños hasta en la educación superior, información que les permita desarrollarse de manera integral es un tema urgente.

Se deben establecer programas que resalten los derechos humanos fundamentales, los valores con los que se debe conducir un ser humano para realmente ser humano, como el respeto, la igualdad, la justicia, el amor a uno mismo, a los demás individuos, a la flora y fauna, al entorno ecológico, y esencialmente a nuestra patria.

Los municipios pueden fácilmente establecer alianzas con las Secretarías de Educación Pública Locales y Federal, así como con los maestros, padres de familia y la iniciativa privada para establecer en las escuelas sistemas de cultivo, tipo invernaderos, basados en hidroponía, pudiendo ser esta una actividad muy entretenida para los alumnos además de útil, además se deben estructurar estrategias para tener animales, según la ubicación geográfica de la escuela desde peces hasta vacas, para que aprendan como cuidarlos, alimentarlo, protegerlos, creando así un ánimo proteccionista y amoroso con su entorno natural.

Consumo y producción sostenibles:

El garantizar el consumo y la producción sostenibles, es otro tema importantísimo en la Agenda 2030, es indispensable que desde el municipio se elaboren políticas de la mano con la población para rescatar y restaurar los recursos naturales, protegiendo los ecosistemas, por lo que la implementación de empresas para elaborar productos de materiales biodegradables, en las que la comunidad académica y científico podrían apoyar directamente con la elaboración de proyectos para el uso de materias primas

biodegradables que se encuentren en los ecosistemas de cada comunidad, además la iniciativa privada puede encargarse de enseñar a las comunidades el manejo administrativo de las empresas, así como la difusión del cuidado y mantenimiento adecuado de los ecosistemas para la debida explotación de las materias primas biodegradables, reforestación y la conservación de la biodiversidad, terrestre y marítima, resultando una gran fuente de trabajo para los pueblos indígenas y las comunidades locales, y en consecuencia importantes mejoras económicas a toda la población y al municipio.

Conclusiones

En múltiples sesiones de la Academia Nacional de Historia y Geografía, se ha llegado a la conclusión que el rescate de nuestra cultura, de nuestra historia, el conocimiento de nuestra geografía nacional, la educación académica, valorativa y cívica, el tener un propósito en la vida, el cuidar a nuestro entorno natural, el conseguir una verdadera identidad nacional como mexicanos y trabajar juntos, de la mano, el desarrollar nuestras habilidades y cualidades naturales, el alimentarnos de conocimiento y su difusión, la mente crítica y abierta, el vivir en un estado de derecho en el que se respeten las leyes en todos los órdenes de gobierno, el respeto a nuestros congéneres, a los ecosistemas y a la biodiversidad, es el mejor camino para alcanzar el bienestar social, económico y personal.

Los objetivos para el desarrollo sustentable de la Agenda 2030 deben ser implementados en todos los municipios de la República Mexicana, con la coparticipación de todos los agentes sociales.

Es menester para el logro de dichos objetivos involucrar realmente a las comunidades, introyectar en toda la población los principios de la Agenda 2030; el No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera, incluyendo a las personas de la tercera, estableciendo metodologías cognitivas que permeen en el imaginario colectivo para que la actuación ser eminentemente de respeto, con el que podamos entendernos y aceptarnos como seres humanos íntegros.

Establecer planes con soluciones inmediatas, que realmente sean factibles de llevarse a cabo para poder garantizar el desarrollo holístico de los seres humanos y poder así mejorar las condiciones de vida indispensables para tal efecto.

Ofrecer distintas posibilidades de desarrollo humano a cada población, permitirá que los individuos puedan optar por la que crean más conveniente, de tal manera que no

se quede nadie atrás, ni afuera, pero respetando la libre elección, sin embargo cabe hacer mención que es factible que encontremos personas que no quieran esforzarse por salir adelante, que no estén interesadas en aprender a "pescar" y que simplemente deseen que el gobierno se encargue de ellos, finalmente está será su libre decisión, pero estoy segura que la gran mayoría de la población mexicana está más que dispuesta a trabajar en su beneficio personal, en beneficio de sus comunidad y en beneficio de nuestro planeta.

Las soluciones propuestas en este documento son realistas y objetivas, pero se necesita involucrar a todos los actores sociales, estableciendo las alianzas multi-actor, en donde los compromisos se cumplan, en donde la experiencia de todos cuente significativamente y la retroalimentación sea permanente.

Fructificar los conocimientos que cada actor social pueda ofrecer, aprovechar las capacidades y habilidades naturales de cada ser humano y los recursos humanos, materiales e intelectuales que cada uno tiene en beneficio de la comunidad y por consecuencia del entorno ecológico.

Entendiendo que la universalidad de los objetivos abarca a todos los países independientemente de su nivel de desarrollo, porque precisamente la Agenda 2030 busca el desarrollo óptimo de cada país, de cada región del mundo, a través del desarrollo individual y colectivo en sus tres dimensiones, es decir social, económica y ambiental, satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras que nos lleven al bien vivir en armonía con nosotros mismo y nuestro entorno.

Bibliografía

- 1917, C. d. (5 de febrero de 1917). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf.
- 2030, A. (02 de diciembre de 2019). Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México | Agenda 2030 | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx).
- Anónimo. (s.f.). Definición de aproximación - Qué es, Significado y Concepto (definicion.de).
- Carrera Hernández, A. P. (2018). https://www.local2030.org/library/672/Componentes-bsicos-para-la-planeacin-del-desarrollo-municipal-en-el-marco-de-la-Agenda-2030-y-el-cumplimiento-de-los-Objetivos-de-Desarrollo-Sostenible.pdf.
- Echave Bastidas, J. M. (octubre de 2020). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/590381/Gu_a_Planes_Municipales_Sostenibles_VF.pdf.
- Gobernación, S. d. (12 de julio de 2019). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.
- Gobierrno Federal, M. (12 de julio de 2019). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.
- https://es.wikipedia.org/wiki/Municipio. (24 de julio de 2013).
- Martín Pérez, P. A. (22 de marzo de 2019). Los Municipios ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible | esPublicoBlog (administracionpublica.com).
- Municipal, I. N. (04 de julio de 2017). ¿Qué es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible? | Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx).
- Municipal, I. N. (15 de noviembre de 2017). Importancia del cumplimiento de la Agenda 2030 en los municipios de México | Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx).
- Raffino, M. E. (24 de junio de 2020). https://concepto.de/holistico/#ixzz6qU3tJH1V.

- Unidas, O. d. (25 de septiembre de 2015). La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible – Desarrollo Sostenible (un.org).
- Unidas, O. d. (06 de junio de 2017). www.onu.org.mx/que-es-el-desarrollo-sostenible-y-por-que-es-importante/.
- Unidas, U. E. (30 de mayo de 2019). www.un.org/es/spotlight-initiative.

Desarrollo Sostenible y Equidad Social Como Retos de la Descentralización Municipal y Local En Un Contexto Eurolatinoamericano

MGTER. MANUEL AGUILAR YUSTE[1]

Resumen

La estrecha vinculación de los procesos de descentralización en América Latina y el desarrollo sostenible se presenta como un reto propio del siglo XXI, el cual tiene una hoja de ruta trazada en la Agenda 2030. Tal inserción en el modelo de desarrollo sostenible que tienen los gobiernos locales, es de especial importancia para el análisis de las políticas públicas más cercanas a las personas. De esta manera, el enfoque de gobernanza nos da algunas orientaciones del método de aplicación del proceso de descentralización que, como cabe destacar, no será una receta de aplicabilidad exacta para todos los países de la región, por el contrario, los estudios a profundidad de esta materia, resaltan el elemento particular que tiene cada desarrollo local, ya que forma parte de un entramado social, cultural y económico de complejidad. Por tanto, es necesario destacar el rol que han tenido los organismos internacionales para la creación de lo que podemos llamar una "cultura de desarrollo sostenible", así como la evaluación, recomendación e invitación permanente a los países miembros de las Naciones Unidas a comprometerse con mayor vigor a los objetivos de la Agenda 2030.

1. Reconocido como líder estudiantil, es Licenciado en Antropología Social y cursó un diplomado en Magisterio (Ed. Primaria) por la Facultad de Formación del Profesorado de Cáceres en la Universidad de Extremadura.

   Actualmente es el Vicepresidente del Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL) con sede en España.

   Es experto en Consultoría Estratégica, Procesos de Descentralización, Responsabilidad Social, Economía Social y Emprendimiento Cooperativo. También, patente intelectual de "Sistema de Medición del Capital Social en las Organizaciones". España el 12 de enero de 2021.

   Ha realizado 6 Masters y 9 Cursos de Postgrado por mencionar algunos: Formación Universitaria; Áreas de Inteligencia Emocional; Economía Social; Emprendimiento Cooperativo; Desarrollo Territorial y Gestión Pública.

   Desde 2013 a la fecha, es profesor del Área de Sociología y cursa el Doctorado en Economía y Empresa por la Universidad de Extremadura. Además, es miembro del Proyecto de Investigación "Responsabilidad Social en la Administración Pública". 2017- 2021. financiado por la Unión Europea.

   Anteriormente se desempeñó como Consultor Público; Observador Internacional en MERCOSUR. 2009, en la Comisión "Integración Productiva del MERCOSUR". Es autor de 3 libros y 12 artículos publicados en revistas y libros internacionales, 14 de ellos en Revistas JCR de alto impacto. Ha dirigido 46 Trabajos de Fin de Grado (Tesinas) en la Facultad de Formación del Profesorado (Grado en Educación Social) y Facultad de Derecho (Grado en Administración y Gestión Pública). UEx 2014-2020. Ha dirigido 31 Trabajos de Fin de Máster en la Facultad de Formación del Profesorado (Máster

   Universitario en Educación Secundaria). UEx 2014-2020.

Los obstáculos y las amenazas que impiden el desarrollo local a lo interno de cada país del continente americano, está relacionado con los retos de la integración hacia modelos de inclusión que promuevan la innovación y la tecnología, para mejorar la calidad de vida de las personas en sus territorios.

A ello, tenemos que completar con la experiencia de la Unión Europea, la región del mundo que más ha avanzado en los procesos de integración de los mercados nacionales, políticas de descentralización y construcción de instancias supranacionales, se convierte en un escaparate en la enseñanza y transmisión de la relación entre equidad e integración.

Palabras clave:

Descentralización, agenda 2030, desarrollo sostenible, políticas públicas, gobernanza.

Introducción

Si bien, las políticas propuestas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pueden catalogarse como macro-objetivos, también se centran en las personas y las instituciones más cercanas a ellas. Para cumplir con la tarea, los ODS, deben llevarse al nivel local, para acercarse así a la vida cotidiana de las personas. Específicamente, la meta propuesta expresa el deseo de los países de lograr un nivel mínimo de bienestar y sostenibilidad de cara al 2030.

En este sentido, la agenda de los ODS está claramente formulada, y tiene en cuenta la influencia de las características geográficas en los objetivos de intervención (trayectorias de vida, oportunidad, entre otras) desarrollo, relaciones, condiciones sociales, culturales, políticas y económicas. Sin embargo, aunque las metas de los ODS están vinculadas a los gobiernos locales, el ritmo de participación de los gobiernos locales, en la agenda nacional, no ha sido tan acelerado.

La degradación ambiental global y la inequidad social global son dos de los problemas más críticos de nuestra era. La importancia del reto del calentamiento global nos enfrenta a un cambio de paradigma que debemos abordar. Para ello, debemos afrontar los desafíos actuales de sostenibilidad económica, ambiental y social, y esto requiere que todos los actores cuestionen sus roles.

El desarrollo debe satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras. Una vida de dignidad para todas las personas dentro de los límites del planeta y la conciliación de la eficiencia económica, la inclusión social y la responsabilidad ambiental es la esencia del desarrollo sostenible.

Así, se debe tomar en consideración que las sociedades son fundamentalmente diversas en su interior, y aunque el desarrollo atrae valores comunes, aplicarlos de manera relevante a cada territorio, requiere de sensibilidad y conocimiento de la cultura, los valores, la creatividad e innovación de las instituciones locales.

El importante papel que juegan los gobiernos locales y regionales en la cooperación descentralizada, es fundamental para fortalecer sus capacidades y apoyar en la determinación de respuestas adecuadas a las condiciones actuales y territoriales:

- Adoptar respuestas de política pública, orientadas a promover una recuperación inclusiva y sostenible, teniendo en cuenta las lecciones en el contexto de la pandemia (en salud pública, digitalización, empleo, educación, etc.), y con el objetivo de promover la prosperidad para reducir la vulnerabilidad.

- Cerrar la brecha y aumentar la cohesión social y hacer continuos los compromisos climáticos.

- La respuesta debe ser adecuada para situaciones inciertas, y debe ser parte de un esfuerzo colectivo para definir una estrategia resiliente.

De esta manera, el método que nos plantea el enfoque territorial también señala las conexiones necesarias entre los distintos niveles de gobierno que operan en el territorio. Como se muestra en el manejo de una pandemia, la respuesta más exitosa se coordina (en lugar de jerárquicamente) entre diferentes áreas del gobierno, cada una de las cuales está dentro de sus capacidades y recursos (CEPAL, 2020). El proceso de restauración y resolución de crisis económicas, emergencias sociales y climáticas, debe seguir las pautas. En este sentido, la cooperación descentralizada debe seguir la misma lógica para asegurar la coordinación, complementariedad y coherencia con otras estrategias de intervención.

Tomando como referencia el contexto europeo, como afirma Dauderstädt, M. (2008), la historia de la Unión Europea demuestra que, para lograr más equidad social, es necesario tanto revertir la tendencia a la creciente desigualdad intraestatal como acelerar la convergencia interestatal. Para ello, es necesario fortalecer la coordinación macroeconómica y pensar en nuevos instrumentos, como un impuesto o un seguro de desempleo europeos.

De modo pues, que la participación y expresión clara de los actores que operan en el territorio, también debe ser la base de intervenciones que orienten la cooperación descentralizada, para responder de manera más integral a las necesidades reales de estos territorios. En muchos lugares entre gobiernos locales, regionales y operadores privados, sociales o académicos, se han producido alianzas para promover una respuesta común al COVID-19, dejando tras de sí enormes huellas de innovación y resultados óptimos.

Por otro lado, la inclusión de actores territoriales ayudará a fortalecer los procedimientos de rendición de cuentas y control social; como se verá en el presente trabajo, es absolutamente fundamental para avanzar en el proceso de reconstrucción de la confianza entre la ciudadanía y los niveles de gobierno. Para ello, la clave es contar con un sistema de seguimiento y evaluación de las estrategias de cooperación descentralizada, además de mejorar la toma de decisiones públicas.

Esta crisis ha puesto en relieve la necesidad de disponer de datos e información para tomar las decisiones correctas y formular políticas públicas más efectivas, para satisfacer así las necesidades reales de los ciudadanos. En el mismo sentido, la sistematización y uso de la experiencia son fundamentales para compartir aprendizajes y mejorar la calidad de la respuesta.

Es por ello que, para el abordaje al tema de desarrollo sostenible, tenemos que tener en cuenta la equidad social, así como el reto que tiene la descentralización local y municipal de los países de América Latina. Para ello se utilizará el concepto de Gobernanza territorial, como un desarrollo teórico utilizado por los organismos internacionales, para apoyar y recomendar lineamientos en materia de seguimiento a los objetivos contemplados en la Agenda 2030, el cual conlleva una serie de factores que deben considerarse al momento de diseñar y evaluar políticas de descentralización, con un enfoque de desarrollo sostenible.

El concepto de gobernanza territorial permitirá hacer un abordaje sobre la materia ambiental, y cómo debería enfocarse este tema en el desarrollo local. Existen problemáticas puntuales que cada región, país y localidad deben resolver dependiendo de los niveles de contaminación de las aguas, suelos, bosques, gestión de residuos urbanos, entre otros, que requiere especial atención, y es necesario construir modelos adecuados a cada necesidad ambiental.

Para profundizar sobre la importancia que tiene la descentralización para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se presentarán cuatro ejemplos de países-regiones que incorporaron en sus planes de desarrollo la Agenda 2030, tal es el caso de Argentina, específicamente en la presentación de un informe donde plantea adecuar la Agenda 2030 a todos los niveles de gobierno, y por otra

parte, el plan de desarrollo del gobierno municipal de Puerto Vallarta -México 2018-2021-; y la medición de los ODS, como es el caso de la Unión Europea. Finalmente, se abordará los retos de la descentralización, y cómo afecta este tema a los presupuestos locales; en este caso, nos apoyaremos en el caso de Panamá.

El Desarrollo Sostenible.

Para determinar el concepto de desarrollo sostenible, se entienden los anhelos de las personas y sus organizaciones, y comprenden qué hacer y cómo mejorar sus condiciones de vida para buscar proteger y mantener el medio ambiente. El temor de la ciudadanía es que al desenvolverse, los recursos naturales se empiecen a agotar, destruir y degradar, y si los propios humanos no buscan las estrategias necesarias para frenar estos excesos, estaremos frente a crisis cíclicas cada vez más frecuentes. Y en este punto es donde nos encontramos frente al tema del modelo de desarrollo.

Así pues, existe un concepto desarrollado en el "Informe Brundtland" (Asamblea General de las Naciones Unidas), publicado en 1987, en el que se refiere al desarrollo que satisface las necesidades de la gente contemporánea, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. La redacción de esta premisa representa importantes cambios sociales, ambientales y económicos, además de implicar una discusión moral del medio ambiente, que es un debate sin precedentes.

La formulación de la propuesta de desarrollo sostenible es importante, ya que aspira a construir un modelo de desarrollo opuesto al crecimiento económico cortoplacista, de manera que, en los años transcurridos, se aprecia un incremento de iniciativas que incorporan la sostenibilidad como referencia en las políticas de desarrollo, (Lorenzo, C. 2020):

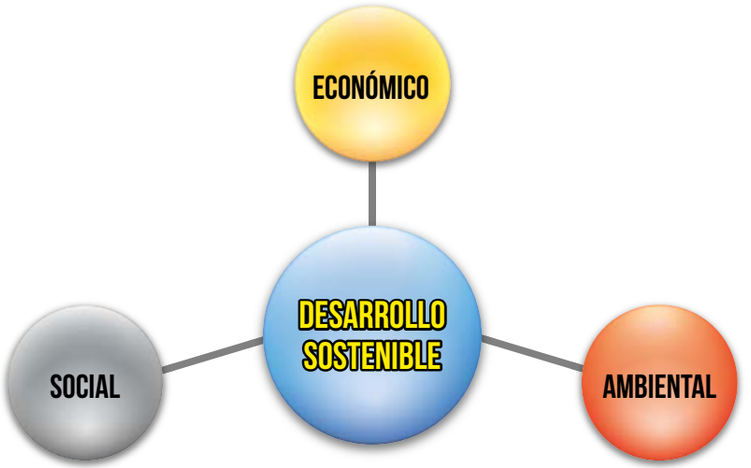
El concepto de desarrollo sostenible ha ido evolucionando considerablemente en su forma de interpretación y aplicación.

Por lo tanto, una de las características principales de la sostenibilidad es la perspectiva multidimensional, la Triple Hélice del Desarrollo Sostenible, es decir, puede dividirse conceptualmente en tres partes básicas:

- **Sostenibilidad económica:** demanda que el desarrollo sea económicamente eficiente y tenga estabilidad.
- **Sostenibilidad social:** exige que el desarrollo fortalezca la equidad y la inclusión, y preserve los valores sociales y culturales.

- **Sostenibilidad ambiental:** hace referencia a que las relaciones que se establezcan con el medio ambiente no conlleven su destrucción.

Figura: La Triple Hélice del Desarrollo Sostenible.



Fuente: Elaboración propia.

Cinco años más tarde, a través del "Programa 21" (ONU, 2012), alcanzado en la Cumbre de la Tierra de 1992, se adoptaron convenciones en varios campos, incluidos los capítulos sobre educación, formación y concienciación. Estos acuerdos enfatizan el importante papel de la educación en la sociedad para lograr la sostenibilidad.

En 2002 se celebró una Cumbre en Johannesburgo, (ONU, 2002). La cumbre insistió en que el desarrollo sostenible debe incluir la integración equilibrada de los objetivos sociales y ambientales, para lograr un mayor desarrollo económico.

Por otra parte, según la UNESCO, organización de la ONU para la educación, plantea los principios que ejemplifican la acción del desarrollo sostenible, y que deberían estar incluidos en toda formación sobre este concepto, son los siguientes:

- Interdependencia.
- Diversidad.
- Derechos humanos.
- Equidad y justicia mundiales.

- Derechos de las generaciones futuras.
- Conservación.
- Valores y decisiones sobre el estilo de vida.
- Democracia y participación ciudadana.
- Principio de precaución.
- Vitalidad económica.

El Tratado de la Unión Europea establece la visión de la UE (Comisión Europea, 2012) para un desarrollo sostenible de Europa basado en el crecimiento económico equilibrado y la estabilidad de precios, una economía social de mercado altamente competitiva, orientada hacia el pleno empleo, el progreso social, y un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.

La UE fue instrumental en la configuración de la Agenda 2030, la cual es totalmente coherente con la visión de Europa y ahora se ha convertido en el modelo mundial para el desarrollo sostenible global. El desarrollo sostenible se ha integrado en las políticas y la legislación de la UE, a través de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, la Estrategia de la UE 2020 y la Agenda de Mejor Legislación. Todo ello se refleja en políticas sectoriales, como es el caso del VII Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea.

Así, el objetivo del desarrollo sostenible se centra en mejorar la calidad de vida de las personas y el medio ambiente, para lograr la prosperidad sin dañar la vida de las generaciones futuras.

Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030, para el Desarrollo Sostenible, es un plan de acción que surge del acuerdo de los Estados miembros de la ONU, y tiene como objetivo primordial garantizar la protección de las personas, la Tierra y la prosperidad.

En 2000, los estados miembros de la ONU acordaron alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015. Al final del plazo, para el logro de estos Objetivos de Desarrollo del Milenio, el 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas y las Naciones Unidas establecieron un nuevo acuerdo global sobre cambio climático. Ese día ocurrió un hecho histórico: los 193 estados miembros

de todo el mundo se comprometieron a adoptar la "Agenda 2030", y el desarrollo sostenible se divide en 169 metas a alcanzar.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible representan un camino hacia el desarrollo sostenible, que abarca tres campos importantes: económico, social y lo ambiental, a partir de los cuales se han desarrollado compromisos de acciones. La innovación y la acción conjunta son la clave para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo que requieren la participación de nuevos actores, el sector privado y la sociedad civil.

La consecución de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible requiere del compromiso y la participación activa de tres estamentos: la administración pública responsable de establecer estructuras básicas y comunes; el sector privado, que juega un papel decisivo en la implementación de la Agenda 2030; y la sociedad civil. La suma de las acciones propiciará el cambio, dejando así un futuro próspero para las generaciones futuras.

Iniciativas multilaterales

La Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible Global (SDSN siglas en inglés), una iniciativa global iniciada por el exsecretario general de la ONU Ban Ki-Moon (ONU, 2012), en la que desarrolló la guía mencionada anteriormente, "Introducción a los Objetivos de Desarrollo Sostenible Urbano", para que los profesionales ayuden a "adaptar, implementar y monitorear ciudades Metas de desarrollo sostenible".

En ella se describen los 4 pasos básicos para incluir los ODS en la planificación local. El primero son las campañas de sensibilización para movilizar a los múltiples actores que interactúan en la región; el segundo son las deliberaciones para priorizar las metas en cada área del proceso de adecuación de los objetivos a la realidad, para asegurar que las políticas públicas cuenten con el apoyo de la sociedad; el tercero es implementar eficazmente los objetivos de desarrollo sostenible a través de planes adecuados y la provisión de los recursos necesarios. Finalmente, el cuarto paso es monitorear los resultados, para promover entre los diferentes participantes el principio de responsabilidad.

El mismo documento señala que, de hecho, estos cuatro pasos pueden integrarse en las dos etapas principales del proceso de localización:

1) La etapa de planificación e implementación, en la que se definen estrategias y políticas para adecuar los ODS a las condiciones locales.

2) Durante la etapa de seguimiento y evaluación de los ODS, se puede comprobar si se está avanzando en la agenda.

Estos corresponden a los dos principios fundamentales de la eficacia de las políticas públicas mencionados anteriormente: financiamiento y rendición de cuentas, que se presentan a continuación:

Siguiendo el método de analizar la importancia relativa de las distintas metas y objetivos de las políticas públicas, en función de su relevancia en diferentes situaciones, la guía señala algunos criterios para evaluar objetivos compatibles con las condiciones locales:

1. La relevancia de las ambiciones locales y la existencia de acciones previas sobre este tema.

2. La viabilidad y posibilidad de lograr resultados a un costo razonable.

3. El potencial transformador del objetivo y enfocarlo en la causa raíz y el medio del desafío identificado a nivel local.

La implementación de la política requiere mecanismos continuos de aprendizaje, monitoreo y retroalimentación para adaptar la política al entorno en constante cambio, y los cambios de desarrollo.

Ruta metodológica

El Grupo de Trabajo Mundial de Gobiernos Locales y Regionales, junto con la ONU-Hábitat y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han creado de manera proactiva una caja de herramientas para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel local, proporcionando una implementación efectiva de los acuerdos acordados. Acuerdos para incluir a todos los involucrados en actividades locales en diálogos regionales y globales a través de un proceso participativo. Su diseño es lo suficientemente práctico y flexible para adaptarlo a las necesidades y particularidades de cada región. El objetivo es triple (Global Taskforce of Local and Regional Governments, 2016):

a. Recopilar una lista de herramientas existentes, para analizar los resultados de las lecciones aprendidas en procesos anteriores (como los Objetivos de Desarrollo del Milenio) y procesos en desarrollo.

b. Brindar herramientas de comunicación, para fortalecer el conocimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su impacto en la implementación de políticas por parte de funcionarios gubernamentales y ciudadanos.

c. Contribuir a generar argumentos y evidencias, incidiendo así en la formulación de políticas públicas para la implementación efectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Uno de los elementos de la caja de herramientas es la "Hoja de ruta para la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Implementación y Monitoreo a Nivel Subregional", que analiza las diferentes experiencias de diversas entidades subnacionales en la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en varios aspectos, y los principales retos que hay que resolver.

En primer lugar, analiza el papel de los gobiernos locales y regionales en la expansión del conocimiento y la propiedad ciudadana de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a través de amplias actividades de comunicación que involucran diversas plataformas y redes ciudadanas.

En segundo lugar, continúa analizando la experiencia de acciones de incidencia para incorporar perspectivas subnacionales en las estrategias nacionales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se insiste en la necesidad de prevenir un enfoque de arriba hacia abajo y aboga por un enfoque de abajo hacia arriba, basado en experiencias exitosas. En este sentido, se señala que es necesario contar con una legislación adecuada para transferir capacidad y recursos para implementar políticas.

En tercer lugar, analiza la forma en que las autoridades locales participan en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y si los gobiernos de todos los niveles tienen la capacidad de actuar sobre la responsabilidad de aplicar la agenda correspondiente. Se recomienda establecer grupos de trabajo conjuntos, entre diferentes departamentos administrativos, para alinear los planes locales y regionales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y utilizar herramientas de transparencia presupuestaria para movilizar recursos locales, establecer mecanismos de cooperación entre ciudades y aprendizaje entre pares, y compartir métodos y éxitos. Experiencia, contribuyendo así a fortalecer el sistema.

Y en cuarto lugar, expresa la importancia de la movilización y la participación. Las agencias locales tienen conocimiento directo de lo que está sucediendo en el territorio. Hoy en día existen enormes lagunas de datos que solo se pueden corregir involucrando al gobierno con la ciudadanía, acercando al gobierno con los ciudadanos.

Políticas públicas y espacio local

Al implementar políticas, relaciones y formas de gobernanza de las áreas metropolitanas, estas se caracterizan por dinámicas económicas y productivas, que dominan la agenda de los gobiernos locales. Los debates y preguntas que han surgido son para determinar la estructura jerárquica de las políticas y agendas públicas de territorios, ciudades y áreas metropolitanas.

La ciudad ha consolidado su posición de liderazgo en el escenario internacional, y opera de manera organizada a través de la red para planificar e incidir en la agenda global, para defender sus intereses, promover sus necesidades y encontrar soluciones a problemas comunes.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través del Observatorio de Planificación para el Desarrollo (2019), ha construido una metodología de trabajo denominada "Territorialización de la Agenda 2030", la cual busca apoyar la asignación de agendas en territorios, fortalecer el rol de los actores locales y fortalecer su capacidad para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

La Agenda 2030 y su Objetivo de Desarrollo Sostenible Nº 17 sobre alianzas para el desarrollo, también recomiendan que actores de diferente naturaleza y escala participen en asociaciones y redes destinadas a lograr los otros dieciseis Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, la necesaria localización de metas en los gobiernos locales y regionales, como el Objetivo de Desarrollo Sostenible nº 11 (Ciudades y Comunidades Sostenibles) y el Objetivo de Desarrollo Sostenible nº 6 (Agua Limpia y Saneamiento), destaca la participación de las autoridades regionales y municipales. Sistema de cooperación internacional. La experiencia que han acumulado en sus ámbitos competentes es de gran valor para la cooperación técnica entre las autoridades competentes, e incluso para la movilización de ideas y acuerdos en las instituciones de gobernanza global.

Descentralización: equilibrio entre lo local, nacional y global

En todas partes del mundo los desafíos del desarrollo no se expresan de la misma manera, por lo que es necesario traducir los compromisos globales en metas nacionales y locales, adaptadas a las realidades de países y regiones muy diversos. La posición de la agenda de desarrollo ha sido debatida durante la formulación de los objetivos de desarrollo sostenible. La presión de las autoridades locales llevó a la inclusión

del Objetivo de Desarrollo Sostenible Nº 11 sobre "Ciudades y Comunidades Sostenibles", que implica garantizar que los asentamientos urbanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. La necesidad de una división geográfica de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, convierte a los municipios en un elemento importante para la implementación efectiva de toda la "Agenda 2030" y para la movilización de los ciudadanos.

Después de la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat, 2016) aprobó la "Nueva Agenda Urbana" en su tercera reunión en octubre de 2016. Las celebraciones, un año después, enfatizaron aún más la importancia de incluir plenamente a las autoridades; añadiendo para la agenda de desarrollo la preocupación de un mundo cada vez más urbanizado, y tras el lema "No dejar a nadie atrás", se agregó la posición de "no irse a ninguna parte", ya que transmite un compromiso global, e implica llegar hasta el último lugar de la tierra.

El concepto de selección de emplazamientos de la Agenda para el Desarrollo, se entiende como el proceso de adecuación de la agenda global a las características y condiciones de cada territorio, es un requisito inherente a la participación de los diferentes actores que conforman una comunidad. Sin embargo, la forma en que se interconectan depende en gran medida del sistema y la cultura política de cada lugar. Por eso, la forma en que se formulen las políticas con claridad dependerá de la estructura económica y social de cada lugar. Para que los agentes que hacen negocios en la región asignen agendas, es necesario un diálogo entre múltiples actores para llegar a un acuerdo que priorice metas y planes de trabajo.

La construcción de las políticas específicas que se deben implementar para alcanzar los ODS, requiere de un buen diagnóstico, y para ello es necesaria una amplia participación. Si la ciudadanía no es consciente de la necesidad de ponerlo en práctica, la implementación efectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible obligará a cambios en los patrones de producción y consumo actuales, que no se pueden lograr. El financiamiento democrático de la agenda de desarrollo requiere de políticas que respondan a las diversas necesidades de los diferentes actores del territorio, prestando especial atención a los sectores más excluidos, e incorporando perspectivas de género y diversidad cultural.

Esto significa que es necesario determinar la representatividad de los diferentes agentes que participan en los diferentes niveles de negociación, aclarar el mecanismo de toma de decisiones, determinar el alcance de responsabilidad de los participantes y asignar obligaciones de acuerdo a metas relevantes y de política pública. Los gobiernos locales

otorgan privilegios para el establecimiento de procedimientos participativos, de difícil gestión a nivel nacional o incluso internacional, lo que estimulará la creación de asociaciones colectivas para establecer alianzas como se describe en el ODS Nº 17.

Para ejemplificar lo anterior, Argentina presentó su primer informe nacional voluntario al Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible en 2017. En este documento se detalla la estructura institucional, metas e indicadores prioritarios, y desafíos enfrentados en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030, y se enfatiza que para lograr los objetivos de desarrollo sostenible es necesario tener en cuenta múltiples dimensiones e intereses, tal es el caso de los diferentes niveles de gobierno, país, provincia y ciudad, así como la incorporación de todos los sectores sociales, como lo son las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el sector académico (CEPAL, 2019).

Por otra parte, el Consejo Nacional de Coordinación de la Política Social (CNCPS), como mecanismo de implementación de la "Agenda 2030", formuló dos instrumentos que brindan lineamientos y recomendaciones metodológicas para incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la gestión y planificación: Adaptación a los objetivos de desarrollo y la "Guía del Proceso de Adaptación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible" (Informe Voluntario Nacional, 2017).

En este sentido, el propósito del manual, es brindar orientaciones y sugerencias metodológicas para incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la gestión y planificación a nivel municipal, con base en los cuatro pasos determinados a nivel local: punto de contacto local, diagnóstico local, plan de adaptación, y seguimiento. El propósito de esta guía es brindar orientaciones y sugerencias metodológicas para la incorporación de los objetivos de desarrollo sostenible en la gestión y planificación subnacional, además contiene lineamientos generales para las cinco etapas de regionalización establecidas para el nivel provincial:

a. Institucionalización de los ODS.

b. Conciencia.

c. Definir las metas provinciales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

d. Institucionalización de las metas provinciales.

e. Seguimiento, supervisión y rendición de cuentas.

Plan de desarrollo municipal

Uno de los elementos importantes para que se pueda llevar a cabo una descentralización con enfoque de desarrollo sostenible, es la implementación de planes de gobernanza local transversalizados con los ODS. Con ello, tomamos un ejemplo de diseño de plan de desarrollo municipal en Puerto Vallarta, México, en el cual presentan primero las fortalezas y potencialidades del municipio, así como las debilidades, y luego elaboran una consulta pública para dialogar con los habitantes sobre los lineamientos esenciales que debía tener el Plan. Por otra parte, elaboraron una matriz de objetivos, donde hicieron un cruce con los ODS contemplados en la Agenda 2030 y de allí establecieron unos ejes transversales sobre los cuales se crearon los objetivos, los indicadores y las metas. La definición de los Ejes de gobierno fueron: Ciudad Funcional, Ciudad Justa, Ciudad Próspera, Ciudad Segura (Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza, 2018-2021).

Un ejemplo claro del proceso de descentralización, y que se produce en la actualidad, es el caso de Panamá, por medio de la SND, Secretaría Nacional de Descentralización (con carácter transitorio, adscrita al Ministerio de la Presidencia, como organismo técnico, político y de coordinación con los municipios para la ejecución del proceso de descentralización hasta que se cumpla la primera fase de este proceso) perteneciente al Ministerio de la Presidencia, referenciada en la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, y que tiene por objetivo general la realización del proceso de descentralización de la Administración Pública, mediante el fortalecimiento de las capacidades, la transferencia de recursos necesarios a los gobiernos locales, y la coordinación proveniente del Gobierno Central de la inversión pública.

En la actualidad, por medio del Decreto ejecutivo N° 587 del 23 de septiembre de 2020, se adoptaron las medidas públicas en relación con la Autoridad Nacional de Descentralización, donde el Gobierno de la República de Panamá pone rumbo a todo el proceso de descentralización del país en este 2021.

Desarrollo sostenible y equidad social como ejes transversales en materias de especial atención

Los objetivos transversales de la Agenda 2030, van desde la erradicación de la pobreza hasta la reducción del cambio climático, pasando por la igualdad de la mujer, la educación, el diseño urbano y la protección del medio ambiente. Esta es una política global centrada en las personas, a su vez, se ocupa de las crisis ambientales y sociales, que se derivan de la deforestación de los recursos naturales.

El desarrollo de cualquier país debe lograrse de manera equilibrada. Indudablemente necesitamos alimentos, energía, agua, transporte, pero, ¿cómo obtenemos estos recursos? Esto nos lleva a reflexionar: no puede haber desarrollo económico sin equidad social y protección ambiental. Necesitamos por consiguiente, acceder a los recursos con el menor impacto, tanto para nosotros como para las personas en el futuro.

Por lo tanto, el concepto de desarrollo sostenible implica consideraciones morales, ya que compromete la vida de las generaciones futuras, a su vez supone la preocupación por los recursos renovables y el respeto por los diversos ecosistemas. En este sentido, el desarrollo sostenible propone un nuevo paradigma, lo que significa mirar todo desde otro ángulo. Este debe ser el principio rector de las acciones, políticas y decisiones de todos los actores sociales.

La ciencia y la tecnología pueden ser herramientas para impulsar la transición hacia un modelo de desarrollo sostenible.

Los problemas ambientales son multifacéticos y multidimensionales. Es por esto que su método implica la intervención de diversos actores y acciones. No solo eso, también necesita herramientas de gestión y planificación que tengan en cuenta esta complejidad. Para cubrir estas necesidades, se requiere contar con tecnología que garantice el acceso a agua apta para el consumo humano. Al mismo tiempo, que permitan el uso racional del agua en las actividades industriales y agrícolas (las actividades que más agua utilizan) y el adecuado manejo de las cuencas hidrográficas. Esto nos lleva a utilizar la tecnología para desarrollar sistemas de agua potable y tratar los líquidos residuales domésticos, urbanos e industriales. Reducir el uso de agua industrial y agrícola y el desarrollo de planes de producción más limpia, asimismo, aplicar tecnología para reparar suelos salinizados o suelos contaminados por plaguicidas.

El cambio climático representa una amenaza para el desarrollo sostenible y la prosperidad de todos los países y un desafío para la erradicación de la pobreza extrema. En el 2019, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2019) publicó un informe llamado “Panorama de los recursos mundiales 2019”, donde señaló que los métodos de uso de los recursos naturales históricos y actuales están teniendo cada vez más impactos negativos en el medio ambiente y en la salud. Actualmente, las condiciones climáticas extremas se reflejan en la continuidad e intensidad de desastres naturales, sequías prolongadas, interrupciones agrícolas, aumento del nivel del mar y otras condiciones que ponen en riesgo la seguridad alimentaria y las fuentes de agua.

Como el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, los gobiernos locales y regionales tienen el poder de hacer frente a diversos desafíos, incluida la planificación urbana, el consumo, el transporte o la calidad del entorno de vida. Del mismo modo,

los gobiernos municipales y los gobiernos regionales tienen que luchar contra el 70% de las emisiones globales de dióxido de carbono. Por tanto, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU, 2019), con una larga trayectoria de innovación local y cooperación internacional, sitúan a los entes locales y regionales en una posición única para afrontar las causas y consecuencias del cambio climático.

Gobernanza Territorial

La gobernanza es un concepto que se utiliza para referirse a la efectividad, eficiencia, calidad y buen posicionamiento de la gestión de los asuntos públicos, así como a la legitimidad de las acciones que empoderan al poder público. La buena gobernanza promueve la equidad, la participación, la diversidad, la transparencia, la rendición de cuentas y el estado de derecho, lo que la hace efectiva, eficiente y duradera (Naciones Unidas). Por lo tanto, lo mejor es ser un proceso político relacionado con la capacidad de realizar una buena gobernanza y generar bienestar en la comunidad (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura, 2018).

Asimismo, es el efecto de acercarse a donde está el problema y se necesita la solución. De lo siguiente se puede entender que existen potencialidades y talentos en las bases locales, comunidades, regiones y territorios, que pueden profundizar en el propósito común y clarificar el propósito común con la lógica de la cooperación, potenciando y optimizando las capacidades endógenas del territorio y establecer la conciencia pública. De este modo, la organización y la cooperación público-privada en los campos estatales correspondientes han cambiado, y se ha buscado una nueva coordinación para producir los bienes y servicios públicos que necesita la sociedad.

En este sentido, podemos tomar como referencia el caso de Panamá (Quijano & Associates, 2020), donde el 19 de septiembre de 2019 se aprobó la Ley 93, de 19 de septiembre de 2019, (Ley 93) para el régimen de Asociación Público-Privada, con la finalidad de ofrecer grandes oportunidades de inversión.

El objetivo es regular el marco institucional y los procesos para el desarrollo de proyectos de inversión bajo la modalidad de Asociación Público-Privada (APP). El fin último de la ley es promover el desarrollo de infraestructuras y servicios públicos en el país, contribuyendo al crecimiento de la economía, a la creación de empleos y a la competitividad, así como a mejorar las condiciones de la vida de la población en general. Esta legislación es aplicable a casi cualquier tipo de proyecto.

Las Asociaciones Público-Privadas en un concepto amplio, no son más que un contrato celebrado entre la administración pública y la empresa privada, en donde se observa

que una empresa privada financia, construye y gestiona algún elemento de un servicio público; y cobra a lo largo de varios años, ya sea por el usuario final, como se caracterizan las concesiones o mediante los pagos del gobierno, o una combinación de ambos.

El objetivo que se persigue es poder combinar adecuadamente las dos fuentes de financiamiento (públicas y privadas). En este punto, el modelo de Asociación Público-Privada ha sido entendido por muchos países como una oportunidad para seguir promoviendo el desarrollo de infraestructuras en la región de una manera más eficiente y menos riesgosa.

Así, las APP se basan en el principio de que el sector privado contribuye con una mejor capacidad gerencial y de innovación tecnológica, lo que resulta en una mayor eficiencia que se traduce en servicios de mejor calidad y a menor costo, siendo uno de los principales objetivos que busca cualquier país.

La "gobernanza territorial" se refiere a la "capacidad de la sociedad para resolver sus problemas y contribuir al desarrollo territorial a través de la participación y colaboración de varios actores territoriales", incluido: el Estado (gobernanza vertical multinivel), Sociedad civil, las instituciones públicas ubicadas en la región, y el sector privado (gobernanza horizontal multinivel). Mientras que el gobierno regional se centra en las oportunidades territoriales, estimulando así un crecimiento económico socialmente incluyente. La gobernanza vertical significa la coordinación entre los niveles central, regional y local, así como la coherencia y complementariedad entre ellos. La gobernanza horizontal brinda a los participantes la posibilidad de participar en debates políticos y toma de decisiones, sin que sean necesariamente factores políticos, se amplía el espectro a otras áreas como la académica, organizaciones comunitarias, entre otras, (Pérez et al, 2018).

En este sentido, este concepto expresa la evolución del Estado moderno hacia la nueva realidad de soluciones de coproducción, para resolver temas de interés público y nuevos escenarios de demanda cívica, que ya no están en los actores colectivos clásicos, sino en los actores sociales que participan en el marco democrático. Quién espera la eficiencia y calidad de las políticas públicas, está más cerca y más adaptado a sus propias necesidades y requerimientos.

Por otra parte, el Comité de Expertos en Administración Pública (CEPA) de las Naciones Unidas ha formulado un conjunto de principios para la gobernanza eficaz del desarrollo sostenible, y proporciona orientación experta y práctica sobre la implementación de una serie de desafíos de gobernanza en la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2018), por el desarrollo sustentable. Estos principios han sido respaldados por el Consejo Económico y Social de la ONU.

Desde la perspectiva de la gobernanza territorial y el rol de los gobiernos intermedios, la gobernanza se refiere a la forma en que las autoridades regionales y los participantes regionales se incorporan en la gestión de sus asuntos. Se trata de temas relativamente específicos: acuerdos y coordinación, de metas claras en el marco de la dirección vertical y horizontal multinivel, la cooperación con el sector privado y la sociedad civil, así como la capacidad de responder y anticipar estrategias regionales a problemas internos. Y por último, requiere la asunción de las autoridades regionales como líderes en el proceso de desarrollo, mientras que los gobiernos regionales deben enfocarse en los desafíos de convertirse en organizaciones efectivas.

Responsabilidad Social para el desarrollo sostenible

Un buen modelo de gobernanza es aquel que tiene incorporado la necesidad de trabajar con los diferentes actores que hacen vida en el desarrollo local de los territorios. De esta manera, el sector privado, debe formar parte del desarrollo sostenible en sus espacios de acción. Es por ello, que desde los organismos internacionales, se han hecho esfuerzos por armonizar, y normalizar el rango de participación y los alcances que debe considerar el sector privado en su aporte al desarrollo sostenible.

En este sentido, la Responsabilidad Social Corporativa (RSE) se refiere al papel de la empresa para promover el desarrollo sostenible, es decir, buscar el equilibrio entre el desarrollo económico, el bienestar social, el uso racional de los recursos naturales y el medio ambiente. Este equilibrio es muy importante en el desarrollo empresarial, ya que la empresa debe buscar activamente soluciones a los desafíos sociales por sus propios intereses, para tener un entorno más estable y próspero.

En base a la visión anterior de que la responsabilidad social empresarial, también tiene un impacto en el desarrollo sostenible, como lo expresa Cuevas (2009):

"Al asumir este compromiso las empresas asumen una mayor presión, pues, a la dimensión económica de la empresa se integra la del cuidado al medio ambiente y la social (triple bottom line). Dentro de esta última, el cumplimiento de los derechos universales del hombre y la justicia social ocupan el primer plano. En un segundo nivel se encuentra la educación, la cultura y el deporte. La RSE en su implementación revela prácticas distintas ligadas al DS: 1) etiquetas ecológicas, comercio justo y marketing ético o responsable, 2) la Inversión Socialmente Responsable (ISR) y 3) la evaluación de las políticas de RSE (p.328)".

La ISO 26000 (2010), propone en una visión general extraordinaria de la última tecnología en materia de Responsabilidad Social en todo el mundo, ya que proporciona

un marco de referencia para que cualquier organización interesada pueda integrarlo en sus operaciones diarias sin importar en qué industria o escala se encuentre. Y las actividades son eficaces para las grandes empresas multinacionales, y son igualmente eficaces para las pequeñas ONG, los sindicatos o las universidades.

Para comprender el desarrollo y la importancia de la RS y comprender los siete principios que sustentan la RS (rendición de cuentas, transparencia, comportamiento ético, respeto a los intereses de los grupos de interés, respeto al principio de legalidad, respeto a los códigos de conducta internacionales y respeto a los derechos humanos), es importante tener claro los diferentes términos utilizados a lo largo del texto.

Es destacable, poder orientar a los usuarios para que hagan sugerencias, y les hagan darse cuenta de que la organización se encuentra en los siete temas básicos (gobierno organizacional, derechos humanos, prácticas laborales, medio ambiente, prácticas operativas justas, consumo y participación activa, y desarrollo de la comunidad). Ante las partes relevantes, esto se debe a que sus actividades y decisiones han afectado a estos terceros, o porque su influencia ha afectado a la organización.

Todos los temas básicos cubiertos en ISO 26000 son importantes, pero la relevancia de los de los temas en los que se divide cada tema dependerá de las características de la organización relevante. Por ejemplo, para todas las organizaciones, las cuestiones ambientales serán importantes, pero las cuestiones específicas sobre la protección de la biodiversidad y la restauración de hábitats naturales serán más relevantes para aquellas organizaciones que tienen un mayor impacto o están activas cerca del área. Por ejemplo, empresas extractivas u ONG que trabajan en este tema.

La también llamada ***"Guía de Responsabilidad Social"*** señala expresamente que la responsabilidad social es un problema que puede y debe adaptarse a la organización, teniendo en cuenta su tamaño, departamento, capacidad y alcance de influencia (alcance), así como otras características, así como los intereses, expectativas o requerimientos de los grupos de interés.

Por otra parte, el Pacto Global es una iniciativa de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para fomentar la adopción de prácticas de responsabilidad social en las áreas de derechos humanos, derechos humanos en el trabajo, medio ambiente y lucha contra la corrupción.

Se considera un marco de acción para promover la legalización social de empresas y mercados. Las organizaciones que se adhieren al Pacto Mundial creen firmemente que las prácticas comerciales basadas en principios universales pueden ayudar a construir un mercado mundial más estable, justo e inclusivo, y promover una sociedad más próspera.

Los 10 principios del Pacto Mundial (Pacto Mundial de las Naciones Unidas (2016) por temática:

- **Derechos Humanos: Principio 1.** Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales, reconocidos internacionalmente, dentro de su ámbito de influencia. **Principio 2.** Las empresas deben asegurarse de que sus empresas no son cómplices en la vulneración de los derechos humanos.

- **Normas Laborales: Principio 3.** Las empresas deben apoyar la libertad de afiliación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva. **Principio 4.** Las empresas deben apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción. **Principio 5.** Las empresas deben apoyar la erradicación del trabajo infantil. **Principio 6.** Las empresas deben apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación.

- **Medioambiente: Principio 7.** Las empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente. **Principio 8.** Las empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental. **Principio 9.** Las empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente.

- **Anticorrupción: Principio 10.** Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas extorsión y soborno.

Por otra parte, existe un documento compendio de la ONU (2017), denominado *"Acuerdos de colaboración del sistema de las Naciones Unidas con el sector privado, en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible"*, donde expresan los acuerdos que han materializado con respecto al rol del sector privado en el desarrollo de la Agenda 2030.

La gobernanza, así como el estudio del rol que juega en sector privado en el desarrollo local, nos permite analizar el papel que actualmente tiene el proceso de descentralización. Sin embargo, es necesario acotar que, como todos los conceptos políticos, tiene un nivel de diversidad de factores que intervienen en su proceso.

Una de las principales dificultades para avanzar en términos de desarrollo sostenible se encuentra en el desconocimiento de la posición que presenta cada país o región respecto a su sostenibilidad. En esta línea, son numerosos los organismos y especialistas que consideran la necesidad de medir este concepto.

"Lo que no se mide, no existe, no se controla, no se puede gestionar, o no se puede mejorar", esta frase, pone de manifiesto la importancia de la medición. Por ello, la medición de sostenibilidad ha de incluir los aspectos social, económico y medioambiental como medidas de prosperidad en los países.

Lorenzo, C. (2020), en un estudio sobre la Medición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Unión Europea, por medio de 66 variables, analiza el "desarrollo sostenible" en materia social, económica y ambiental, y entre otras cuestiones llega a la siguiente conclusión:

"Con el apoyo del sector privado y de todo tipo de organizaciones, la implicación de los ciudadanos y el liderazgo de los gobiernos situando como prioridad el desarrollo sostenible, se puede avanzar en esta materia, ya que únicamente cuando cualquier organización o sociedad pone algo como prioritario, se empiezan a encontrar las herramientas para conseguirlo".

Descentralización en América Latina

Los diversos estudios de la CEPAL, sobre este tema, arrojan que no hay evidencia suficiente para demostrar que se ha logrado una mayor participación ciudadana, una mejor redistribución del ingreso, una prestación más eficiente de los servicios públicos y la meta de ampliar el alcance de los servicios sociales, mayor equidad, mayor eficiencia y transparencia de la gestión del gobierno local. Por otro lado, si hay evidencia de que dichos sistemas han contribuido a los desequilibrios presupuestarios y, en algunos casos, al aumento de la corrupción, (Finot 2002, p.144).

Hasta ahora, se ha mostrado cómo es la dinámica de las relaciones que intervienen en el proceso de descentralización, se puede resumir con tres políticas públicas: descentralización política, transferencia de recursos y capacidades, y la territorialización de las políticas públicas. Siendo esta última, la pieza clave para lograr el desarrollo sostenible a nivel local. Esta revisión nos permite abordar algunas oportunidades y amenazas propias de la entidad territorial y los nuevos desafíos de un país que, simultáneamente, emprende un audaz proceso de descentralización y apertura económica.

Por un lado, la apertura económica y la reestructuración económica tienen diferentes efectos sobre el crecimiento del espacio local, el empleo y el bienestar. Por otro lado, las políticas de los gobiernos locales afectarán el modelo de desarrollo territorial y de mercado. Presumiblemente, el acuerdo de integración no tendrá más impacto que

profundizar esta evidencia. En este caso, se deben realizar acciones en todo el país, con foco en el territorio y dotando cada vez más de herramientas de política económica a las entidades territoriales.

El enfoque de desarrollo nacional que prioriza el futuro de las distintas regiones, pasa por formular parte del presupuesto de inversión por sector y región; no se trata de una simple contabilidad, sino de la participación de los diferentes territorios en la distribución de inversiones y decisiones de políticas públicas, relacionadas con el desarrollo y la integración. Inevitablemente, lograr tales cambios presupuestarios requiere importantes cambios políticos e institucionales a nivel nacional. Con el fortalecimiento de las funciones locales de una agenda política, y el establecimiento de éstas en la región, se completará la representación regional en las agencias legislativas y reguladoras nacionales. También puede representar a diferentes regiones de manera más completa en los órganos nacionales de toma de decisiones económicas y administrativas.

Si se quiere avanzar hacia un país más integrado, se deben asegurar presupuestos, sistemas políticos, instituciones y una desconcentración del poder, es decir, que los intereses de todos los territorios estén representados en las decisiones de inversión pública para lograr un mayor equilibrio.

El desarrollo de un país toma más en consideración la diversidad de sus territorios, lo que también significa la "territorialización" de las políticas públicas. Para municipios y/o departamentos con sistemas y posibilidades de desarrollo económico completamente diferentes, el poder descentralizado no puede seguir unificado. La centralización impide la autonomía de las entidades territoriales para que no puedan ser plenamente responsables del desempeño logrado mediante la transferencia de recursos y funciones. El entramado de leyes nacionales, la intervención de diversos ministerios e instituciones técnicas y financieras sobre los gobiernos locales, han restringido su desenvolvimiento natural, determinado el destino de los recursos y el modelo de gestión que se debe adoptar al otorgar funciones y competencias descentralizadas.

Si realmente se quiere consolidar la descentralización fiscal como estrategia de justicia social, la fuente de la bolsa de transferencia debe provenir de un cierto porcentaje de impuestos a la renta y complementarios, y un porcentaje que sea proporcional al PIB de los municipios y/o departamentos.

En algunas circunstancias, el impacto geográfico de los grandes proyectos de inversión es mayor que todas las actividades económicas locales. Las entidades territoriales así como los diferentes líderes políticos, comerciales y sociales tienen derecho a participar en la toma de decisiones, la gestión administrativa y la fiscalización, y estos asuntos

tienen un impacto significativo en la vida local. Lo mismo puede decirse de las decisiones de inversión en infraestructura y la gestión de recursos naturales. La recaudación de regalías, así como los subsidios que estas empresas brindan a sus regiones, obstaculizan que las fuerzas locales asuman plenamente el desarrollo del territorio.

Por ejemplo, la investigación en ciencia y tecnología es un tema estratégico para lograr el desarrollo local sostenible. Es fundamental que cada región que conforma el país, cuente con centros de investigación técnica, estos centros de investigación provistos por el gobierno central y territorios con fondos públicos y privados, y están interesados en establecer alianzas y mercados internacionales con inversionistas y centros de investigación. Asimismo, la formación laboral debe "territorializarse" para formar una fuerza laboral orientada al desarrollo del conocimiento y la gestión de activos territoriales.

Las políticas activas de transferencia de tecnología e inversión son un complemento indispensable del creciente nivel de descentralización del desarrollo local sostenible. Asimismo, es pertinente la creación de fondos de reestructuración productiva para la región, para financiar nuevas industrias y productos, y apoyar la reestructuración empresarial, así como los procesos comerciales y financieros existentes en la región.

Por lo tanto, sería recomendable establecer sistemas de información regional en el mercado local y su relación con la demanda y producción del mercado regional e internacional, tecnología, administración y provisión al consumidor. Se trata por lo tanto de estimular la política de innovación, y la definición regional de desarrollo productivo y empresarial.

Lo anterior, trae consigo la atractiva dinámica de la cadena productiva local, se crearía entornos locales que atraiga inversión extranjera. No se trata de "traer desarrollo desde el exterior" a través de la inversión extranjera, sino de fomentar el desarrollo interno que requiere instituciones, actitudes, motivación y conexiones de desarrollo local.

Asimismo, la descentralización fiscal, está relacionada con la organización del gobierno y los métodos de financiamiento en sus gobiernos existentes de dos y tres niveles. Si se trata de un país centralizado o descentralizado dependerá de las capacidades y la asignación de recursos en cada uno de estos departamentos gubernamentales.

Así pues, un país altamente centralizado con un gobierno federal o llamado de otra forma el ejecutivo nacional, puede compartir el poder de toma de decisiones con los gobiernos estatales y municipales a través de la descentralización, porque la descentralización solo significa que dentro de la misma estructura de gobierno central, solo los poderes locales se delegan al nivel regional o local fuera de la región capital.

Por tanto, la descentralización fiscal significa que los estados y municipios primero tienen el poder y algún tipo de autonomía para generar sus propios ingresos y tomar decisiones de gasto que beneficien a sus habitantes dentro de su jurisdicción, por lo que la descentralización política es un requisito previo para el establecimiento de la descentralización fiscal, es decir, se encuentran estrechamente relacionadas.

Sin embargo, para Giraldo (2009), existen dos tipos específicos de descentralización en América Latina: una es la descentralización política y la otra es la descentralización fiscal, que incluye la transferencia de autoridad y recursos a los gobiernos locales para fortalecer la descentralización, la otra es la administración y las finanzas, que solo transfieren recursos, no poder. Por tanto, esto último es inconsistente, porque no es razonable enviar una transferencia sin destino, por lo que los fondos públicos pueden desperdiciarse en este caso.

Conclusiones:

El primer paso para unir efectivamente los intereses de la ciudadanía en la "Agenda 2030" es sensibilizar y difundir ampliamente la situación actual, y las consecuencias de cada país y región en los Objetivos de Desarrollo Sostenible para resolver los problemas existentes. El gobierno local, por su estrecha relación con la ciudadanía, es el gobierno más capaz de facilitar procesos participativos para consensuar las prioridades políticas. El proceso de identificación de las principales brechas y establecimiento de indicadores es una herramienta básica para asegurar que la Agenda sea de interés para la sociedad, y se involucre a los funcionarios gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil.

Estas instituciones deben establecer los cauces adecuados para asegurar que nadie, ni ningún territorio se separe de la Agenda y para que cuando surjan conflictos de intereses, se tengan en cuenta el interés común y los intereses de los más débiles. Esto significa analizar a cada participante y analizar sus necesidades para cada objetivo de desarrollo sostenible y cada meta. No todos los actores locales cuentan con las capacidades necesarias para realizar este proceso, por lo que una tarea básica de la cooperación internacional debe ser fortalecer la capacidad de promover la participación y recabar la información necesaria para elaborar un buen diagnóstico. Después de eso, se debe tener las mismas funciones para hacer una buena planificación, implementación y seguimiento.

La Agenda 2030 debe incorporarse en todas las políticas públicas, por lo que es necesario revisar todas las políticas preexistentes y adecuar las metas a las prioridades de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esto implicará determinar qué se puede continuar y mejorar, y qué se debe modificar o abandonar. De esta manera, la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible no debe superponerse a la Agenda anterior, sino que debe ser la continuidad transformadora de estas agendas. Asimismo, la participación de todo el personal relevante es fundamental, por lo que no debe verse como una imposición o anulación de acciones previas.

Los países desarrollados y en desarrollo se enfrentan a diferentes desafíos en el marco de las crisis actuales. Aunque estos últimos enfrentaron primero restricciones técnicas, financieras e institucionales, los países con mayor desarrollo económico e institucional, también enfrentaron el desafío de establecer agendas transformadoras, que a menudo entraban en conflicto con las burocracias establecidas y el modus operandi difíciles de modificar. La capacidad de movilizar a diversos actores públicos y privados en el proceso de formulación conjunta de políticas de innovación, es fundamental para la implementación efectiva de la Agenda 2030. La necesidad de mantener esta participación y movilización ciudadana se extiende al proceso de evaluación de resultados y rendición de cuentas.

La realidad de la cooperación descentralizada puede mantener su imagen tradicional a través de una narrativa apropiada, basada en la ciudadanía global y el papel de la sociedad civil, organizada en el desarrollo y la democratización. Esta narrativa, no solo fortalecerá la experiencia temática de la cooperación descentralizada de América Latina y el Caribe, y será coherente con las mejores prácticas del continente, sino que también justificará mejor la participación de los gobiernos regionales y municipales en las operaciones diplomáticas, ya que tienen más facilidades para cooperar con las organizaciones ciudadanas, que establecen relaciones desde diferentes municipios y/o departamentos y regiones. En otras palabras, la cooperación descentralizada se justificará de la misma manera que cualquier otra descentralización política: la relación cercana con los ciudadanos y el principio de subsidiariedad.

Para realizar la gestión de una organización sostenible, entre otras cosas, también se debe tener: una visión sistemática de la realidad social, es decir, esta gestión es un proceso de largo plazo, desempeñando deberes de manera transparente y generando una nueva forma de gobernanza para que la toma de decisiones, que nos permita pasar de la palabra a la acción, participar en la agenda global 2030 y contribuir así a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Como ya se ha expuesto anteriormente, un factor clave de éxito en el logro del desarrollo sostenible es la gobernanza, porque dependiendo de la forma de gobernanza territorial, la voluntad y la toma de decisiones pueden o no despertar la implementación de un modelo de gestión que proteja el hogar común. Finalmente, se pudo observar cómo el proceso de descentralización es clave para la integración de los gobiernos locales a la consecución de los Objetivos de la Agenda 2030. Es una bisagra para los países en el desarrollo de objetivos globales en contextos locales.

Por ello, se debería de fomentar la "Redarquía gubernamental", es decir, una manera de organización de la gobernanza, un nuevo organigrama en la gestión, organigrama de carácter horizontal en la que prima la comunicación y el flujo de ideas del Gobierno – Partidos Políticos – Ciudadanía.

En pleno 2021 hemos encontrado una vacuna contra el COVID-19, pero necesitamos una vacuna contra el miedo, una vacuna para combatir y enfrentarnos con compromiso al Desarrollo Sostenible, a la Equidad Social, a la cohesión territorial, a las desigualdades y a los grandes retos del siglo XXI.

Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas (1987). Presidente del 65° período de sesiones. Antecedentes Desarrollo Sostenible. Disponible en: https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml Consultado el 27 de diciembre de 2020.
- CEPAL (2016), Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para
- América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Disponible en: https://www.cedhnl.org.mx/bs/vih/secciones/planes-y-programas/Agenda-2030-y-los-ODS.pdf. Consultado el 03 de enero de 2021.
- CEPAL (2019). Notas de la Planificación para el Desarrollo Nª1. Disponible en: https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/note/files/NOTA%201.%20TERRITORIALIZACI%C3%93N%20PDF.pdf Consultado el 03 de enero de 2021.
- CEPAL (2019), Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44551/S1900433_es.pdf?sequence=7&isAllowed=y Consultado el 04 de enero de 2021 p. 57.
- CEPAL (2020), América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf Consultado el 05 de enero de 2021.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos -CGLU-(2019). Cambio climático: por qué los gobiernos locales y regionales serán actores clave en la COP 21. Disponible en: https://www.uclg.org/es/media/noticias/cambio-climatico-por-que-los-gobiernos-locales-y-regionales-seran-actores-clave-en-la Consultado el 05 de enero de 2021.
- Comisión Europea (2012). Comunicación de la Comisión: Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica Apertura de un debate europeo /* COM/2012/0777 final/2.

- Comunidad Valenciana (2018). Localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Comunitat Valenciana: La Dimensión Local de la Agenda 2030. Generalitat Valenciana, Dirección General de Cooperación y Solidaridad Disponible en: http://cooperaciovalenciana.gva.es/documents/164015995/164149410/Localizar+los+Objetivos+de+Desarrollo+Sostenible+en+la+Comunitat+Valenciana_+la+dimensi%C3%B3n+local+de+la+Agenda+2030/bfa4f529-d420-41d9-bd60-06e1a520d17b. Consultado el 03 de enero de 2021.
- Cossani, C., and Bonivento, J., (Ed.) (2017), ¿Para qué Descentralizar? Centralismo y Políticas Públicas en Chile: Análisis y Evaluación por Sectores, Universidad Autónoma de Chile, Santiago. Disponible en: https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/%C2%BFPara-qu%C3%A9-Descentralizar-Centralismo-y-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas-en-Chile-An%C3%A1lisis-y-Evaluaci%C3%B3n-por-Sectores.pdf. Consultado el 28 de diciembre de 2020.
- Cuevas, R. (2009), Ética y responsabilidad social de la empresa: su concepción del hombre. Polis, 8(23), p.p.323-349. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v8n23/art15.pdf. Consultado el 07 de enero de 2021.
- Dauderstädt, M. (2008). Social equity in globalized Europe. Rv. Wirtschaftsdienst, nº 4/2008.
- Informe Voluntario Nacional (2017). Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación, Argentina. Disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16117Argentina.pdf Consultado el 04 de enero de 2021. p. 45.
- Giraldo, C. (2009), Finanzas públicas en América Latina. La economía política. Bogotá: Ediciones desde abajo. Disponible en: https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxlc2FwZmluYW56YXNwdWJsaWNhc3xneDoyYmFlNWU2NGVjN2ZiMTQ4. Consultado el 07 de enero de 2021.
- Global Taskforce of Local and Regional Governments (2016), Guía para la Localización de los ODS: Implementación y Monitoreo Subnacional (2ª Asamblea Mundial). Disponible en: https://ods.gub.uy/images/GUIA-GLOBAL-TASKFORCE---ODS-Subnacional-1.pdf Consultado el 07 de enero de 2021.
- Guía para incorporar el enfoque de la Agenda 2030 en la Elaboración de Planes Estatales y Municipales de Desarrollo (2017). Oficina de la Presidencia de la República, Primera Edición. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/255731/Gu_a_enfoque_A2030_para_entidades_y_municipios_comp.pdf. Consultado el 03 de enero 2021.

- Grupo de Trabajo Mundial de Gobiernos Locales y Regionales (2016). Guía para la Localización de los ODS: Implementación Y Monitoreo Subnacional. Disponible en: https://ods.gub.uy/images/GUIA-GLOBAL-TASKFORCE---ODS-Subnacional-1.pdf. Consultado el 07 de enero de 2021.
- Finot, I., (2002), Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía. Revista de la CEPAL No. 78, pp. 139-149. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37873/1/RVE78_es.pdf. Consultado el 07 de enero de 2021.
- Foro Político para el Desarrollo (2017), Estrategias nacionales para implantar la Agenda 2030 Principales hallazgos de los estudios-país: Ghana, Indonesia, Holanda y Perú. Disponible en: https://europa.eu/capacity4dev/file/51044/download?token=vXYLQs52. Consultado el 03 de enero de 2021.
- Kanuri, Ch., Revi, A., Espey, J., and Kuhle, H., (s/f), Cómo Implementar los ODS en las ciudades. Un manual introductorio para quienes trabajan en el ámbito del desarrollo urbano sostenible. Disponible en: https://ods.gub.uy/images/Cmo-implementar-los-ODS-en-las-ciudades.pdf. Consultado el 03 de enero de 2021.
- Lorenzo, C. (2020): "Medición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Unión Europea a través de indicadores compuestos", Documentos de Trabajo nº especial (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (2018). Principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible. Disponible en: https://publicadministration.un.org/Portals/1/Images/CEPA/Principles_of_effective_governance_spanish.pdf Consultado el 06 de enero de 2021.
- Observatorio de Planificación para el Desarrollo (2019). Territorialización de la Agenda 2030. https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/territorializacion-de-la-agenda-2030 Consultado el 03 de enero de 2021.
- ONU (2002). Cumbre en Johannesburgo. Disponible en: https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/documents.html. Consultado el 27 de diciembre de 2020.
- ONU (2012). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Desarrollo Sostenible. Programa 21. Disponible en: https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm Consultado el 27 de diciembre de 2020.

- ONU (2012). Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/page/red-de-soluciones-para-el-desarrollo-sostenible-0.
- ONU (2016). La hoja de ruta de la Nueva Agenda Urbana para la planificación del desarrollo urbano: tangible, práctica y medible. Disponible en: https://www.un.org/es/chronicle/article/la-hoja-de-ruta-de-la-nueva-agenda-urbana-para-la-planificacion-del-desarrollo-urbano-espacial. Consultado el 03 de enero de 2021.
- ONU (2016). Pacto Mundial de las Naciones Unidas. Una llamada a la acción paras las empresas sostenibles. Disponible en: https://www.pactomundial.org/wp-content/uploads/2018/02/Flyer-New-Strategy-GC-2018_20180126.pdf. Consultado el 06 de enero de 2021.
- ONU (2017). Acuerdos de colaboración del sistema de las Naciones Unidas con el sector privado en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu_rep_2017_8_spanish_0.pdf consultado el 06 de enero de 2021.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (2018). Disponible en: ww.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/gobernanza/marco-normativo-e-institucional/es/ Consultado el 06 de enero de 2021.
- Organización Internacional de Normalización (ISO) (2010), ISO 26000 Responsabilidad Social. Disponible en: https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/iso_26000_project_overview-es.pdf Consultado el 07 de enero de 2021.
- Pérez, R., Espinoza, E. and Terán, O., (2018). ¿Es Posible Un Estado de México Sostenible? El Cumplimiento de La Agenda 2030, de lo Normativo a lo Fáctico. 1st ed. Ciudad de México: Laberinto. Disponible en:
- https://www.researchgate.net/profile/Ranulfo_Perez_Garces/publication/331983989_Es_posible_un_Estado_de_Mexico_sostenible_El_cumplimiento_de_la_Agenda_2030_de_lo_normativo_a_la_factico/links/5c9910c892851cf0ae9807b4/Es-posible-un-Estado-de-Mexico-sostenible-El-cumplimiento-de-la-Agenda-2030-de-lo-normativo-a-la-factico.pdf. Consultado el 29 de diciembre de 2020.

- Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza (2018-2021). Gobierno Municipal de Puerto Vallarta, México. Disponible en: https://www.puertovallarta.gob.mx/2018-2021/transparencia/art8/art8/4/a/Plan%20Municipal%20de%20Desarrollo%20y%20Gobernanza%202018-2021.pdf Consultado el 04 de enero de 2021 p.100.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2019), Panorama de los Recursos Mundiales 2019. Disponible en: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27518/GRO_2019_SPM_SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y. Consultado el 05 de enero de 2021.
- Quijano & Associates (2020) Attorneys at Law. https://www.quijano.com/asociaciones-publicas-privadas-en-panama/?lang=es.
- Restrepo, D., (Ed.) (2006), Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Disponible en: http://www.fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros_Digitalizados/G_descentralizacion.pdf. Consultado el 20 de diciembre de 2020.
- Territorializando los ODS en las ciudades de Colombia. ¿Hacia dónde vamos? (2019) Fundación Corona, Bogotá. Disponible en: http://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2019/10/02_Informe-Territorializaci%C3%B3n-ODS-Documento-de-trabajo_Octubre-2019.pdf. Consultado el 03 de enero de 2021.
- Zurbriggen, C., (2011), Gobernanza: una mirada desde América Latina, Perfiles latinoamericanos, 19(38), p.p 39-64 Disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v19n38/v19n38a2.pdf. Consultado el 05 de enero de 2021.

Gobernanza Municipal, Vulnerabilidad Social y Educativa en México

Dr José Humberto Trejo Catalán[1] /
Mgter. Marichelo Esteban Palacios[2]

"La pobreza … Está mutilando los derechos humanos …, desequilibrando … los sistemas democráticos, produciendo efectos económicos de toda índole, [… y en] la preservación del medio ambiente", Bernardo Kliksberg, 1992.

La pobreza es estructural e histórica, una matriz que ha condicionado en una medida relevante las posibilidades de desarrollo de los territorios que fueron coloniales, pero no con el rigor de una regla ni el peso de una fatalidad. Muchas de las grandes economías mundiales fueron colonias, antes e incluso después de la formación de Iberoamérica y encontraron las claves para desarrollar su economía y lograr condiciones de vida comparativamente mejores para su gente. De ahí que, podamos mirar al pasado de muchas formas, pero nunca como una condena.

---

1. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, con énfasis en la Línea de investigación Políticas Educativas.

   Se ha desempeñado como Director de Evaluación Educativa del Instituto de Evaluación Educativa de Chiapas, como Coordinador Nacional de Estrategias para la Educación Básica en la Subsecretaría de Educación Básica, Secretaría de Educación Pública; Director General de Formación Continua para Maestros de Educación Básica en Servicio en la Subsecretaría de Educación Básica, Secretaría de Educación Pública; Director de Educación Cívica del Instituto Electoral del Distrito Federal; Coordinador técnico-académico del proyecto para la creación del Centro Nacional de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral del Distrito Federal, entre otros.

   El Dr. Humberto Trejo es Profesor Investigador Titular C del CRESUR y miembro del Sistema Estatal de Investigadores del Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Chiapas (Cocytech). Así también forma parte del grupo de trabajo internacional "Formación docente y pensamiento crítico" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), periodo 2016-2019 y de la Red DESCAES del Prodep, "Tecnología Educativa y Sociedad del Conocimiento", en colaboración con la Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma de Chiapas, Universidad Tecnológica de Tecámac y Universidad Autónoma Indígena de México.

   Es Miembro fundador de la RED Nacional de Educación Inclusiva y Familia con sede en el Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa (CRESUR).

   En su trayectoria ha asistido a diversos congresos e impartido más de 20 ponencias. Ha sido distinguido como Miembro Honorario del Centro Interdisciplinario de Estudios Latinoamericanos

   (CIEL) de la Universidad de La Serena, Chile en reconocimiento de trayectoria académica y colaboración con el Centro CIEL.

   Es autor de artículos como Modelos de Gestión y Financiamiento de la Profesionalización de los docentes de la educación básica en México, Educación, Derechos Humanos y Reforma Educativa en México y Transición democrática y reforma educativa en América Latina, entre otros.

   Además, es autor del libro "Políticas para la Profesionalización de Magisterio en Contextos de Transición Democrática: Argentina, Brasil, Chile y México".

2. Maestría en Educación (IEU) y Técnico Académico Titular C en la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH).

El pasado es apenas un punto de partida, un azar en "la lotería de la vida", en palabras de Rawls (1997), que desde luego, no determina el punto llegado. Este tiene que ver con lo que somos capaces de hacer con las herramientas y oportunidades que tenemos a la mano, o aquellas que somos capaces de construir.

En este sentido, la calidad de la administración gubernamental y de las políticas públicas -sea en su diseño, en su gestión, en la evaluación y mejora continua de sus procesos y resultados-, tiene un peso mayor y un valor fundamental para construir un futuro distinto al futuro inercial, aquel determinado por las condiciones de partida.

Podemos imaginar y necesitamos forjar un mejor futuro para América Latina. En eso debemos ocuparnos, cada uno desde su quehacer cotidiano y el espacio de ciudadanía construido a fuerza de luchas, negociaciones y reformas costosas, incluso épicas, durante los últimos treinta o treinta y cinco años.

La democracia en América Latina es un logro entrañable, que ha costado mucho; una herramienta para el desarrollo con equidad, igualdad, inclusión y sentido humano, que estamos lejos de aprovechar cabalmente; pero es también una conquista frágil, que se puede perder por no utilizarla en todo su potencial.

Reducir la democracia, a la competencia electoral, por más que esta dimensión alcance un desarrollo importante y estratégico, es claramente insuficiente y termina por debilitarla, gravemente. Es el caso de México, donde se diseñó y consolidó un sistema electoral eficaz, transparente y eficiente, capaz de administrar procesos electorales altamente competitivos, a costa de una inmensa cantidad de recursos fiscales; al mismo tiempo que el Estado perdía gobernabilidad en espacios físicos e institucionales, cada vez más amplios y estratégicos.

A propósito de las elecciones intermedias de este 2021, donde se renovaron la mitad de los gobiernos de las entidades federativas, los 2 mil 740 gobiernos municipales, 32 Congresos locales y la Cámara de diputados del Congreso de la Unión, las denuncias y sospechas sobre la incursión del crimen organizado en los procesos electorales para favorecer algunos candidatos y descarrillar a otros, incluso mediante amenazas o asesinatos, están a la vista.

Ejemplo de ello es el asesinato de precandidatos y candidatos a encabezar gobiernos municipales en los procesos electorales[3] y la presunción de diversos actores políticos y

3. Del total de los 102 políticos asesinados en 2021, 87 eran hombres (29 eran aspirantes y candidatos) y 15 mujeres (7 aspirantes y candidatas). Del 7 de septiembre de 2020, hasta el 6 de junio, se registraron un total de 1,066 agresiones en contra de políticos y candidatos, que van desde amenazas e intimidaciones, hasta ataques, golpes, secuestros y homicidios. Esta cifra es 38% mayor en comparación a las 774 agresiones o delitos contabilizados por Etellekt, en el proceso del 2017-2018. <https://www.etellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-etellekt.html> Consulta 05 agosto 2021.

analistas, de que el crimen organizado actuó abiertamente como un poder fáctico, en beneficio de algunos candidatos que resultaron triunfadores.

Planteamiento

La tesis que sostenemos, en este documento, es que la falta de uso de los espacios de la democracia o su uso simulado, inhibido desde una lógica de acción autoritaria, terminó por debilitar tanto la cultura democrática, como a las instituciones de gobierno producto de estos procesos. Para ello realizamos una investigación documental, con base en la literatura especializada y estadísticas oficiales, principalmente.

En aras de consolidar el poder logrado, a través de procesos democráticos legales y legítimos, los políticos inhibieron o manipularon las prácticas democráticas para consolidar su poder, la escasa legitimidad de esos procesos amplió sus márgenes de control institucional, pero redujo su espacio de legitimación y liderazgo político. Este espacio ha sido ocupado, cada vez en mayor medida, por el crimen organizado que cobra cada vez mayor visibilidad y protagonismo, al menos en el caso del vinculado con la producción, trasiego, tráfico y venta de drogas.

De ahí que ampliar y dar sentido a los espacios democráticos, en todos los ámbitos de la convivencia social y el gobierno, resulte fundamental para fortalecer y, eventualmente, recuperar el estado de derecho donde se haya perdido. Como también lo es para lograr gobiernos eficaces, eficientes y efectivos.

Contribuir a la calidad democrática, ética y técnica de los gobiernos nacionales, locales y municipales, es una responsabilidad social de primer orden. Conocer los objetivos que se proponen los gobiernos legal y legítimamente electos, en el nivel municipal: las estrategias desarrolladas para lograrlos, los resultados que efectivamente alcanzan, las consecuencias de sus omisiones, de su hacer y dejar pasar, son elementos de análisis pertinentes para el tema que nos ocupa.

En el presente capítulo nos referimos a la responsabilidad, muchas veces omisa, de los gobiernos municipales en la atención de los grupos vulnerables y la vulnerabilidad educativa. De entre los muchos ejemplos posibles, referimos uno que ilustra con la preocupación que anima la producción de este capítulo:

> Luego de las elecciones generales de 2018 en México, el candidato triunfador al gobierno de Chiapas convocó a la sociedad para construir su programa de gobierno. Las instituciones locales de educación superior, a través de sus académicos, apoyaron en la integración de las relatorías.

En una mesa, un ciudadano con la inseguridad propia de quien se expresa con sinceridad en un ambiente que le resulta ajeno, comenzó a explicar que él "no representaba a nadie, a ningún sector productivo ni social… nada de eso", él solo iba "para pedir que en programa de gobierno se hiciera algo para que no hubiera niños pidiendo dinero afuera de la panadería que cotidianamente visitaba, ni niños viviendo en la calle, ni niños explotados por adultos en distintos puntos de Tapachula" … "niños que no iban a la escuela" por esta situación. Él pedía simplemente que el gobierno protegiera y salvar a las niñas y niños vulnerados en sus derechos humanos fundamentales "¿será que eso se puede poner en el programa de gobierno?".

Todos sabemos que sí, que se pueden poner algunas líneas en el diagnóstico, estrategias y acciones en el programa de gobierno local. Como sabemos también lo poco que se puede hacer para llevar a los hechos ese buen deseo, sin la participación exigente y constante de la sociedad y, particularmente, de los gobiernos municipales.

Por ello, la pregunta adecuada no es ¿si se puede hacer o no?, ni siquiera ¿quién debe hacerlo? O ¿cómo debe hacerlo?; si no, en todo caso, ¿quién o quiénes no lo hacen? Y ¿por qué no lo hacen?

Este documento está lejos de dar respuestas acabadas y precisas a las interrogantes que plantea; sin embargo, busca explorar algunos caminos para delinear esta responsabilidad que, siendo tan humana, ha quedado relegada a la zona de la negación, del "a mí no me toca", "yo no tengo facultades", "son circunstancias y decisiones, con las que nada tengo que ver"; apuntamos estas expresiones para no referirnos a otras que suelen darse negando la dignidad humana, hasta el punto de ridiculizar o anatematizar la pobreza y la condición de vulnerabilidad de los menos afortunados.

En el presente trabajo hacemos una revisión de la vulnerabilidad social y educativa, como desafíos pendientes para las administraciones municipales de México, en la medida que son las autoridades más próximas a la población.

Desarrollo

El concepto de vulnerabilidad y los grupos que se incluyen en este término, tienen diversos significados (México, INEGI, 2011), se refieren, por ejemplo:

i) A la incapacidad de una persona o comunidad para aprovechar las oportunidades disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir un deterioro; o bien.

ii) A la inestabilidad financiera o laboral general, debido al debilitamiento de las instituciones del Estado, que ponen en alerta y precariedad a una sociedad.

La primera parte de la definición señala que los componentes internos a la persona o grupo determinan, su vulnerabilidad; mientras que la segunda, pone el énfasis en los factores externos a la persona como causa de la vulnerabilidad.

Dicho esto, podemos convenir que los grupos en situación de vulnerabilidad social, son aquellos "afectados por discriminación, prejuicios sociales o exclusión; al grado que no pueden disponer de los mismos derechos o condiciones de igualdad que el resto de la población", (Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, 2017); como también quienes se encuentran "en desventaja, en comparación con el resto [de la población], lo que confluye en contextos de desigualdad" (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2017).

La vulnerabilidad social está asociada a los ciclos de vida, tanto como a las condiciones estructurales de pobreza, privaciones y desigualdad, (Fuentes, 2015). Limita las oportunidades de mejorar el bienestar de amplios grupos de la población. Los ubica en situación de riesgo frente a situaciones problemáticas –eventos naturales, económicos, sanitarios y sociales-, y genera discriminación y exclusión social, (CESOP, 2006).

Desde la perspectiva de las instituciones, los grupos en situación de vulnerabilidad en México son identificados principalmente en los colectivos que aparecen en el siguiente cuadro, junto con las instituciones del gobierno federal, a quienes les corresponde atenderlos:

GRUPOS CONSIDERADOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD	
Comisión Nacional de Derechos Humanos	Víctimas de delito, niñez, adultos mayores, personas con discapacidad, pueblos y comunidades indígenas, portadores de VIH, niñas y mujeres, población Lésbica, Gay, Bisexual, Transgénero, Transexual, Travesti e Intersexual (LGBTTTI).
Comisión de Atención a Grupos Vulnerables	Niños, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad.
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Define la vulnerabilidad en dos niveles: I) población vulnerable por carencias sociales y II) población vulnerable por ingresos.
Ley General de Desarrollo Social	Dicha ley incluye, además de los ya mencionados, a personas indigentes, alcohólicos y fármaco - dependientes, personas afectadas por causas naturales y demás sujetos que así se señalen ante disposiciones jurídicas.
Organización de las Naciones Unidas	Migrantes, periodistas, defensores de derechos humanos y privados de libertad.

Fuente: Elaboración propia.

La vulnerabilidad social es un desafío que está en el centro de la construcción de una sociedad democrática. En las últimas décadas, América Latina ha enfrentado la tensión que representa transitar a una organización política democrática, desde una estructura económica desigual y una dinámica social excluyente.

Los resultados de esta ecuación, ensayada en las últimas décadas, son concluyentes: desde la exclusión y la pobreza, no podemos construir democracias sustantivas y potentes. Democracias que promuevan una participación social activa, que mejoren la calidad de los gobiernos y, por tanto, contribuyan al bienestar de la sociedad.

La democracia en el siglo XXI no sólo es un sistema de gobierno, sino un sistema para mejorar la calidad del gobierno, con base en la participación libre y crítica de la sociedad, para orientar las políticas y programas con sentido público, buscando el mayor beneficio para la mayor cantidad de la población y salvaguardando los derechos de todos.

De ahí, la importancia de reconocer la relación entre democracia y desarrollo; entre participación y bienestar; entre gobierno y gobernanza. Alinear estos binomios es necesario para superar los desafíos estructurales que generan la desigualdad, la exclusión y el autoritarismo. Para superar una visión sesgada de nuestra matriz histórica, que consideramos a la vez fatal y exclusiva, pero no lo es.

Otras muchas regiones del mundo han pasado por procesos de colonización, tanto o más violentos que los vividos en América Latina y han logrado transitar hacia sociedades más democráticas en un sentido amplio y sustantivo: participativas, igualitarias, incluyentes y con horizontes de prosperidad. No es la regla, pero tampoco la excepción.

Por ello, resulta de la mayor importancia la manera de entender la vulnerabilidad y la calidad de soluciones que cada nación propone para superarla. En esta tarea, la mirada a los gobiernos locales (estaduales o subnacionales) y municipales, es importante, como ya lo hemos señalado, tanto por lo que se hace desde ahí, como por lo que se deja de hacer.

Un principio básico para enfrentar estos desafíos es diseñar desde el nivel más próximo de gobierno, como lo es el municipal, políticas con sentido público que estén atentas a dos principios: igualdad y equidad. Entendiendo que, desde el enfoque de la igualdad, todas las personas tienen una misma dignidad y los mismos derechos; y desde el enfoque de la equidad las personas merecen un trato diferenciado según sus condiciones, para compensar las desventajas y beneficiar más a los menos desfavorecidos.

En México, la condición de minoría de edad agrava la vulnerabilidad. De acuerdo con el ENIGH (2008-2014), el porcentaje de la población de 0 a 17 años en situación de pobreza era el 53.3%, nueve puntos por encima de la población total en esta situación. En datos de 2016, esta brecha se redujo un poco al pasar del 51.1% de pobres en NNA frente al 43.6% en la población total[4].

Con base en la ponderación de CONEVAL, en 2014 se registraron 86.8 millones de mexicanos vulnerables por carencia social, (la vulnerabilidad se distribuye con mayor intensidad en los estados sureños de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz); mientras que la condición de pobreza en la población infantil y adolescente (0 a 17 años), antes de la pandemia, de acuerdo con la fuente consultada (UNICEF/ CONEVAL, 2015) era la siguiente:

- 16.8 millones, el 42.2% de este grupo etario, vivía en pobreza, y 4.6 millones, el 11.5%, en pobreza extrema;
- 8.2 millones, el 20%, vivía en condición de vulnerabilidad por carencias sociales;
- 3.4 millones, el 8.5%, vivía en condición de vulnerabilidad por ingresos; y sólo el 17%, 6.8 millones, no vivían en condición de pobreza ni vulnerabilidad.

Asimismo, del total de la población infantil y juvenil, la mayor carencia es la relativa a seguridad social (62.6%), ello indica que este grupo etario no contaba con los medios necesarios para afrontar de manera óptima eventualidades como accidentes o enfermedades (UNICEF, 2015; CONEVAL, s/f), de ahí que suponer que los niños y adolescentes han sido "los menos afectados" por la pandemia, no se ajusta a la realidad. Para el 2020, el porcentaje de población total en pobreza se incrementó a 52.4%, de los cuales 8.5% enfrentan una condición de pobreza extrema.

De hecho, estas cifras se incrementaron significativamente durante la pandemia, aún en marcha, y lo harán más en los años venideros por sus efectos económicos y sociales, al menos en el caso de México[5]. El cálculo es que los índices económicos registrados por el país en 2019 –que no eran de suyo alentadores- se recuperan hasta el 2024, en el mejor de los casos.

4. Cfr.CONEVAL<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/UNICEF_CONEVAL_POBREZA_INFANTIL.pdf>

5. A diferencia de México, Brasil redujo la población en pobreza durante este periodo y Chile la mantuvo constante. CEPAL. Panorama social de América Latina, 2020.

La deserción educativa se presenta como el principal desafío para la educación y uno de los mayores para superar la vulnerabilidad social. Por ello, la política social de la actual administración federal mexicana se ha centrado en la distribución de apoyos económicos directos para estos jóvenes y ampliar sus opciones educativas y ocupacionales, a través del Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez García. En el Plan Nacional de Desarrollo se presentan bajo el siguiente esquema:

- Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez → Estudiantes de nivel básico.
- Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro → Estudiantes de Nivel Superior.
- Programa Jóvenes Construyendo el Futuro → Jóvenes fuera del Sistema Educativo.
- Universidades para el Bienestar Benito Juárez García → Ampliar la oferta y cobertura educativa en zonas vulnerables.

Estos apoyos se operan con una articulación escasa entre la federación, los gobiernos locales y los municipios. A estos últimos les corresponde sólo coadyuvar en la operación y el agregado de beneficiarios, pero no tareas estratégicas en las que podrían contribuir de manera informada y pertinente, por ser quienes están más cerca de los ciudadanos y las comunidades.

A pesar de la descentralización política y la democratización del sistema electoral, la gestión de gobierno en el orden municipal se enfrenta a los estrechos márgenes de planeación y uso de recursos para el desarrollo social que le dejan tanto el gobierno federal, como los gobiernos locales.

Como vemos, la parte fundamental de la política social educativa está centrada en la distribución de becas bajo los criterios y normas diseñados centralmente; tal como ocurre con la educación, cuyo diseño, normatividad y supervisión se han venido reconcentrando en el nivel federal.

La pregunta es, en consecuencia ¿se puede hacer política social y educativa desde los márgenes reservados a los gobiernos municipales? ¿cómo ampliar estos márgenes? ¿cómo hacerlo desde dinámicas que favorezcan el enfoque de las políticas públicas y una gestión municipal inclusiva y democrática? ¿Podemos hacer algo para enfrentar este desafío desde el ámbito municipal?

Operativizar en políticas públicas y programas de gobierno, los principios de igualdad y equidad -dado la pluralidad de individuos, realidades y problemáticas-,

implica reconocer la centralidad de la educación como derecho habilitante, como un macroproceso social inclusivo que potencia la posibilidad de las personas y comunidades para superar las condiciones adversas de su contexto.

En este sentido, la vulnerabilidad entendida desde el marco institucional es resultado de una suma de carencias de derechos sociales en los que se ven comprometidos, además del derecho clave a la educación, otros derechos tan básicos como el derecho a la salud, a la vivienda, al trabajo; y con ello, a decir de sus capacidades para ser y vivir en libertad, (Sen, A. 2009).

El imperativo de la educación, dado su intrínseco carácter inclusivo, conduce a la equidad educativa, entendida como como las oportunidades de hacer efectivo el derecho a la educación en un contexto de democrático; y a la educabilidad, como las condiciones materiales, sociales y personales, que hacen posible el acceso a la educación y al aprendizaje.

En términos de derechos humanos y realidad educativa, el Estado plantea dos fenómenos: el modo de distribución de recursos (económicos, humanos, materiales, pedagógico, etc.) y el trato por causa de la diversidad entre individuos, grupos e instituciones. Para acercarse a estos dos fenómenos se requiere de un marco que permita distinguir las diferencias y sus causas.

En este sentido, las NNA enfrentan riesgos inéditos en el contexto de la pandemia, que se suman a los rezagos acumulados en los últimos años, sobre todo por el cierre de los centros escolares y la crisis sanitaria, en lo inmediato; y en el futuro, por el impacto de la pandemia en las familias[6] y las oportunidades de inserción económica y social.

6. Las tres principales causas de muerte a nivel nacional son por enfermedades del corazón (218 885, 20.2%), por la COVID-19 (201 163, 18.5%) y por diabetes mellitus (151 214, 13.9%). Del total de defunciones por la COVID-19 (201 163) el 64.29% (129 329) corresponde a hombres, 35.71% (71 829) a mujeres y en 5 casos no se especificó el sexo. Son las personas de 65 y más años las que más fallecen por esta causa con el 48.30% (97 168).https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/DefuncionesRegistradas2020_Pre_07.pdf

   De acuerdo con el estudio "Estimaciones mínimas mundiales de niños afectados por la orfandad asociada al COVID-19 y la muerte de los cuidadores", publicado este martes en la revista médica británica The Lancet , de marzo de 2020 a abril de 2021, a nivel mundial, se estima que 1 millón 134,000 niños y niñas, menores de 18 años, sufrieron la muerte de sus cuidadores principales, incluido al menos uno de los padres o abuelos con custodia. Durante los primeros 14 meses de la pandemia, se estimó que más de 1.5 millones de niños sufrieron la muerte de sus cuidadores principales o la muerte de sus cuidadores secundarios, como sus abuelos. De los 21 países estudiados en esta investigación, México registró la cifra más alta de menores en esta situación, pues se calcula que 33,342 menores sufrieron la muerte de su madre y que 97,951 perdieron a su padre; y se estima que 32 menores, perdieron a ambos padres. Pero considerando también que muchos de estos menores perdieron a sus cuidadores secundarios, como sus abuelos o parientes mayores (de 60 a 84 años), la cifra de menores huérfanos en el país se eleva a 141,132. A la fecha, el gobierno de México no ha dado a conocer un registro oficial de niñas, niños y adolescentes que, como resultado de la muerte de su padre o madre o incluso los dos, viven en orfandad.<https://politica.expansion.mx/mexico/2021/07/21/voces-el-covid-19-ha-dejado-a-131-000-ninos-huerfanos-en-mexico-estima-the-lancet>

Un sistema educativo altamente centralizado, como lo es el mexicano, tiende a homologar criterios, políticas, programas y presupuestos. Las políticas iguales no generan igualdad, cuando el punto de partida es heterogéneo. De hecho, las profundas desigualdades, dadas por la diversidad de contextos que prevalecen en México, en todos los órdenes, incluyendo el municipal, se profundizan en la medida que no se atienden desde un trato diferenciado y al margen de la participación organizada de cada comunidad.

De no darse estas condiciones, la educación no sólo puede reproducir las condiciones económicas y sociales desiguales, sino también incrementarlas y legitimarlas, al respecto Bolívar (2005), advierte que "las desigualdades sociales previas determinan las trayectorias escolares en una escuela que, bajo la igualdad formal de los alumnos, no corrige sino legitima", al grado que algunos consideran que esta es su principal función.

Sin embargo, también es posible considerar que la escuela tiene una función transformadora, a partir de sus propias dinámicas, su orden institucional, la visión de las autoridades y los especialistas educativos, las actitudes de los directores y los maestros. Si la escuela y el sistema educativo tienen una responsabilidad relevante en la generación de las desigualdades sociales y económicas; también la tiene, de manera destacada, en la compensación y reducción de desigualdades.

Superar la vulnerabilidad social y educativa no implica aspirar a la "igualdad para todos en todo", porque desconoceríamos las diferencias naturales y sociales (Rawls, J. 1997), que representan uno de los principales retos para la escuela en la actualidad; sino la "igualdad para todos en algo", la pregunta fundamental es ¿en qué debe igualar la política educativa y social las NNA para ayudar a construir una sociedad más justa y humana?

Al respecto, Bolívar (2005) nos recuerda que las respuestas han sido varias: igualdad en libertad (liberalismo), en los bienes primarios básicos (Rawls), en capacidades (Sen), en recursos (Dworkin) y en la satisfacción de necesidades (Sínger).

En el sistema educativo, la aspiración por la igualdad se materializa en la cobertura, entendida como la atención oportuna de la población en edad de cursar la escolaridad obligatoria y en el ciclo escolar que corresponde a su edad. En este caso, el reto es escolarizar a los niños de tres y cuatro años en los dos primeros años de preescolar y a los adolescentes de entre 15 y 18 años, en la Educación Media Superior, que registra una tasa de eficiencia terminal apenas del 66.1% (SEP, 2021)[7] .

7.https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2019_2020_bolsillo.pdf

Además de la escolarización, la educación en México enfrenta un reto creciente en la calidad de los aprendizajes, cuyos resultados en las pruebas estandarizadas como la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), hablan de las dificultades que ha tenido el sistema educativo para superar sus inercias, dado que se han mantenido prácticamente estables con relación al promedio, pero también de las oportunidades que aún ofrece la educación como política para la equidad educativa:

> En México, el nivel socioeconómico fue un fuerte predictor del rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias. Los estudiantes aventajados …superaron a los estudiantes desaventajados en lectura en 81 puntos en PISA 2018 (promedio OCDE: 89 puntos). Sin embargo, … alrededor del 11% de los estudiantes desfavorecidos en México pudieron obtener puntajes en el primer cuartil de rendimiento de lectura, lo que indica que la desventaja no marca el destino. (https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_MEX_Spanish.pdf).

Existe un desencanto con la educación dada la dificultad de vincularla consistentemente con las oportunidades materiales de desarrollo. Desde principios del siglo pasado, hasta finales de la década de los setenta, la educación constituía el medio más reconocido para lograr la movilidad social. En la actualidad, aun cuando esté presente la educación, la movilidad social es una situación menos accesible.

Las transformaciones en la organización del trabajo son una causa de exclusión del sistema productivo, pues quien no tiene la pericia requerida por la industria, queda fuera de las posibilidades de emplearse. Aún para quienes logran incorporarse al sistema productivo, las condiciones de contratación son inestables y generalmente temporales y precarias.

Sin duda, el sistema educativo mexicano enfrenta la necesidad de revisar sus límites y la responsabilidad de cada uno de sus actores. Entre ellos, el papel del municipio como la autoridad más próxima a los planteles y comunidades educativas. Pero también como vínculo entre las comunidades y culturas macrorregionales y las instituciones educativas.

A lo largo del siglo XX, México construyó su modernidad bajo la fórmula de un país unitario, aunque formalmente funcionara como una federación. En todo caso, el peso político de las entidades federativas no se dirimía en el dilatado espacio de la república que abarca 2 millones de kilómetros cuadrados, sino en los recintos que albergaban los espacios del poder concentrados en la capital del país, no siempre claros y transparentes.

La unidad del poder político en torno a un partido hegemónico y encarnada por el presidente en turno; la unidad de una nación que se veía y proyectaba como homogénea,

católica y mestiza; y la unidad de un mercado que se cerraba al mundo para buscar márgenes de autosuficiencia que contribuyeran al control político de empresarios, sindicatos, campesinos y sectores urbanos desde, por y para el partido hegemónico.

Bajo esa perspectiva, la educación pública se construyó como un componente estratégico relevante del proyecto social, económico y cultural de "la nación", con las particularidades antes señaladas. No es extraño que la federación reservara como actividades exclusivas el diseño de los planes y programas de estudio y para la formación de maestros; la producción de libros de texto y materiales educativos; y en general todas las políticas y procesos fundamentales de la educación básica.

Este arreglo dio una alta prioridad a la expansión del sistema educativo y generó un piso mínimo de apoyos en la dotación de recursos educativos, que difícilmente se habrían logrado, por ejemplo, bajo un esquema donde las escuelas dependieran de la autoridad municipal, como fue el caso de Brasil, donde la debilidad fiscal de los municipios precarizó la educación y al magisterio (Trejo, 2015).

Sin embargo, dejar al margen de la gestión del sistema educativo a los gobiernos locales y municipales, tuvo y mantiene consecuencias desfavorables en la pertinencia, equidad, calidad e inclusión del sistema educativo. En su arraigo social y el vigor que necesita en el escenario de agotamiento que hoy enfrenta.

Se estima que de 33.6 millones de personas entre los 3 y 29 años estuvieron inscritas en el ciclo escolar 2019-2020 (62.0% del total). De ellas, 740 mil (2.2%) no concluyeron el ciclo escolar: 58.9% por alguna razón asociada a la COVID-19 y 8.9% por falta de dinero o recursos. Por motivos asociados a la COVID-19 … no se inscribieron 5.2 millones de personas al ciclo escolar 2020-2021, de las cuales 26.6% considera que las clases a distancia son poco funcionales para el aprendizaje; 25.3% señala que alguno de sus padres o tutores se quedaron sin trabajo, 21.9% carece de computadora, otros dispositivo o conexión de internet (https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ECOVID-ED_2021_03.pdf).

El papel del municipio y las comunidades en el desarrollo educativo. Ciertamente desde los años noventa del siglo pasado se registra un proceso de descentralización del sistema educativo, pero este fue casi exclusivamente de procesos administrativos. En las primeras décadas del siglo XXI se han desarrollado cada vez con mayor insistencia procesos de planeación participativa desde el nivel de los centros escolares. A pesar del énfasis que da la autoridad educativa federal a este tipo de programas, ya universalizados, los resultados están muy lejos de lo esperado.

Es decir, las comunidades no han logrado apropiarse del destino de las escuelas, de su mejora continua, de su vinculación con el desarrollo local, de los aprendizajes escolares de sus hijos, de la escuela como espacio de generación de saberes para alcanzar bienestar y sustentabilidad en las comunidades.

En realidad, sería difícil que esto sucediera porque en la relación entre la institución escolar, el magisterio y los padres de familia, estos últimos son el interlocutor más débil, aun cuando se trate de "comunidades organizadas", lo cual no es frecuente salvo en los contextos rurales.

Cada vez más, las escuelas básicas de sostenimiento público en México atienden NNA de familias vulnerables o enfocadas en no comprometer más sus condiciones de vida. Resulta difícil que las y los jefes de familia, apremiados por las condiciones económicas, con escasa o nula escolaridad, y sin tradiciones organizativas sólidas, participen efectivamente en el diseño y vigilancia de los planes de desarrollo y mejora escolar; es difícil que puedan hacer valer los derechos educativos y humanos de sus hijos; es difícil que disciernan y decidan sobre la pertinencia de una u otra propuesta educativa.

Entre otras cosas, la pandemia evidenció la debilidad de las familias y comunidades para exigir alternativas educativas eficaces, para exigir condiciones de infraestructura y equipamiento que permitan un modelo híbrido, donde los alumnos asistan con seguridad a sus escuelas.

Planteles que cuenten con agua potable, sanitarios dignos, aulas ventiladas, mobiliario y espacios adecuados para mantener una distancia recomendable, agua, jabón, cubrebocas y papel sanitario. Que se cuente también con conectividad y dispositivos para tomar clases a distancia, desde este modelo híbrido que ahora tanto se pregona como futuro necesario para normalizar y potenciar la educación.

Pero ¿qué papel tiene el municipio frente a esta problemática? De hecho, el principal objetivo de la política educativa del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 (PND), es incorporar a todos los niños, niñas y jóvenes a la escolaridad obligatoria, para ello no sólo se limita a multiplicar escuelas en el territorio, sino también a implementar ofertas adecuadas -pertinentes al contexto de cada región- para alcanzar a los excluidos.

Además, se vincula de manera transversal con la política de seguridad, ya que el rezago educativo se identifica como un factor de riesgo para el resto de la sociedad, debido a que la falta de movilidad ocasionada por la carencia de oportunidades escolares y formativas, la ausencia o precariedad de la educación influye en las conductas delictivas.

Los gobiernos municipales enfrentan como uno de los mayores desafíos la inseguridad y la debilidad del estado de derecho. Junto con estos problemas, la pobreza, la falta de alternativas productivas sustentables que permitan a las personas vivir dignamente con el producto de su trabajo, es otro de los grandes desafíos que enfrenta la sociedad global, pero que tienen como frente de choque el ámbito municipal. El vecindario, la comunidad, el prójimo.

Estos desafíos, difícilmente tienen solución una vez que se presentan. De hecho, la inseguridad, la pérdida del estado de derecho, la falta de empleo y de alternativas para alcanzar una vida productiva para las personas, son problemas que el estado mexicano no la logrado resolver. Rezagos que en la segunda década de este siglo emprendieron un crecimiento sostenido y, en algunos casos como el de la inseguridad[8], prácticamente exponencial.

Este dato bastaría para justificar una intervención mayor de los municipios en los programas para atender la vulnerabilidad educativa y social, como una estrategia que prevenga y revierta los problemas de inseguridad, desempleo, desocupación, pobreza, desigualdad y falta de capacidades productivas que ya enfrentan.

Sin embargo, la tradición hace que los gobiernos municipales actúen en el ámbito educativo más en función de las necesidades de las autoridades educativas locales y federales, que del interés de sus propios habitantes. La participación de los municipios en las escuelas suele limitarse a realizar pequeñas obras de mantenimiento y dar servicios de seguridad vial y seguridad pública.

Aunque podría argumentarse que dichos apoyos corresponden al interés de sus habitantes, no están en el campo educativo, poco o nada tienen que ver con la visión de la educación de cada comunidad, con las necesidades educativas de los estudiantes y con el reconocimiento, acompañamiento o exigencia a los profesores.

En los ámbitos que consideran de su interés, los municipios asumen estrategias proactivas. Eso rara vez ocurre en el campo educativo. Aun cuando la Ley General de Educación (LGE, Artículo 8) señala la obligación del Estado de "prestar servicios educativos con equidad y excelencia" por lo que dará prioridad "a quienes pertenezcan a grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad". Son grupos que la autoridad municipal identifica con mayor oportunidad y precisión que cualquier otra, justamente porque le corresponde representarlos. Pero, como decíamos, rara vez ocurre.

8. La referencia es con relación al número de homicidios por cada cien mil habitantes que pasó de 8.2 en 2007 a 29.1 en 2019. Aunque en otros indicadores, el crecimiento no ha sido tan acelerado. Fuente: http://www.mexicomaxico.org/Voto/Homicidios100M.htm con datos del INEGI. Consulta 01 agosto 2021.

A la pregunta de lo qué pueden hacer las autoridades municipales en materia educativa, las atribuciones están señaladas en el Artículo 9 de la LGE, en el marco de acuerdos de colaboración con las Autoridades Educativas Federales y Locales (Artículo 10), veamos algunas de estas tareas que los municipios pueden realizar por sí mismos o de manera solidaria:

> ***I.*** …otorgar becas y demás apoyos económicos, que prioricen a los educandos que enfrenten condiciones socioeconómicas que les impidan ejercer su derecho a la educación;
>
> ***II.*** Impulsar … programas de acceso gratuito a eventos culturales para educandos en vulnerabilidad social;
>
> ***III.*** Apoyar … a estudiantes de educación media superior y de educación superior con alto rendimiento escolar para que puedan participar en programas de intercambio académico en el país o en el extranjero;
>
> ***V.*** … Fomentar diversas opciones educativas, como la educación abierta y a distancia, mediante el aprovechamiento de las plataformas digitales, la televisión educativa y las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital;
>
> ***VI.*** Celebrar convenios de colaboración interinstitucional con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, a fin de impulsar acciones que mejoren las condiciones de vida de los educandos, con énfasis en las de carácter alimentario…;
>
> VII. Fomentar programas de incentivos dirigidos a las maestras y los maestros que presten sus servicios en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas y de alta conflictividad social…" (México, Ley General de Educación, 2021).

Lo anterior, además de las posibilidades que tienen los municipios de desarrollar actividades culturales, deportivas, de alfabetización y capacitación para el trabajo de personas adultas; así como de la distribución de apoyos alimentarios y varios rubros relativos a la atención de la salud materna y la atención a la primera infancia.

Dicho lo anterior, resulta difícil entender las razones para optar desde los gobiernos municipales por una posición discreta o francamente distante en la atención de los problemas de vulnerabilidad social y educativa. No hablemos ya de lo que implicaría perseguir los delitos vinculados con la explotación infantil y la sanción a los padres que privan a sus hijos del derecho a asistir a la escuela, aprender y socializarse en igualdad y dignidad con sus semejantes.

Los municipios podrían otorgar becas para apoyar a NNA de su comunidad con necesidades y talentos especiales, pero sobre todo podrían apoyar a las familias en la gestión de esos apoyos, en transparentarlos y cambiar la ecuación actual donde recibir o no la beca que corresponde a los alumnos, depende del informe que dé el docente sobre la asistencia efectiva a la escuela. Esto genera una asimetría que vulnera aún más a los menos favorecidos, de manera que su capacidad de exigencia frente a los docentes o las autoridades escolares se ve limitada ante la amenaza de no recibir más el apoyo que representa la beca.

Todos los municipios cuentan con espacios para promover ofertas culturales a sus habitantes, desde modestos salones hasta teatros de valor histórico, así como casas de cultura y museos. Infraestructura inerte, en la mayoría de los casos, porque no se promueve una oferta cultural de ninguna naturaleza –teatro, música, danza, artes visuales o literatura-; actividades que desarrollen la sensibilidad de NNA que no tienen contacto con diversas manifestaciones estéticas y culturales, incluyendo las que son propias de los suyos, de su historia, de su comunidad.

Apoyar estudiantes con sobresalientes y con talentos específicos en la ciencia, el arte, la cultura y el deporte, no parece una empresa irrealizable para ningún municipio. Se trata de dar apoyos puntuales, no masivos, pero que hagan la diferencia para que esos chicos completen sus trayectorias formativas, contribuyan al desarrollo de su municipio, sean ejemplo para incentivar el deseo de aprender de los NNA de la comunidad y el sentido de orgullo e identidad de la población del municipio.

Apoyar la incorporación de las tecnologías de la información, la comunicación, el conocimiento y la participación como herramientas para apoyar la educación y los aprendizajes de los NNA es algo que tampoco hacen los municipios. Incluso en la coyuntura de la pandemia, fue más frecuente conocer de iniciativas personales para ayudar a los estudiantes en estas materias, que de acciones municipales. No se abrieron espacios de apoyo para los estudiantes pobres tuvieran acceso a equipos de cómputo o teléfonos inteligentes, no se llevó conectividad a comunidades que carecen de infraestructura, así fuera de manera itinerante, no se desarrollaron intranets en las escuelas que carecen de conectividad, pero pueden instalar una red local con funciones similares al internet, no se apoyó la capacitación de las familias, en el uso de herramientas digitales para que pudieran acompañar a sus hijos en los aprendizajes a distancia.

Podrá decirse que todo esto y más correspondía hacerlo a las autoridades educativas. El punto es que no lo hicieron y las autoridades tiene atribuciones y oportunidades para realizarlo.

A manera de cierre

Desde un esquema de gobernanza municipal, que propicie la participación de las comunidades y los actores educativos, los gobiernos municipales pueden ponerse del lado de su gente para solventar omisiones y hacer de la coyuntura marcada por la pandemia, una oportunidad para detonar un cambio de modelo en la gestión de la educación pública.

Pueden constituirse en autoridades de apoyo y acompañamiento en la gestión de la política educativa, desde las escuelas y zonas escolares, direccionando el desarrollo de sus subsistemas educativos con un sentido estratégico.

Este nuevo modelo de gestión del sistema educativo, desde el ámbito de atribuciones del municipio, que se alcanzaría por cierto sólo con atender la ley, pondría al municipio del lado de su gente, de las comunidades y las y los jefes de familia, pero también del lado de las y los docentes.

Podría generar acciones para apoyar su desempeño y generar, en el caso de México, centros de recursos educativos que permitan a los alumnos recibir una educación integral e innovadora, donde los alumnos reciban clases de idiomas, arte, tecnologías educativas, tecnologías productivas y educación física, por docentes especializados, lo que no ocurre en la mayoría de las escuelas de nuestro país.

Hay también la posibilidad de innovar la educación desde el municipio, de articular programas de educación para adultos, con programas de capacitación para el trabajo, rescate de tradiciones, cultura, deportes y diversas acciones que integren a la comunidad.

Hay la posibilidad de desarrollar comunidades de aprendizaje y redes de tutoría que circulen los saberes de las personas y reconstruyan la identidad comunitaria y las relaciones sociales, sobre bases solidarias, de respeto, identidad, apoyo y participación social.

La oportunidad para recuperar desde la participación social y la gobernanza, el sentido de la democracia, como herramienta para el generar desarrollo con bienestar.

Emprender este reto, transformar el paradigma del municipio que se mira a sí mismo como el último eslabón de la autoridad, para asumirse como el primer interlocutor de la comunidad, puede cambiar el futuro inercial de la educación y el destino predecible de la población vulnerable. Consideramos, que vale la pena realizar este cambio.

Referencias

- Bolívar, Antonio. Equidad educativa y teorías de la justicia REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol. 3, núm. 2, 2005.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). (2006). "Definición", en Grupos Vulnerables. Recuperado de www.diputados.gob.mx/cesop/
- CEDHNL. (2017). Informe: Grupos en situación de vulnerabilidad. Recuperado de: http://www.cedhnl.org.mx/imagenes/publicaciones/presentaciones/CEDHNL_VIISeminarioDHS/ModuloII/Grupos-en-situacion-de-vulnerabilidad.pdf
- CNDH México. (2017). Informe anual de actividades 2017. Recuperado de: http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=23
- CONEVAL. (s.f.). Glosario términos de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.
- Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/prensa/6102.pdf
- CONEVAL y UNICEF. (2015). Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México.
- Recuperado de: https://www.unicef.org/mexico/spanish/MX_Pobreza_derechos.pdf
- Fuentes, M.L. (22 septiembre, 2015). México social: vulnerables y pobres. Diario "Excelsior" México.
- Recuperado de: http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/09/22/1047065
- INEGI. (2011). Medición de grupos sociales vulnerables. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/eventos/2011/Grupos_Vulnerables/presentacion.aspx
- INEGI. (2021). INEGI Presenta resultados de la encuesta para la medición del impacto COVID-19 en la educación (ECOVID-ED) 2020. 5 agosto 2021, de INEGI Sitio web: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ECOVID-ED_2021_03.pdf
- LGE. Ley General de Educación (11 de septiembre de 2013). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm
- Rawls, John, Teoría de la justicia, Traducción de María Dolores González, México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Sen, Amartya (2009). La idea de la Justicia. Taurus, Madrid.
- Trejo Catalán, José Humberto. (2015). Transición democrática y reforma educativa en América Latina. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. México. 46, pp. 13-38. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27046182002

Políticas de Descentralización Municipal en la Región Considerando la Perspectiva de Género

Mtra. Alicia Virginia Téllez Sánchez[1]

Sin dudar, se puede afirmar que los gobiernos municipales son el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos. Esto explica, la necesidad o intención de algunos países de querer dispersar parte de sus funciones y sus facultades a nivel municipal, ya que día a día adquieren mayor relevancia, derivada de la gran participación ciudadana que, en las últimas décadas, hemos visto y que demandan cada vez mayor participación en la toma de decisiones de las acciones y programas de gobierno.

Es importante abordar este tema y presentar sus impactos entre los habitantes a los que se pretende beneficiar con acciones de descentralización, pero previamente y antes de su fundamentación queremos alertar de forma genérica, que tanta o que tan poca descentralización es mejor en un marco de gobernanza y en la búsqueda de gobiernos con calidad y gobiernos eficientes.

En ese sentido se pretende plantear una serie de reflexiones que nos lleven a dar certezas o construir afirmaciones sobre las bondades o no de implementar políticas públicas por parte de los gobiernos, al trasladar funciones y acciones con todo lo que esto implica, es decir: presupuestos, marcos jurídicos, facultades y respeto a la toma de decisiones que les den la autonomía necesaria para lograr gobiernos eficientes.

1. Obtuvo el grado de Maestra por el Centro de investigación FLACSO México. Estudió la Licenciatura en Economía en la Facultad de Economía de la UNAM. Curso la especialidad en Economía Laboral por la American University y el Banco Interamericano de Desarrollo y O.E.A. Washinton D.C. y la especialidad en Métodos Cuantitativos aplicados al sector laboral por el Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística C I E N E S - O.E.A. en Santiago Chile.

   En su trayectoria política ejecutiva y legislativa, destaca como delegada del Instituto Nacional de la Economía Social INAES (órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía en México). Fue electa como Diputada Federal en la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión de la República Mexicana en la que presidió, la Comisión de Protección Civil, la Comisión de Población y Desarrollo y la Comisión de Desarrollo Social. Más adelante, fue electa como Diputada local en las II y V Legislaturas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en las que presidió la Comisión de Fomento Cultural, la Comisión de Equidad de Género, la Comisión de Protección Civil, la Comisión de Hacienda, la Comisión de Evaluación de los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de Fomento Económico y la Comisión de Salud. Además, se desempeñó como Asesora en el Senado de la República Mexicana, y como Directora General de Comercialización en el Gobierno del Distrito Federal.

   Entre otras actividades académicas, se desempeñó como profesora de asignatura en la Facultad de Economía en la UNAM, en la Universidad del Valle de México y en la Universidad Anáhuac y profesora de tiempo completo en la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas del Instituto Politécnico Nacional.

   También destacan algunas actividades con organizaciones gremiales y de la sociedad civil, en las que presidió la Asociación Nacional de Mujeres Economistas A.C., la Federación de Mujeres Economistas A.C. y el Colegio de Economistas Metropolitanos de la Ciudad de México A.C.; asimismo, fue Vicepresidenta Nacional de la liga de economistas revolucionarios, Vicepresidenta del Colegio Nacional de Economistas y Fundadora y Presidenta de Foro de Mujeres A.C.

El tema de la descentralización sigue siendo muy polémico y de gran complejidad, por lo que dependiendo el modelo de desarrollo y la estrategia política que tenga cada país, puede ser posible que en algunos aspectos descentralizar una serie de funciones pueda ser benéfico, pero en otros no, por lo que es importante tomar en cuenta y analizar muy detenidamente las condiciones económicas, políticas, jurídicas y sociales concretas de cada país y la relación que se da entre y los gobiernos locales, sin olvidar su identidad, su historia y sus costumbres.

Hay quienes afirman que la descentralización permite un acercamiento rápido y oportuno con la sociedad demandante y obliga a los funcionarios locales, que observando sus facultades tomen decisiones en tiempo y forma, haciendo quedar bien al gobierno local, pero a su vez aleja al gobierno central del ejercicio de sus funciones, generando en ocasiones descontentos con los que dirigen a un país.

También hay quien afirma que, debido a que generalmente existe un desarrollo desigual entre los municipios, una política de descentralización de algún programa específico no es atendido de la misma forma, porque a nivel operativo también tiene un papel relevante el criterio o los criterios de quienes aplican las disposiciones, emitidas por el centro o bien otra serie de criterios específicos de cada región, como por ejemplo: la situación geopolítica; o bien criterios como las capacidades y la disposición de los servidores públicos, los diversos marcos jurídicos, lo que provoca distorsiones en la gobernabilidad, así como desarrollos regionales con características socioeconómicas diferentes y en algunas ocasiones intereses particulares entre gobiernos y sociedad.

También hay quien afirma que existen beneficios, que han logrado las políticas de descentralización en los países que las practican, entre estos los principales que se han encontrado son:

- Mejoras y surgimiento de nuevos servicios públicos.
- Aumenta el estándar de vida de las personas.
- Fortalece la democracia y fomenta la participación y apoyo ciudadano.
- Ayuda a una mejor rendición de cuentas.

Para seguir abonando, con quienes apoyan una política de descentralización, también se menciona que en los municipios se viene gestando una conciencia ciudadana, que les ha permitido revalorar su identidad y el orgullo de ser ciudadanos o lugareños y se ubican como sujetos de derechos, capaces de transformar el estilo de gobierno municipal tradicional a un verdadero gobierno local, eficaz y eficiente con altos índices de calidad en su gestión.

Haciendo algo de retrospectiva, a partir de los años 80 del siglo pasado, sobre todo en los países latinoamericanos, se observa una fuerte debilidad de los Estados centralizados que no logran resolver la demanda de la población, por lo que surge en toda la región un movimiento a favor de la descentralización territorial, y sobre todo en países como: México, Argentina, Brasil y Chile, que en algunos casos hasta aceleraron sus procesos legislativos, para transferir competencias, programas, acciones y sobre todo la facultad para prestar con plena autonomía servicios públicos a nivel municipal. Esto permitió incorporar la posibilidad de allegarse de recursos para beneficio únicamente del municipio, lo cual implicó una serie de reformas en la administración del Estado y un intento por democratizar las decisiones, al trasladarlas al ámbito local.

Resulta relevante comentar que la decisión de llevar a cabo una política pública de descentralización, con cierta premura como se hizo en ese momento, provocó desde la década de los ochenta varias imperfecciones en la aplicación de esta, que aún no se ha resuelto y que por ello se dice cuando se aborda este tema, que no solo es un asunto muy polémico, sino que su operación no ha permitido reflejar sus bondades y por ello tiene voceros en pro y en contra.

En consecuencia de lo anterior y con el interés de presentar un documento, lo suficientemente fundamentado de la conveniencia, que implica delegar funciones y dotar de más autonomía a los municipios para lograr mejores formas de gobierno en aras de la democratización de estas regiones, tomando en cuenta en todo momento la importancia que tiene la participación ciudadana en este siglo XXI, así como las experiencias que se tienen al respecto desde hace más de 40 años y con el convencimiento de tener gobiernos menos centralizados en el ejercicio publico y antes de abordar la importancia de la perspectiva de género en estas políticas descentralizadoras presentaremos algunos avances en esta materia:

Acciones en el avance de la descentralización

Es necesario que, ante un acto de dotar a los municipios de más facultades, para lograr una administración más eficiente es necesario tener un diagnóstico global de la situación socioeconómica y política de los municipios del país, que pretenda llevar a cabo esta política pública. Además, definir una vez logrado lo anterior, los objetivos que se pretenden lograr y las metas que se deben alcanzar, asimismo considerar y definir los procesos de coordinación, la asignación de responsabilidades y las jerarquías establecidas, las acciones vinculantes y las no vinculantes con el gobierno central.

En materia de la asignación de responsabilidades y funciones de gasto es importante establecer, de una forma clara y estable, no solo la asignación de funciones entre niveles distintos de gobierno, sino también en los casos de coparticipación las atribuciones para regular, financiar e implementar esas funciones, así como la transparencia y la rendición de cuentas.

Si pasamos al tema de la autonomía, para que esta se considere efectiva, tiene que garantizarlo su marco jurídico, incluso y de ser posible, hasta en la constitución se debe plasmar este marco normativo, el cual no debe ser violentado por el gobierno central, argumentando situaciones de orden político o de intereses superiores, ya que esta ha sido una de las principales causas por las que dejan de funcionar de hecho, que no de derecho estas acciones descentralizadoras.

Descentralización gubernamental

La facultad de descentralizar se atribuye al Gobierno central de una nación, de esta manera, los gobernantes regionales actuarán como sus agentes. En este caso se le da mucho más poder a los Gobiernos locales, así mismo estos toman decisiones de manera independiente, en cuanto a su gestión. Esta orientación establece que los distintos organismos gubernamentales deben poseer autonomía regional.

Formas de Descentralización del Estado

La Descentralización podría ser considerada como un proceso de carácter social, mediante el cual se realiza transferencia de poderes o labores desde el Estado central a los órganos de menor jerarquía. Este método lo podemos encontrar en distintas formas:

Descentralización vertical

Esta forma permite que diversos poderes en el Gobierno central sean divididos y repartidos a la administración de menor jerarquía (los gobiernos locales) y puede ser moldeado y/o aislado a los diversos cambios, como los programas para la educación o la salud.

Descentralización horizontal

Es la que dispone el poder, entre las distintas instituciones que cuentan con el mismo nivel de jerarquía gubernamental, un ejemplo de ello son las delegaciones o las oficinas que se agregan a los organigramas de la administración local y desempeñan las mismas funciones, que la unidad que representa al gobierno central y que ejerce el gasto por parte de un ministerio, distribuido en varios.

Descentralización administrativa

Se refiere al traslado de entes de competencia en la administración central de un Estado a otras personas jurídicas y con cargos públicos que cuentan con un patrimonio propio. Aunque el poder del Gobierno central está limitado, en cuanto al control sobre las gestiones realizadas por órganos autorizados.

Las mismas se encuentran bajo el mandato de la administración central y no poseen personalidad jurídica autónoma. El principal objetivo de esta forma es una gestión en la administración eficaz y rápida.

Descentralización política

En esta forma, los poderes que realizan funciones administrativas de carácter normativo son trasladados a órganos que gozan de bases territoriales determinadas y específicas, ya sea una región, zona o territorio.

También se da cuando existe una cierta libertad para orientar su propio origen democrático, por medio de un proceso de elecciones. La mayoría de los expertos concuerdan en que lo más importante de este método político es que se refiere a un mando central, capaz de crear autonomía, control y delegar responsabilidades.

Descentralización funcional

Esta forma consiste en la delegación a un ente correspondiente de competencia determinada, no obstante, es solo a una actividad específica. Un ejemplo de esta es cuando el Estado le otorga una función a un órgano que se encarga de gestionar el personal jurídico y el patrimonio propio. Un claro ejemplo lo podemos encontrar en las empresas públicas.

Descentralización mixta

Las 2 formas antes mencionadas se pueden fusionar, para así convertirse en una Descentralización política, con fundamento en el territorio o región. Un ejemplo de ello es el gobierno territorial o el de una empresa o compañía estatal, en alguna provincia o estado del país. Esta puede ser funcional y territorial a la vez.

Descentralización Fiscal

La descentralización fiscal es acercar el gobierno al ciudadano, de manera de facilitar una mejor asignación de los recursos públicos y promover mejoras en la rendición de cuentas.

La descentralización fiscal de acuerdo con el BID se dice:

"En particular, la experiencia internacional indica que hay ciertos principios, cuya adherencia por parte de los países contribuye a alcanzar los objetivos de la descentralización y mitigar sus riesgos. Estos incluyen:

(1) La definición clara de responsabilidades de gasto por nivel de gobierno, buscando asignar las funciones al nivel de gobierno más descentralizado con capacidad para cumplirlas.

(2) La asignación de fuentes de ingreso propias a los gobiernos locales, ya que cuando los ciudadanos cargan con el esfuerzo de financiarlos, tienen mayores incentivos para exigir que sus impuestos estén bien invertidos.

(3) La coordinación de sistemas de transferencias, que cubran el costo de provisión de los servicios asignados y compensen a los gobiernos locales menos desarrollados.

(4) La implementación efectiva de un marco de responsabilidad fiscal local, con un compromiso creíble que los gobiernos municipales fiscalmente irresponsables no serán rescatados financieramente, por niveles superiores de gobierno.

(5) El desarrollo de capacidades de gestión, acordes con sus responsabilidades.

(6) El establecimiento de mecanismos que faciliten la transparencia y rendición de cuentas a nivel municipal, tales como los programas de auditorías independientes, que buscan reducir la incidencia de la corrupción en la utilización de las transferencias intergubernamentales.

Trabajando sobre estos principios, los países que deseen fortalecer sus procesos de descentralización estarán en mejores condiciones para cerrar la brecha entre la promesa y el desempeño real.

La Organización Municipal

Es un sistema de articulación que es inherente al poder político municipal, que funciona como un símil a una estructura corporativa vertical, que está integrada generalmente por un alcalde, un grupo de concejales, una estructura administrativa y también se le conoce como alcaldía, municipalidad, intendencia, prefectura, etc., los dos primeros son elegidos por la ciudadanía y tienen facultades expresas de gobernar y administrar.

Esta organización municipal se encarga de regular los elementos básicos de ordenación del territorio, define las actividades económicas, sociales y su vocación para alcanzar el desarrollo de esa región. También se encarga de prestar servicios públicos y promover el desarrollo económico de sus territorios, en temas de descentralización, en donde esta ha incidido más que puede ser en lo relativo a la prestación de los servicios públicos y algunas responsabilidades fiscales fundamentalmente a la recaudación de algunos impuestos, y a lo predial.

Los gobiernos municipales se estructuran en áreas que comprenden diversas funciones: Hacienda, Deportes, Educación, Salud, Servicios Sociales, Cultura y esta responsabilidad la desempeñan los regidores del municipio, sus principales facultades son:

a) Ejercer la Dirección Política.

b) Fijar los objetivos y aprobar los planes y programas.

c) Elevar al cabildo las propuestas que surjan de las áreas administrativas y de la ciudadanía.

d) Evaluar la ejecución de los proyectos.

Es decir, estas son las generalidades que conforman el quehacer cotidiano de las municipalidades, de ahí que ante una decisión de los gobiernos centrales de delegar responsabilidades y acciones diversas que le aligeran la carga gubernamental, los municipios no cuentan en su gran mayoría, a lo largo de toda la región, ni con los presupuestos, las capacidades y la experiencia para el desempeño del poder que les transfieren, de ahí que desde 1980, no se ha logrado una consolidación real, para hacer de los municipios entidades que aporten de forma real a la democratización de los países, por la vía de la descentralización.

La Perspectiva de Género

Ahora bien, esta política pública, desde el inicio de su implementación (1980), no se encontró de forma paralela con la participación política y social de las mujeres, ya que en esas fechas la lucha por la igualdad y la reivindicación en temas de género era muy incipiente. De ahí que no fue el género una variable o indicador preponderante en la decisión de incorporar la perspectiva de género en los planes de descentralización de los gobiernos de la región.

Desde nuestro análisis, estas acciones descentralizadoras han sido muy precipitadas y no han recogido como ya se ha mencionado, las experiencias de éxito o fracaso, sin embargo, la participación cada vez mas amplia de las mujeres en los diferentes ámbitos del mundo laboral, exigen buscar paridades e igualdad de oportunidades en la toma de decisiones del quehacer municipal.

Analizar el fenómeno de la presencia femenina en los ayuntamientos, la paridad participativa, las condiciones sociodemográficas de los municipios y la movilización de las mujeres para promover sus derechos políticos, son temas aún invisibles en las municipalidades, sobre todo en los cargos de decisión y eso explica la exclusión o la escasa participación de estas en los ayuntamientos.

Por lo que la influencia que puede tener la presencia femenina en las condiciones de gestión de las funcionarias, no se logra ver y por lo tanto en el marco de los usos y costumbres de las demarcaciones, aún resulta poco importante para la ciudadanía, por que los espacios que han ocupado las mujeres en los municipios se han circunscrito a la representación social y/o vecinal.

En América Latina, el movimiento de mujeres es una acción democratizadora que surge desde la sociedad civil en actividades cívicas o barriales, generalmente, en el contexto de los procesos de transición democrática. Su planteamiento parte de cuestionar la distancia entre la ley que otorga los mismos derechos a hombres y mujeres y el acceso a su ejercicio. Esta distancia y la separación involuntaria o voluntaria de las mujeres en la vida pública, así como la falta de reconocimiento para ocupar otros espacios de representación, es realmente la causa de su segregación.

El movimiento de mujeres propone, entonces, crear nuevas formas de participación en las que éstas tengan una condición más favorable, por lo que el ámbito donde las mujeres han adquirido experiencia participativa ha sido, en su colonia, su comunidad, su grupo étnico, etc., que las ha enfrentado con sus autoridades locales, en aras de gestionar y buscar soluciones para el grupo que representan, por lo que en el proceso de

incorporar más responsabilidades, vía la descentralización municipal, sería de mayor calidad y de democratización que tuviera la visión de integrar a un mayor número de mujeres experimentadas, que apoyarán estas tareas, buscando la paridad participativa y resolviendo mucha de la problemática local, porque sumarían a dicha gestión, la perspectiva de género en su desempeño y solución.

Existen municipios en donde las autoridades evaden la posibilidad de incorporar a mujeres en el desarrollo de las responsabilidades municipales, que solo por la formación cultural que se da en estos, en donde el argumento es la tradición en el desempeño de los roles que se les asignan a los sexos. Esto es lo que ha provocado la dificultad de las mujeres para estar en la toma de decisiones de sus municipios y romper estos comportamientos, lo que ha significado un obstáculo para el avance de las mujeres.

Aparentemente, abrir el espacio en este escrito para presentar la problemática de las mujeres y su participación a nivel municipal, puede pensarse que existe poca vinculación entre la descentralización y la aplicación en el marco de su análisis, bajo una perspectiva de género, pero esto no es así, ya que generalmente las acciones de descentralización tienen como fin delegar parte del poder central a los municipios y el tipo de estas acciones, generalmente, tienen que ver con servicios públicos o asuntos en donde la participación ciudadana es vital. En este contexto, la expertis de las mujeres de estos lugares es invaluable, ya que dedican parte de su quehacer diario en la resolución de gestiones de esta naturaleza, ya que participan políticamente, de manera informal, en los comités de vecinos, organizaciones sociales, trabajos comunitarios, etc., en torno a asuntos frecuentemente relacionados con lo doméstico: vivienda, servicios de agua, de limpia, construcción de mercados, entre otros.

Pensar en ellas, para que compartan parte de esta responsabilidad, elevaría la productividad y la calidad en dicha gestión, debido a que su capacitación sería más fácil y rápida para operar eficientemente, esto es precisamente lo que se pretende cuando se habla de una descentralización integral, es decir que sea vista bajo el lente de una perspectiva de género.

Para el caso de México se estima que, en 1986, 2.9% de las presidencias municipales del país estaban ocupadas por mujeres; tres años más tarde el porcentaje disminuyó a 2.1, en 1993 el registro fue 2.8%.

En el 2009, 5.4% mujeres eran alcaldes de un total de 2,456 municipios y finalmente en 2019, el 25 % de los municipios son representados por mujeres. Un comentario adicional es hacer notar que la primera presidenta Municipal que tuvo México fue en 1923. El 73% de las presidentas electas en 2018, ganó en municipios con menos de 25 mil habitantes.

Al igual que sus pares hombres, las mujeres munícipes son de edades medias, ubicándose, principalmente, entre los 40 y 49 años.

Las cifras del Banco Mundial muestran que, en Latinoamérica, el porcentaje de mujeres con responsabilidades políticas era en 2010 del 24%, la cifra más alta del mundo. Comparado con los países europeos, en donde la media es de un 15 % a un 19%.

ONU Mujeres publicó un estudio titulado: "Consolidar la paridad y transformar las democracias: Situaciones y retos a los que hacen frente las mujeres que se desempeñan como presidentas municipales en México". Se trata de un estudio que busca conocer y analizar las experiencias de las presidentas municipales en México.

En este espacio de ejercicio del poder político, la presencia femenina es meramente simbólica. A su vez, en los otros cargos político-administrativos de los municipios, el panorama es menos sesgado hacia los hombres.

De ahí se sigue que, al menos hasta la fecha, con base en los datos señalados, la política pública dirigida a impulsar la presencia femenina en los espacios políticos ha sido un rotundo fracaso, por lo menos en el ámbito municipal.

Con el fin de concluir estas reflexiones y recoger lo relevante de las mismas, lo primero que se debe anotar, derivado de esta presentación, es primero que:

- Surge la imperiosa necesidad de construir un nuevo Pacto Social y Territorial a fin de dar más vigor e intensidad a la democracia participativa, lo que requiere que los actores sociales y la ciudadanía, incluyendo a las mujeres, visualicen a sus autoridades como propias, lo que requiere generar procesos democráticos en donde todos se sientan involucrados.

- Que el ciclo de reformas municipales que hasta aquí se han llevado a cabo, se encuentra ya agotado, y debe darse un gran paso que instale a los Municipios como un territorio de mayor relevancia, en donde la participación ciudadana y generacional sea incorporado como fundamental en la implementación de políticas públicas, para cambiar el futuro de los municipios.

- Para ser coherentes con el discurso a favor de la descentralización y la autonomía, hay que trabajar en la modernización de la gestión municipal con perspectiva de género. Esto es promover la modernización tecnológica, incidir en la preservación del medioambiente , la capacitación, los estudios y la formación de los recursos humanos, utilizados en la administración municipal.

- La descentralización no es solo la mejora administrativa y/o regional o territorial, requiere de una transformación integral que cuente con servidores públicos y servidoras empoderados, con ciudadanos convencidos de las responsabilidades que adquieren del poder central y con la mística de servicio real, que responden a procesos históricos, culturales y sociales y que adoptan los cambios en pos de la igualdad de género y de ciudadanía.

Análisis del Discurso que Conforma la Agenda de Gobierno de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados Federales en México, a través de las iniciativas de Ley Enviadas a la Comisión Educativa

Dra. Claudia Rivera Hernández[1]

I. Introducción

> En el 2020, tras la crisis sanitaria producida por el COVID-19, los informes levantados por organismos internacionales evidenciaron que la región de América Latina y el Caribe (ALC) es la más desigual y violenta. Según informes del PNUD, "105 multimillonarios de ALC tienen un patrimonio neto combinado de 446.900 millones de dólares mientras que 2 de cada 10 personas en la región, aún tienen carencias alimentarias… algunos heredan propiedades y contactos y asisten a prestigiosas universidades, otros deben luchar en los mercados laborales con una educación precaria". (PNUD, 2021, pp. 23).

1. Realizó sus estudios de Post Doctorado en Política Pública en el Centro de Investigación de la Universidad de Nuevo México, recibiendo Mención Honorífica; el Doctorado en Administración Pública en el Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla, A. C.; la Maestría en Gobierno y Administración y la Licenciatura en Administración de Empresas por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Ha sido distinguida por parte del Sistema Nacional de Investigadores que otorga el CONACYT como Investigador Nacional Nivel 1. Ha recibido el Reconocimiento a Profesores de Tiempo Completo con Perfil Deseable, para el tipo Superior (PRODEP) recibiendo del dictamen de Aprobado, así como el grado de "En Consolidación" de la Convocatoria de Registro y Evaluación de Cuerpos Académicos del mismo Programa. Así también está incorporada al Padrón de Investigadores de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla como parte del Consejo de Investigación y Estudios de Posgrado en las DES de: Ciencias Sociales e integrante del Comité de Contraloría Social del Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa "PFCE BUAP 8 Ciencias Sociales".

Entre sus publicaciones destacan los artículos "Capital intelectual de alto rendimiento y competitividad en México: Percepción de la política de incentivos económicos en el Sistema Nacional de Investigadores" de la Revista Latinoamericana en Educación Superior y Política Pública; "Análisis comparativo: Colombia, España y México en el uso de las TIC como generadoras de inclusión social" de la Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos; "Las tecnologías de la información y de la comunicación en la educación y el desarrollo. El caso del programa Aula digital, program in the city of Mexico" de la Revista Ciencias de la Información; Reducing the digital gaps for the strengthening of social cohesion in Mexico de la Revista Campus Virtuales y "Pedagogías Metacognitivas" de la Revista Innovación Educativa del Instituto Politécnico Nacional.

Actualmente se desempeña como Docente Investigador PI Asociado "C" de Tiempo Completo del Centro de Investigación sobre Opinión Pública y del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Universidad Autónoma del Estado de Puebla y como Catedrática en la Universidad Salesiana, A. C. del Posgrado en Educación.

Los grupos más afectados por la desigualdad son las mujeres y las niñas, quienes ven vulnerados sus derechos humanos, su acceso a la salud pública, a la educación básica e incluso a la autonomía física, y además, se enfrentan con mayor frecuencia a episodios de violencia. Los datos del Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), también mostraron que la región concentra solo el 9% de la población mundial, pero registra el 34% del total de muertes violentas en el mundo.

El informe del Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia (UNICEF) arrojó que en México "se registraron 115,614 llamadas de emergencia al 9-1-1 por incidentes como abuso sexual, acoso sexual, violación, violencia de pareja y violencia familiar." (UNICEF, 2020, p. 1), también evidenció que 58% de los niños de la región, han estado expuestos durante la pandemia por COVID-19, a los abusos físicos, sexuales o emocionales, los cuales se presentan en el hogar o en la escuela.

Entre marzo de 2019 y junio de 2020, la ONG Bullying sin fronteras, en colaboración con la OCDE, realizaron un estudio para América, Europa, África, Oceanía y Asia. Los hallazgos demostraron que los casos de Bullying en todo el mundo han aumentado en forma explosiva y durante la pandemia por COVID-19 se incrementaron con mayor rapidez, debido al uso de las tecnologías de la información, pues los estudiantes se mantienen conectados a las redes sociales durante jornadas mayores, debido a que, durante la pandemia, las clases se impartieron en línea. En el informe, se muestra que México es el país con más casos reportados de bullying, o ciber bullying y los autores sugieren que este dato está asociado con la aceptación de la cultura del crimen organizado, lo que representa un hallazgo relevante para la investigación, pues ofrece múltiples posibilidades para atender la problemática, ya sea desde el aula, en el hogar o a través de acciones de gobierno. El informe destaca que "el 85% de los casos de acoso suceden en la escuela; más del 80% de los actos de bullying no son reportados a los maestros y 60% de los bullies o acosadores/as tendrán al menos un incidente delictivo en la edad adulta". (Miglino, J. 15/04/2021, web).

Por su parte, el informe "Panorama de la Violencia contra las mujeres" publicado por el INEGI en mayo de 2020, confirma que la pandemia por COVID-19 incrementó los casos de violencia. En sus proyecciones, el INEGI calcula que de cada 100 mujeres que asistieron a la escuela, 8 reportarán haber sufrido violencia de tipo emocional, 6 reportarán haber sufrido agresión física y 11 reportarán casos de violencia sexual. (INEGI, 2020, p. 182-189).

Las cifras presentadas son una muestra del contexto actual de desigualdad y violencia que degrada el desarrollo humano de los individuos, pues produce efectos dañinos en la integración social. Las víctimas de violencia muestran habilidades cognitivas, emocionales y sociales mermadas, lo que contribuye al bajo rendimiento académico e

incluso a la deserción escolar. Esto afectará la capacidad de decisión a lo largo de toda su vida.

Para resarcir esta deuda social, la región de América Latina y el Caribe ha enfocado sus esfuerzos en el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible #4 Educación de Calidad; #5 Igualdad de género y #10 Reducción de las desigualdades, sin embargo, lograr las metas que se programaron en el año 2015, no será fácil tras la pandemia por COVID-19, pues las brechas educativas, sociales y económicas se ampliaron, mostrando un retroceso en los resultados de los ODS respecto al año 2019. Como respuesta a ello, "los gobiernos de la región han puesto la lucha contra la desigualdad y la violencia en el centro de la respuesta política de emergencia: 177 medidas aplicadas en 29 países se centran en prevenir o contrarrestar la violencia contra las mujeres y las niñas, lo que equivale a casi el 68% de todas las acciones sensibles al género". (PNUD, 2021, pp. 233).

En México existen algunas leyes y programas para prevenir la desigualdad y la violencia, sin embargo, en el espacio educativo son pocos los programas que atienden ambos temas. Tras la pandemia por COVID-19, muchos de los programas sociales que buscaban la equidad y la igualdad en el acceso a la educación han sido suspendidos, por ejemplo, el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC), el cual fue una iniciativa federal impulsada durante el ciclo escolar 2007-2008, y conforme se consolidó, incorporó nuevos componentes para lograr la inclusión y la equidad. Uno de los logros más representativos del programa fue la incorporación del componente de comedores escolares en los cuales, se brindaba alimentación a muy bajo costo para los alumnos más vulnerables, en muchos casos, este era el único alimento completo y equilibrado que recibían durante la semana. (Rivera, C. 2020).

Para el ciclo escolar 2019-2020, el PETC atendía a 27,063 escuelas públicas ubicadas en zonas vulnerables y beneficiaba a 3.6 millones de estudiantes de nivel básico en todo el Territorio Nacional. Para el ciclo escolar 2020-2021, el presupuesto del programa se redujo en casi 50% y en septiembre de 2020 tras presentar el Proyecto de Egresos de la Federación 2021, el Presidente Andrés Manuel López Obrador, anunció que el PETC dejaría de recibir recursos.

Con esta información pareciera que el discurso político es incongruente con las acciones de gobierno. Ante esto, la Sociedad Civil no dudó en demandar una explicación. El periódico el Heraldo de México publicó el 9 de septiembre de 2020, la opinión de Sandra Creixell, Directora de Estudios Jurídicos de la ONG Mexicanos Primero, en la cual explica que "el programa pasó de un presupuesto de 10 mil 189 millones de pesos en 2019, a 5 mil 100 millones en 2020 a 0 pesos en 2021". (Creixell, S, 09/10/2020, web), por su parte, el 10 de noviembre de 2020, el periódico Excélsior, publicó una

nota titulada “Recursos de Escuelas de Tiempo Completo pasarán a otro programa”, en la cual, Mejía y Melgar, (2020), señalan su disgusto ante el discurso presidencial que argumenta que los objetivos del PETC serán incluidos en un nuevo programa titulado “La escuela es Nuestra”, lo anterior debido a que durante la discusión del Proyecto de Egresos de la Federación para el año 2021, el coordinador de grupo parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, Tonatiuh Bravo Padilla, advirtió que el objetivo del programa no podría estar garantizado al estar plasmado débilmente en un [artículo] transitorio, dejando a 3.6 millones de niños, niñas y jóvenes en situación de desigualdad y sin atención gubernamental. (Mejía, X. y Melgar, I. 10/11/2020, web).

Tras la reflexión realizada sobre el discurso público, en materia de desigualdad y violencia, se propone un análisis de las iniciativas de ley presentadas ante la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en México, las cuales fueron enviadas a la comisión de educación durante el periodo de la contingencia sanitaria por COVID-19 del 1 de enero de 2020 al 7 de junio de 2021, con el objetivo de identificar y describir si el discurso político propuesto por los legisladores mexicanos respecto al tema de la desigualdad y la violencia ha logrado incidir en la agenda educativa del gobierno nacional.

II. El proceso de formulación de la agenda de gobierno, en materia de educación, en México a través de las iniciativas de ley propuestas en la Cámara de Diputados

La desigualdad provoca violencia, en particular, cuando las condiciones para estudiar son inequitativas para todos los niños y jóvenes del territorio nacional. Violencia, maltrato, acoso, intimidación, hostigamiento y acoso escolar son escenarios que se reproducen en los espacios educativos.

En México, el sistema educativo nacional es centralizado, esto significa que tanto escuelas públicas como privadas deben apegarse al marco normativo establecido por la Secretaría de Educación Pública Federal (SEP), quien es la encargada de ejecutar las acciones mandatadas por el Congreso de la Unión. En este sentido, vale la pena aclarar que la SEP, forma parte de la Administración Pública, cuya función sustantiva es velar por la educación de los mexicanos.

Las funciones y atribuciones de la Secretaría de Educación Pública se ven orientadas

también por la agenda de gobierno, pues cuando un problema es catalogado como público, tal es el caso de la desigualdad y la violencia, compete a los legisladores incidir en la agenda de gobierno.

El análisis de la agenda de gobierno permite evaluar los procesos de la decisión pública y el desarrollo de estos. Para que un problema público pueda ser sujeto de acciones gubernamentales debe pasar por un proceso al que se le denomina “formulación de la agenda”, en este proceso, diversos actores sociales, públicos, privados y educativos, buscan generar presión para que el problema público sea considerado relevante en la toma de decisiones gubernamentales, en algunos casos los medios de comunicación juegan un papel importantísimo para que esto suceda.

Cuando este proceso logra tener resultados positivos, dicho problema público se coloca en lo que los politólogos denominan “agenda de gobierno”. Esto significa que existirán acciones y recursos públicos para poder atender la problemática en cuestión. No todos los problemas públicos logran pasar este proceso de selección.

El concepto de agenda representa aquellos temas que son impulsados por los actores sociales y que poco a poco toman fuerza para ser abanderados por algún grupo de poder, que puede incidir en la acción gubernamental. La principal decisión para el ingreso del problema público, en la agenda de gobierno, depende de la disponibilidad de recursos financieros con los que cuente el gobierno para atender la problemática. Así, la agenda de gobierno puede definirse como el proceso por el cual un problema público es identificado, analizado y valorado para seguir un proceso de atención, donde puede desecharse o decantar en alguno de los siguientes tres escenarios:

a) Implementación de una política pública

b) Implementación de una acción gubernamental y

c) Propuesta y aceptación de una iniciativa de ley

En particular nos interesa para este análisis, el último escenario, pues la propuesta de una iniciativa de ley es el reflejo del discurso que los legisladores manejan, normalmente una iniciativa de ley puede ser pospuesta, rechazada o aprobada. Para el último caso, cuando es aprobada, se convierte en una norma, reglamento o mandato de política pública y/o programa de gobierno, lo cual incide directamente en la agenda de gobierno del Presidente de la República.

Para sustentar esta propuesta, se ha considerado como punto de partida la teoría constructivista para la formación de la agenda de gobierno, donde la agenda formal es “un proceso decisional contingente y tornadizo que se asemeja a las anarquías organizadas, caracterizadas por preferencias problemáticas, tecnologías no claras y participación fluida (esto es, diversos grados de motivación y compromiso)” (Aguilar,

1993, p. 38), en cuyo proceso intervienen "diversos contextos, procesos, actores y recursos disponibles para la decisión", (Alzate y Romo, 2017, p.17), incluyendo entre estos últimos el discurso y la forma a través de la cual se nombran los problemas. (Lorenc, 2005; Merino, 2010; Cejudo, 2020). Desde esta perspectiva, Guillermo Cejudo (2010), afirma que:

> ***"Una situación no adquiere el rango de 'problema público', a menos que actores sociales concretos atribuyan características negativas a dicha situación por medio de discursos que la vinculen con valores sociales no atendidos: por ejemplo, el maltrato doméstico a los niños es un problema susceptible de ser atendido por una política pública sí, y solo sí, se acepta que es una desviación de un objetivo social compartido (Cejudo, 2010, p. 101).***

Desde esta perspectiva, los problemas que hacen parte de la agenda de gobierno se producen a partir de significados compartidos que se generalizan a través de la deliberación pública. Es decir, mediante consensos y disensos a los que llega la sociedad en común acuerdo, por ello afirmamos que se requiere la existencia no solo de recursos financieros, sino también de esfuerzo social y voluntad política para la construcción de un imaginario social compartido que permita generar acuerdos sólidos sobre la existencia de un problema público.

Autores clásicos como Eugene Bardach, (1993), Federico Lorenc (2005), Zimmermann, (2014), Subirats y Parés, (2014) afirman que cuando un problema público se expresa como queja o reclamo colectivo, es el momento de incluirlo en la agenda de gobierno. Esta idea forma parte de las bases teóricas que sustentan la propuesta de la agenda participativa, pues en ella los actores sociales, públicos, privados y educativos, intervienen en la consolidación de ese imaginario social. En la actualidad, esta corriente de pensamiento ha incorporado el uso de las redes sociales como un peso y contrapeso para la conformación de la agenda real.

Por ello, la definición del problema público a través del discurso y la argumentación son categorías centrales en el análisis de la agenda pública. La lectura de los discursos y para el caso de esta investigación, las iniciativas de ley permiten evaluar la realidad social, pues como explica Pedro Santander (2011):

> ***"…la revisión discursiva ha generado un cambio de paradigma donde la dicotomía mente/mundo es reemplazada por la dualidad discurso/mundo. En esta visión, el lenguaje no se considera solamente un vehículo para expresar y reflejar nuestras ideas, sino un factor que participa y tiene injerencia en la constitución de la realidad social… todo lo anterior permite afirmar que el conocimiento del mundo no radica en las ideas, sino en los enunciados que circulan. (Santander, 2011, Sección II párrafo 3).***

De esta manera, el análisis de las iniciativas de ley en materia de violencia escolar y desigualdad presentadas ante la comisión de educación de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en México, podría aportar argumentos sobre la incidencia de la cámara baja en la agenda de gobierno propuesta por el mandatario nacional.

III. Métodos

Este análisis tiene como objetivo identificar y describir si el discurso político propuesto en las iniciativas de ley presentadas por los legisladores respecto al tema de la desigualdad y la violencia ha logrado incidir en la agenda de gobierno nacional.

Se trata de un estudio exploratorio de tipo cualitativo que se lleva a cabo en el contexto de la Pandemia por COVID-19 en México y analiza las iniciativas de Ley turnadas a la Comisión de Educación en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados Federales en el periodo del 1 de enero de 2020 al 7 de junio de 2021, por lo cual corresponde a un estudio de tipo transversal, cuya fuente de información es la Gaceta Parlamentaria, que se publica constantemente en la página web de la Cámara de Diputados.

Es nuestro interés, cruzar el discurso de los legisladores con la percepción de la desigualdad y la violencia, pues el efecto de estas problemáticas sociales, "es multidimensional, ya que puede llevar al deterioro de los derechos y libertades..., fracturar el capital social, amenazar las instituciones democráticas a nivel local y nacional, y obstruir la provisión de bienes públicos para las comunidades victimizadas". (PNUD, 2020, p. 216).

Por ello, se proponen como indicadores de esta investigación, el análisis de las categorías relacionadas con el proceso de formación de agenda de gobierno:

1. Número de iniciativas presentadas y grupo parlamentario que las propone.
2. Número de iniciativas presentadas por género de los diputados.
3. Estatus de las iniciativas.
4. Clasificación de las iniciativas de ley turnadas a la comisión de educación según la jerarquía de la Ley que pretenden modificar y/o adicionar.
5. Clasificación de los conceptos establecidos en el discurso de las propuestas de iniciativa de ley.

IV. Resultados

Tras la revisión de las iniciativas de ley turnadas a la comisión de educación en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, durante el periodo de la contingencia sanitaria por COVID-19, se estableció como parámetro temporal el periodo entre el 1 de enero de 2020 al 7 de junio de 2021. El seguimiento se realizó a través de las publicaciones realizadas en la Gaceta Parlamentaria que se puede consultar de manera pública en la página web del Congreso de la Unión. Los hallazgos generales de la investigación arrojan que:

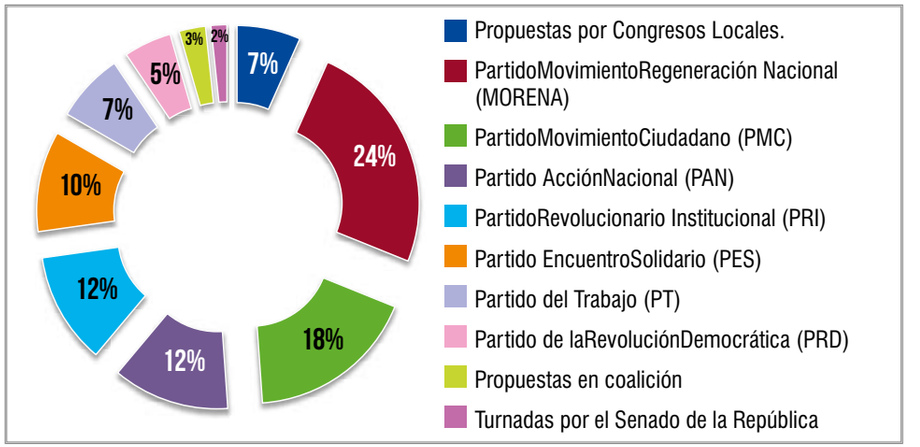
1. Respecto al número de iniciativas y el grupo parlamentario que las propone: se encontraron 180 iniciativas presentadas ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados. Su origen partidista se describe en la tabla 1. El trabajo legislativo a través del número de propuestas encabezadas por cada partido político y presentadas ante la comisión de educación, es similar a la proporción de curules obtenidas en la elección del 1º de julio de 2018. La gráfica 1 muestra con mayor detalle esta idea.

Tabla 1. Número de iniciativas propuestas por partido político

PARTIDO QUE PROPONE LA INICIATIVA	# DE INICIATIVAS PROPUESTAS
Propuestas por Congresos Locales.	12
Partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA)	44
Partido Movimiento Ciudadano (PMC)	32
Partido Acción Nacional (PAN)	22
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	21
Partido Encuentro Solidario (PES)	19
Partido del Trabajo (PT)	13
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	9
Propuestas en coalición	5
Turnadas por el Senado de la República	3
TOTAL	**180**

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria. Revisión realizada del 1 de enero de 2020 al 7 de junio de 2021.

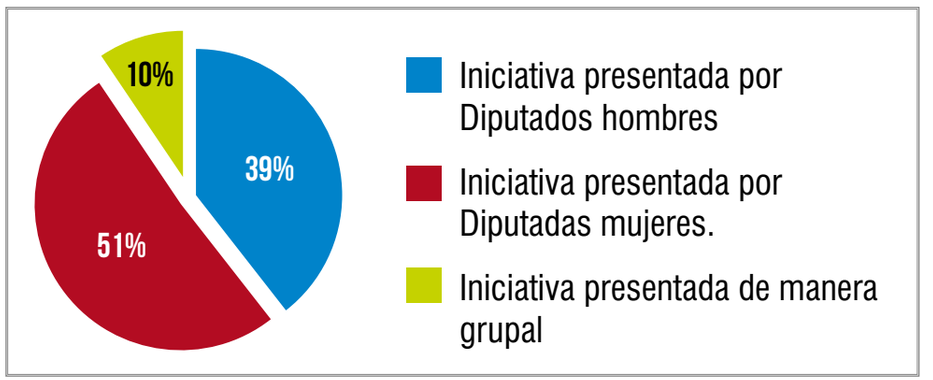
Gráfica 1. Iniciativas turnadas a la Comisión de Educación de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria. Revisión realizada del 1 de enero de 2020 al 7 de junio de 2021.

2. Respecto a la propuesta realizada según género de los diputados: del total de iniciativas presentadas ante la comisión de educación de la Cámara de Diputados, sólo el 9% se presentó de manera grupal y el 91% se presentó de manera individual. La gráfica 2 da cuenta de que más del 50% de las iniciativas presentadas de manera individual, fueron realizadas por Mujeres en los espacios legislativos.

Gráfica 2. Iniciativas turnadas a la comisión de educación de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, según género de los legisladores.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria. Revisión realizada del 1 de enero de 2020 al 7 de junio de 2021.

3. Respecto al estatus de las iniciativas: del total de las iniciativas presentadas a la comisión de educación, durante la contingencia sanitaria, 148 iniciativas se encuentran pendientes de revisión; 2 han recibido un plazo de prórroga; 7 iniciativas han sido retiradas y 23 se han dictaminado, aprobadas y turnadas para su proceso de aprobación final en el Senado de la República. Es decir, solo el 12% de las iniciativas recibidas en la comisión de educación, se han aprobado.

Para tener una mayor claridad sobre el discurso relativo a la desigualdad y la violencia en el área educativa propuesta por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se procedió a realizar un análisis más profundo, a fin de identificar los conceptos a los cuales atiende el discurso real y el nivel de la ley que busca influenciar, concentrándonos en las iniciativas de ley aprobadas en el periodo de estudio.

4. Clasificación de las iniciativas de ley turnadas a la comisión de educación por jerarquía de la Ley: Tras analizar las 180 iniciativas se procedió a clasificarlas en función de la jerarquía de la ley donde proponen modificaciones. Los resultados son los siguientes:

- **Iniciativas que modifican la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:** se recibieron 7 iniciativas, las cuales se centraron en la modificación o adición a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solo una ha sido dictaminada y aprobada: "Iniciativa que reforma los artículos 53 y 55 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en la Ciudad de México". En ella se reglamenta que el servicio social que por ley deben cumplir los ciudadanos mexicanos que cursan una carrera profesional, pueda realizarse de manera virtual. (Gaceta Parlamentaria 5702-V, 27/01/2021).

- **Iniciativas para modificar la Ley General de Educación:** se recibieron 137 iniciativas para modificar y/o adicional la Ley General de Educación. De ellas, 114 se encuentran pendientes de análisis, 2 obtuvieron una prórroga por 90 días, 4 fueron retiradas y 17 han sido dictaminadas y aprobadas. Para el caso de las iniciativas aprobadas, se destaca que 9 de ellas se concentran en propuestas para mejorar la educación a distancia, virtual o mixta, propuesta como estrategia para afrontar el resguardo sanitario obligatorio. Solo una iniciativa aprobada atiende el tema de los grupos vulnerables.

- **Iniciativas para modificar la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros:** en el periodo de análisis, se presentaron 12 iniciativas que buscan modificar la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros. El 100% de los casos se encuentran pendientes de atención.

- **Iniciativas para modificar la Ley para la Coordinación de la Educación Superior:** se recibieron 6 iniciativas, las cuales buscan reformar y/o adicionar artículos de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, de las cuales, todas siguen pendientes.

- **Iniciativas para modificar la Ley de Fomento a la lectura y el Libro:** se recibieron 15 iniciativas relacionadas con la Ley de Fomento a la lectura y el Libro. Al día 7 de junio de 2021, 9 iniciativas se encuentran pendientes de aprobación, 2 han sido retiradas y 4 de ellas fueron dictaminadas y aprobadas, en las cuales se atienden los siguientes temas:

  - La inclusión de las ferias de libros como medio que garantiza a la población abierta el acceso a libros. (Gaceta Parlamentaria 5527-III, 27/05/2020).

  - La reforma de los artículos 2 y 4 de la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, en la cual se incorpora la definición de lectura como "una habilidad intelectual, sociocultural, resultado de la acción lectora, compuesta por una red de procesos cognitivos, fundamental en la enseñanza-aprendizaje para el desarrollo individual y social". (Gaceta Parlamentaria 5487-I, 26/03/2020).

  - La reforma el artículo 4 de la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, a fin de incorporar la perspectiva de género en las políticas, programas, proyectos y acciones dirigidas al fomento y promoción de la lectura. (Gaceta Parlamentaria 5462-III 20/02/2020).

  - La reforma el artículo 26 de la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, para poder reducir y presentar ofertas a textos publicados recientemente, reduciendo el tiempo para poder ofrecer una baja en sus precios, el cual pasaría de un año y medio a un año. (Gaceta Parlamentaria 5462-III 20/02/2020).

- **Ley General de Educación Superior:** durante el periodo de estudio, se presentó y aprobó una iniciativa para expedir la Ley General de Educación Superior, la cual fue dictaminada y aprobada el 10 de diciembre de 2020 con 400 votos a favor. En la cual se establece el derecho a la educación superior; criterios, fines y políticas para el desarrollo humano integral del estudiante; niveles, modalidades y opciones del tipo de educación superior aprobada en el país; establece la relación de la educación superior en el sistema educativo nacional, estatal y municipal y dedica un capítulo al fortalecimiento a la ciencia, tecnología e innovación en las instituciones de educación superior, entre otros temas de interés relacionados con la operación de la Educación Superior en México. (Gaceta Parlamentaria 5670-XV, 10/12/2020).

- Iniciativas que modifican el marco normativo de Instituciones de Educación Superior: se recibieron 2 iniciativas que corresponden a instituciones de educación superior publicas: UNAM (pendiente) y la Universidad de Tecnologías de la Información (retirada).

5. Clasificación de los conceptos establecidos en el discurso de las propuestas de iniciativa de ley dictaminadas y aprobadas: se observan 31 categorías de interés que resaltan en el discurso de las iniciativas propuestas ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados.

Tabla 2. Categorías discursivas identificadas en las 180 iniciativas de ley presentadas ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados

1	Adicciones	16	Educación para adultos
2	Aprendizaje digital	17	Evaluación acreditación y certificación.
3	Becas escolares	18	Género
4	Cheques escolares	19	Grupos vulnerables
5	Comunicación Pública	20	Home schooling
6	Contingencia sanitaria	21	Igualdad
7	Cooperación para el desarrollo	22	Infraestructura
8	Cooperativas escolares	23	Lectura
9	Deporte	24	Nutrición
10	Derechos de las niñas, niños y adolescentes	25	Paridad laboral
11	Educación a distancia	26	Programas de inglés y lenguas indígenas
12	Educación ambiental	27	Protocolos para atender la violencia, el delito y la vulnerabilidad
13	Educación de calidad	28	Regularización laboral
14	Educación digital	29	Salud e higiene mental y personal, se incluye la categoría de Apoyo socio emocional
15	Educación incluyente	30	Transparencia
		31	Uso de la tecnología

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria. Revisión realizada del 1 de enero de 2020 al 7 de junio de 2021.

Con esta evidencia, se demuestra que el discurso legislativo sí contempla los temas de desigualdad y violencia en las iniciativas propuestas, sin embargo, solo se han logrado acuerdos en materia de lectura, servicio social y educación virtual.

Respecto a las categorías de análisis que nos interesan, se puede apreciar que el discurso de los legisladores incluye los temas de: género, inclusión, paridad y protocolos de violencia, prevención del delito, acoso escolar, adicciones, seguridad escolar y masculinidades.

Este breve análisis descriptivo permite inferir que, a pesar de las iniciativas propuestas en materia de desigualdad y violencia, no se ha generado un discurso compartido entre los miembros de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al día 7 de junio de 2021, por lo que se debe continuar con el análisis para identificar los posibles factores que han influido en la falta de acuerdos y consensos.

Conclusiones

Es evidente que los efectos de la violencia se disparan ante la desigualdad, y sus efectos, se perciben con mayor claridad en el espacio educativo, por lo que el tema representa un problema público que debe estar al centro de la acción legislativa. Tras el análisis, se observa que el discurso de los legisladores sí incorpora la temática de la violencia en los espacios educativos como un tema prioritario, pues de las 180 iniciativas presentadas, 58 se relacionan de manera directa con temas asociados al género, violencia, prevención del delito, acoso escolar y vulnerabilidad, incluyendo a docentes y alumnos. Sin embargo, solo 3 iniciativas que atienden estos temas se han aprobado, en particular para modificar la Ley General de Educación. Sin embargo, esto no quiere decir que no existan estrategias y propuestas que puedan ser aprobadas en los próximos meses.

Con la información presentada, podemos argumentar que a pesar de que los legisladores han incorporado a la agenda, el tema de estudio, no se ha logrado el consenso para tener significados compartidos, por lo que la problemática requiere una mayor deliberación pública para lograr que el proceso de formulación de la agenda de gobierno incluya estos temas, sin embargo, la existencia del discurso sobre desigualdad y violencia en las discusiones legislativas, ya es un avance rumbo a las posibles soluciones del problema público, además se considera necesaria una mayor participación por parte de la sociedad civil y los grupos organizados que atienden este importante tema, pues de no ejercer el contrapeso necesario, podría tardar años para que el tema se incorpore desde la legislación a la agenda educativa nacional.

Por otra parte, es importante destacar que las modificaciones a las leyes, sea cual sea su nivel, obedecen a contextos específicos, como la prestación del servicio social de manera virtual, la cual es un acierto por parte de los legisladores ante la contingencia sanitaria y su aprobación se realizó oportunamente en el contexto del resguardo sanitario obligatorio, evitando así el rezago de los estudiantes de nivel superior, por lo que de manera transversal atiende el tema de la desigualdad.

Otras estrategias como el tema de la conectividad, acceso, uso y apropiación de la tecnología no han corrido con la misma suerte, posiblemente por falta de recursos financieros para su implementación o por una escaza capacidad técnica del país para llevar a cabo procesos innovadores que resulten en la mejora de la educación de los mexicanos.

Finalmente, vale la pena recordar que sólo el 12% de las iniciativas recibidas en la Comisión de Educación han sido dictaminadas y aprobadas durante el periodo de análisis, esto representa un espacio de oportunidad para identificar las causas por las cuales las iniciativas de ley no siguen su curso de manera ágil hasta aprobarse.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio introductorio. En: Aguilar Villanueva, L. F. (editor). (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno. México. Porrúa.
- Alzate Zuluaga, M. L; Romo Morales, G. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa. En: Revista Enfoques, Ciencia Política y Administración Pública, vol. XV, núm. 26, 2017, pp. 13-35 Universidad Central de Chile Santiago, Chile. Recuperado de: https://www.redalyc.org/pdf/960/96052974002.pdf
- Bardach, E. (1993). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), Problemas públicos y agenda de gobierno. México, Porrúa.
- Cámara de Diputados (2020). Iniciativas de ley enviadas a la Comisión de Educación en México para prevenir la violencia escolar. Consultado en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/iniciativaslxiv.php?comt=22&tipo_turnot=1&edot=P
- Creixell, S. (09/09/2020). Opinión: Adiós al Programa Escuelas de Tiempo Completo. En Periódico El Heraldo de México. Recuperado de: https://heraldodemexico.com.mx/opinion/2020/9/10/adios-al-programa-escuelas-de-tiempo-completo-205823.html
- Gaceta parlamentaria. (5702-V, 27/01/2021). “Iniciativa que reforma los artículos 53 y 55 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en la Ciudad de México”. México, Cámara de Diputados.
- Gaceta Parlamentaria. (5462-III 20/02/2020-3458). Iniciativa de Ley que reforma el artículo 4 de la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, a fin de incorporar la perspectiva de género en las políticas, programas, proyectos y acciones dirigidas al fomento y promoción de la lectura. México, Cámara de Diputados.
- Gaceta Parlamentaria. (5487-I, 26/03/2020-3456). Iniciativa de Ley que reforma el artículo 26 de la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, para poder reducir y presentar ofertas a textos publicados recientemente, reduciendo el tiempo para poder ofrecer una baja en sus precios, el cual pasaría de un año y medio a un año. México, Cámara de Diputados.

- Gaceta Parlamentaria. (5527-III, 27/05/2020). Iniciativa que reforma la fracción V del artículo 11 de la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, para incluir a las ferias de libros como medio que garantiza a la población abierta el acceso a libros. México, Cámara de Diputados.

- Gaceta Parlamentaria. (5670-XV, 10/12/2020). Minuta con proyecto de decreto, por el que se expide la Ley General de Educación Superior, y se abroga la Ley para la Coordinación de la Educación Superior. México, Cámara de Diputados.

- Gaceta Parlamentaria. (5702-V, 27/01/2021). Iniciativa que reforma los artículos 53 y 55 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en la Ciudad de México. México, Cámara de Diputados.

- Cejudo, G. (2010). Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista. En Merino, M. y Cejudo, G. (Comps.), Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. México. Fondo de Cultura Económica, CIDE.

- De Agüero Servín, M. (2020) La investigación acerca del acoso y violencia escolares en México. En: Revista Digital Universitaria Vol. 21, Núm. 4, julio-agosto 2020, México. UNAM.

- Gianiini, S. (2020). "16 días de movilización contra la violencia por razones de género: las escuelas forman parte de la solución" UNESCO, Recuperado de: https://es.unesco.org/news/16-dias-movilizacion-violencia-razones-genero-escuelas-forman-parte-solucion

- INEGI. (2020). Panorama nacional sobre la situación de la violencia contra las mujeres. México. INEGI.

- Lorenc Valcarce, F. (2005). La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. En: Revista Nómadas, Critical Journal and Juridical Science. Vol 12, núm 2, 2005. Roma, Italia, Euro-Mediterranean University Institute.

- Mejía, X. y Melgar, I. (10/11/2020). Nacional: Recursos de Escuelas de Tiempo Completo pasarán a otro programa. En: Periódico Excélsior. Recuperado de: https://www.excelsior.com.mx/nacional/recursos-de-escuelas-de-tiempo-completo-pasaran-a-otro-programa/1416166

- Merino, M. (2010). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. En Merino, M. y Cejudo, G. (Comps.), Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. México. Fondo de Cultura Económica, CIDE.

- Miglino, Javier. (15/04/2021). Bullying. MÉXICO. Estadísticas 2020/2021. ONG Bullying Sin Fronteras. Recuperado de: https://bullyingsinfronteras.blogspot.com/2017/03/bullying-mexico-estadisticas-2017.html

- PNUD. (2021). Informe regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y El Caribe. New York. USA. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Rivera, C. (2020). Innovación pública en programas sociales a través de la generación de valor público. El caso del Programa Escuelas de Tiempo Completo 2018-2019 en el estado de Puebla, México. En: Revista Opera. N° 28, enero–junio de 2021, pp. 75-96. Recuperado de: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7715039

- Santander, P. (2011). Por qué y cómo hacer Análisis de Discurso. En Revista: Cinta Moebio 41:207-224 - 2011. Recuperado de: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-554X2011000200006&lang=es

- Subirats, J. y Parés, M. (2014). Cambios sociales y estructuras de poder. ¿Nuevas ciudades, nueva ciudadanía? INTERdisciplina, 2(2).

- UNICEF. (2020). Protección de la niñez ante la violencia. Respuestas durante y después del COVID19. Nota Técnica. Mayo de 2020, México. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

- Zimmermann, S. (2014). Participatory public policy making: ignored by applied concepts of democracy? En Piattoni, S. (Chair), Conferencia llevada a cabo en el 5th ECPR Graduate Student Confe- rence, Innsbruck. Recuperado de http://www.ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/504cbd3f-0c59-4ac0-b8f2-691336cf7782.pdf

El Desarrollo Municipal Como Factor Estratégico para la Gobernanza Socio-Territorial

Dr. Carlos Haefner Velásquez[1]

Resumen

La complejidad de los temas y problemas emergentes en las sociedades y sus territorios demanda buscar alternativas de resolución de estos. Las miradas y soluciones parciales a la complejidad organizada deben ser relegadas y dar paso a procesos sinergizados que permitan abordar con un sentido sistémico y prospectivo la gestión territorial, para una inclusión social y gobernabilidad política. En ello, a los gobiernos locales les cabe un rol fundamental, pero sus condiciones actuales de diferenciación y modernización limitada son obstáculos significativos para concretar tan importante protagonismo que busca la ciudadanía, pues ante todo estos representan el sistema de decisión público más cercano a las comunidades y sus territorios.

1. Cursó el Doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana de México; la Maestría en Economía y Políticas Públicas en la Escuela Latinoamericana de Postgrado; (ELAP – UARCIS) y la Licenciatura en Antropología Social por la Universidad de Chile, en Gobierno y Gestión Pública por la Escuela de Gobierno en la Universidad Academia de Humanismo Cristiano en Chile.

   Actualmente es el Vicepresidente del Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL) de la región Suramericana con sede en Chile; Director académico del Diplomado en Modelos de Gestión Pública y Dirección Estratégica en la Universidad Autónoma de Nayarit. Es integrante del Grupo de Investigación en Gestión y Desarrollo creado por resolución por parte de la Universidad Autónoma de Moquegua, Perú. Es profesor investigador de la Escuela de Administración Pública y ocupa el cargo de Director de Vinculación con el Medio en la Universidad Austral de Chile. Sus líneas de investigación y publicaciones se orientan a la modernización de la gestión pública, políticas públicas sociales, riesgo y excursión en América Latina.

   Entre sus principales cargos se destaca por haber sido Director académico de la Maestría en Alta Dirección Pública y del académico Magister en Ciencias Políticas y Pensamiento Contemporáneo de la escuela de Sociología en la Universidad Mayor de Chile. Además, fue Director del Instituto de Fundamentos Culturales de la Universidad de San Sebastián; Director de Estudios del Instituto Chileno de Estudios Municipales y Director académico de la Licenciatura en Antropología Social en la Universidad de Chile.

   En el sector público en Chile, ha ocupado cargos directivos tales como, Secretario Regional de Planificación y jefe de Desarrollo Municipal, SUBDERE, Ministerio interior.

   En México, se desempeñó como profesor de diversos programas de posgrado y especializaciones en la Universidad Iberoamericana, en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, en la Universidad Autónoma de Tlaxcala, en la Escuela Libre de Derecho de Puebla, por mencionar algunas.

   También, ha sido consultor en temáticas de gobiernos subnacionales y evaluación de programas públicos en organismos internacionales, como son: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Dirección de Presupuestos, del Ministerio de Hacienda de Chile.

Por ello, avanzar hacia un modelo del tipo de Elección Pública Local se abre como condición de posibilidad para hacer más efectivo un "buen Gobierno municipal", pues en la medida que se logren las condiciones institucionales. que permitan perfeccionar los sistemas públicos centralizado de decisiones - romper la centralidad política y fiscal – se permitiría mejorar y facilitar las decisiones locales.

Ello sería fundamental no solo , como ocurre hoy , potenciar la elección democrática de las autoridades, sino que especialmente, avanzar en instalar sistema de gestión de calidad de los servicios municipales , dotar de condiciones que permitan la creación de consejos con facultades fiscalizadoras y/o comités consultivos, con la participación de representantes de la sociedad civil, el perfeccionamiento de los mecanismos de control social sobre las autoridades, el desarrollo de procesos participativos de planificación prospectiva, la rendición de cuentas públicas y, la entrega de mayor autonomía financiera y administrativa a los gobiernos municipales que permita lograr avances en la aplicación de políticas públicas, con sentido redistributivo en los territorios.

Palabras clave:

- Gestión municipal de calidad
- Planificación prospectiva
- Gobernanza local
- Gobiernos municipales
- Elección pública local

Introducción

Los municipios están, en América Latina, enfrentados a complejos escenarios en el contexto de los impactos de los efectos de la globalización en sus territorios y, ciertamente, en el tiempo reciente por las profundas tensiones generadas por la pandemia, en sus sistemas de prestación de servicios.

Desde hace ya un tiempo, los sistemas de gestión municipal han venido sintiendo las fuerzas de las tendencias de cambio global que están presionando su deriva organizacional, hacia nuevos modelos de gestión, que les permitan acoplar de manera optimizada sus decisiones a los cambios sociales, que experimentan las sociedades latinoamericanas.

Los esfuerzos en posesionar procesos de gestión innovadora no son fáciles en una región donde los municipios son altamente heterogéneos y mayoritariamente pequeños y rurales y con crónica condiciones de déficits presupuestarios. A ello se le adicionan una serie de factores estructurales, que mantiene a América Latina y el Caribe con altos niveles de vulnerabilidad y desigualdad social.

Por otra parte, la complejización de las políticas públicas que hemos estado observando orientadas a resolver cuestiones de fondo derivadas de la desigualdad socio -territorial han estado demandando el apoyo ineludible de los gobiernos municipales para avanzar en tales desafíos. No obstante, para los municipios ello no ha sido una tarea fácil; más bien las arquitecturas y orientaciones de políticas públicas modernas están requiriendo romper una cultura de hacer las cosas que superen viejas fórmulas, rutinas y, ciertamente, prácticas clientelares que no facilitan transitar al logro de municipios efectivos.

No menos significativo es el hecho que a tales sobrecargas se le agregan las presiones de los actores de iniciativa privada, que buscan mecanismos de articulación y asociatividad para el desarrollo endógeno y, así también se observa a la ciudadanía cada vez más exigente de bienes y servicios de calidad.

Ante tales escenarios y tendencias de amplia y creciente complejidad, los municipios requieren transitar hacia nuevas formas de gestión estratégica, poner en práctica nuevos instrumentos de planificación socio territorial , ampliación de oportunidades de participación social y alianzas público – privadas, innovación y modernización financiera, desarrollo de políticas del talento humano y una urgente transformación digital que les permitan asumir la conducción de sus propios procesos modernizadores y no actuar como caja de resonancia de dichas tendencias y convertirse en gobiernos locales con capacidad de conducción, liderazgo y capacidad prospectiva del desarrollo de sus territorios.

En tal sentido, un verdadero desarrollo municipal supondrá instalar dispositivos que gatillen modelos de gestión que optimicen sus procesos de producción y distribución de bienes servicios a la comunidad con calidad, oportunidad y pertinencia social y territorial.

Los gobiernos municipales deben configurarse desde una política reflexiva, la cual pueda superar los márgenes de la política clásica que se vive hoy en nuestros países. Ello les permitirá hacerse resonante con una gobernanza moderna, donde las demandas de la sociedad civil, las incertidumbres generadas por la pandemia y los nuevos temas / problemas emergentes condicione su agenda por un desarrollo incluido.

En este trabajo se discutirán algunos lineamientos, orientados a poner en perspectiva la importancia de avanzar a la instalación y despliegue sostenido de modelos de gestión de calidad en los gobiernos municipales, teniendo como razonamiento que el logro en dicha dirección se constituye en un importante aporte en el marco de los procesos de descentralización y modernización de la gestión pública en la región.

Objetivos

- Identificar los contextos de complejidad societal, en el cual las municipalidades deben abordar sus roles y desafíos.
- Analizar los procesos de modernización municipal y sus principales aspectos que se visualizan como limitantes para el logro de verdaderos gobiernos locales.
- Reconocer la importancia de instalar y desplegar nuevas fórmulas de gestión, orientadas a generar gestión local basada en resultados.
- Relevar la importancia estratégica que tiene un modelo de la gestión municipal de calidad para la entrega de bienes y servicios públicos, con altos estándares a la ciudadanía.
- Resaltar que una buena gobernanza del territorio se empalma con un sistema de planeación prospectiva del desarrollo local.

Justificación

La cuestión modernización del Estado, descentralización y gobiernos municipales efectivos constituyen una triada indisoluble en la discusión socio – política actual.

La discusión política, respecto a los alcances y profundidad de las transformaciones, que deben configurarse en dichos aspectos, deben hacerse sin titubeos y con una alta dosis de voluntad política, si queremos avanzar en los objetivos de la agenda 2030.

El debate viene hace tiempo dándose y son, en muchos aspectos, relatos de transformadores que tiene escasas buenas prácticas que mostrar. Debates de final abierto en nuestros países, de alta complejidad y confrontación político-ideológico.

No por ello debemos esquivar dicho debate, por el contrario, nuestras sociedades altamente excluyentes requieren de opciones de cambio urgentes que deben ser liderados por un Estado fortalecido, en todos sus niveles de decisión- especialmente municipal- que pueda lograr romper con los factores estructurales que limitan el desarrollo de las sociedades.

La pregunta sobre los modelos de gestión pública, más pertinentes para los tiempos actuales, está en el centro del debate. La sobreabundancia de demandas sociales y la percepción de las débiles respuestas para satisfacerlas ha puesto en entredichos las fórmulas de gestión que se han planteados en el siglo XX y lo que va de este este siglo en occidente. Se observa con interés, el compartimento y despliegue de nuevas alternativas de gestión pública, por ejemplo, en Asia y otros países emergentes de otras latitudes, proponiendo una suerte de cuarta revolución para reinventar el Estado. (Micklethwait, y Wooldridge, 2015).

Las expectativas y exigencia de los ciudadanos, respectos de sus gobiernos, son cada vez más alta, dado el carácter de una demanda más informada que presiona por la obtención de más y mejores servicios y bienes públicos de calidad. En este contexto, un buen gobierno es aquel que logra distinguirse del resto en la medida que puede mostrar resultados efectivos, es decir aquellos que hacen cosas cualitativamente distintas de los que no lo son, pues dicho hacer es medible y objetivable. (Ozslack, 2014).

Como efecto de ello, desde hace ya bastante tiempo se observa un incremento sostenido de desencanto y malestar de la ciudadanía en muchos países de la región, tanto en lo que respecta a la aplicación de un modelo de mercado desregulado y, por cierto, respecto de la baja efectividad que tienen las políticas públicas aplicadas y que no logran tener impacto redistributivo.

Estas situaciones están provocando, ya desde hace mucho tiempo, efectos políticos y sociales que provocan incertidumbres y riesgos, respecto del futuro para gran parte de la ciudadanía en una región altamente desigual. La incertidumbre pasa a ser el eje central del riesgo político y social, condicionando el despliegue de procesos sólidos de gobernabilidad y gobernanza.

Es por ello, que las políticas y estrategias diseñadas desde lo público para impactar positivamente y disminuir las brechas sociales y económicas, demandan cada vez mayores capacidades institucionales y técnicas. (Gilio, 2016).

Lograr una gestión pública efectiva y, con ello superar los nudos de ineficiencia que hoy se observan, requiere en primer lugar, de un ciudadano que al exigir bienes públicos también despliegue un compromiso y corresponsabilidad activa con la sociedad.

Para lo cual, los estados deben brindar arreglos institucionales que permitan una ciudadanización participativa en el ciclo de las políticas públicas, que facilite la auditoría y el control de parte de los contribuyentes sobre el sistema de decisiones públicas.

En este sentido, los municipios son agentes transformadores y que aportan valor público a la gestión global de nuestros países. Hay que tener presente que la agregación de valor a la función pública se constituye en un imperativo fundamental, en la configuración de sociedades más incluyentes y equitativas. Se trata de que los (as) funcionarios y directivos se orienten permanentemente a la calidad y efectividad del servicio, creando culturas organizacionales dirigidas a la creación de valor más que al restringido cumplimiento de la norma. (Waissbluth y Larraín, 2016).

Sin embargo, la agregación de valor público a nivel local necesita contar con organizaciones con altas capacidades institucionales, y para ellos se requiere de modelos de gestión que se defina desde nuevas miradas teóricas, que permitan configurar programas modernizadores de nueva generación, que contengan arquitecturas conceptuales y metodológicas de mayor envergadura, para poder reducir las complejidades de las actuales condiciones sociales.

En los años recientes se ha ido dando un cierto nivel de consenso, en torno a un agotamiento de aquellos modelos de gestión pública tecnocráticos, que durante tanto tiempo han tenido gran influencia en la forma de hacer las cosas en las administraciones pública en la región que, se han sustentado en la promesa de superar aquellos modelos de tipo burocráticos clientelistas, tan característicos en algunos sistemas de decisión políticos de la región, los cuales no solo se niegan a desaparecer, sino más bien se han fortaleciendo.

La evidencia nos señala que ni el exacerbado tecnocratismo que ha dado – muchas veces- el rol de la ciudadanía en la toma de decisiones y el populismo desenfrenado sin umbrales para limitar promesas ni el gasto público han sido efectivos para abordar cuestiones esenciales de desarrollo en la región.

El gobernar “desde los expertos” ha tenido innumerables costos en el logro de la cohesión social, especialmente en los procesos de privatización de las políticas sociales. Los costos populistas, no sólo son de carácter macroeconómicos, también exhiben una fragmentación social creciente de la población. (Haefner, 2019).

Los diversos ejemplos de revueltas sociales, crisis migratorias, impactos catastróficos del COVID-19 en los países y territorios, ponen presión máxima al estado centrales y municipales, para avanzar hacia modelos que incentiven y permitan un cambio radical de estilo para la consecución del anhelado bienestar social.

Ciertamente, los efectos colaterales de la pandemia, en los ámbitos económicos, sociales y políticos, son inconmensurables. El mundo se ha empobrecido, más aún los países más pobres del planeta. En cuestión de semanas, los países han visto colapsar sus economías, millones de puestos de trabajo se han perdido, la desigualdad social ha sido un aliado fundamental para el avance y penetración del COVID-19, especialmente en los sectores más desvalidos de las sociedades, generando una profundización de la ya desigual distribución de los costos y riesgos sociales.

Se ha desnudado la fragilidad de las instituciones gubernamentales y la inoperancia política, para enfrentar en forma más eficaz y proactiva los efectos de dicha pandemia, lo cual lleva a plantearnos con urgencia nuevos desafíos para lograr una modernización de la gestión pública y política postpandemia.

Dichas grietas de gestión se han mostrado igual de profundas en los sistemas municipales. Lo cual hace más que nunca vigente la premisa que pos-COVID-19 debemos acelerar procesos de transformación profundas de sus modos de hacer y pensar el desarrollo local.

El marco de actuación exige la participación de las comunidades en el ciclo de las políticas públicas, y un giro sustantivo en la efectividad organizacional municipal mediante modelos de calidad, basado en una gestión de excelencia los que se constituyen en paradigmas estratégicos a impulsar. Ciertamente, los gobiernos locales deben ser los primeros para instalar y desplegar dichas fórmulas gatilladores de valor público a nivel local.

Hay certeza que en un marco de demanda de mayores espacios decisionales municipales -a pesar de los intentos de recentralización- ciertamente hay mayores oportunidades para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas concebidas con pertinencia, calidad y efectividad y gobernanza territorial, que aquellas planificadas, financiadas y dirigidas centralmente.

Referente teórico

Las últimas décadas han sido particularmente generosas en cambios y situaciones imprevisibles para los analistas sociales, políticos y, últimamente, los observadores económicos. Algunas de esas transformaciones han multiplicado los procesos de complejización y diferenciación y han requerido de respuestas urgentes y novedosas para poder conducirlos y, por cierto, comprenderlos.

El contexto de la pandemia ha puesto en escenas nuevas incertidumbres y riesgos a la gestión pública y a la política en general. Por cierto, las ciencias de la administración y de las ciencias sociales no quedarán incólumes, toda vez que hace ya un tiempo se ha venido estableciendo nuevas y radicales formas de entendimiento de lo social.

Los dinámicos y asimétricos procesos globalizadores y la reconfiguración del poder político mundial han puesto en una situación inestable, los clásicos enfoques generados en la tradición de las Ciencias Sociales, para dar cuenta efectiva sobre las consecuencias de tales procesos y sus tendencias en el sistema social moderno.

Así, por mencionar un aspecto central, la propia funcionalización radical de los sistemas parciales de la sociedad –educación, economía, política, por ejemplo– pone en entredicho la posibilidad de que uno de ellos constituya el eje articulador del sistema en su conjunto. Hace unos pocos años atrás, el destacado sociólogo N. Lechner (1997) ya nos invitaba a reflexionar respecto a lo poco plausible que se hacía, que desde la noción clásica de la política se podía lograr representar la unidad de la sociedad. Al respecto, afirmaba provocativamente que:

> En un contexto como el señalado, en que una coordinación policéntrica acota el ámbito de la política, como instancia generadora de los procesos sociales, queda por redefinir no sólo el lugar sino el valor mismo de la Política.

Desde una perspectiva teórica sistémica podríamos agregar que ello implica, por tanto, un cambio en el modo de observación de la política y de los otros sistemas sociales.

El descentramiento del sistema social presiona las formas de mirar los procesos sociales y sus crecientes complejidades y ello supone impactos no menores en los paradigmas teóricos y metodológicos.

En un proceso de complejización y diferenciación creciente, derivados de aceleradas dinámicas globalizadoras – generadoras de riesgos y oportunidades – la economía ha aumentado su autonomización -respecto del sistema político; lo que hace emerger un Estado que se ha impactado en sus funciones históricas, particularmente, de promotor. Generándose, por consiguiente, otras reglas que ha llevado desde hace un tiempo un largo debate y propuestas reformistas sobre el rol del Estado en un contexto policéntrico, marcado por una globalización económica que se construye sobre la demanda por aumentos de desregulación de sus acciones, la especulación financiera global y la ruptura de los esquemas clásicos de comprensión de las soberanías de los Estados.

Todo lo cual ha llevado a, no pocos interesados, plantear que la figura estatal debe ser modernizada para poder acompasar sus esfuerzos a los lineamientos estratégicos, que

surgen de una sociedad global y, por ende, volver a potenciar, aunque ya no desde la centralidad, la función administrativa y coordinadora de las decisiones políticas.

Entre el conjunto de esfuerzos que se llevan adelante, desde varias décadas para modernizar el estado, desdiferenciación sistémica frente a nuevas complejidades, el más visible es el que enfatiza la modernización dentro del Estado - el cual a veces se tiende a resumir en procesos de descentralización - pero que en realidad ha apuntado también a otros procesos profundos de reforma, particularmente, en lo que hemos observado en los últimos años respecto a cómo debe orientar el Estado su rol social y sus definiciones de políticas públicas en un contexto globalizado.

Por otra parte , ha crecido en legitimación la noción de que es a través de amplios y profundos procesos de descentralización del Estado en que se podrá avanzar en la configuración, desarrollo y consolidación de instituciones mediatizadoras que puedan actuar como canales adecuados de participación en el marco de las nuevas características que presenta la sociedad funcionalmente diferenciada y, que al mismo tiempo, permitan contrarrestar las tendencias globales y sus impactos en los territorios.

Por ello, la reforma del Estado, descentralización y democracia, emergen como principios axiales fundamentales a la hora de redimensionar el convivir social en sociedades que se nos presentan con altos niveles de exclusión social y desigualdad.

En este esquema, la descentralización marcha a contramano de lo que ha sido la tendencia centralista histórica dominante en muchos países de América Latina. La discusión de fondo, respecto de profundizar la descentralización, tiene como contenidos esenciales democratizar nuestras alicaídas democracias e impulsar, por tanto, una participación social efectiva de los diversos actores en la definición de políticas públicas pertinentes y con sentido territorial.

Especialmente relevante se torna una direccionalidad con sentido político de la descentralización, por la existencia de un nuevo contexto en que se genera una reestructuración de la economía a escala mundial, que está teniendo efectos significativos en nuestros países, regiones y territorios locales.

Hay un movimiento activo y ascendente por avanzar en sistemas de decisiones descentralizadas, en países que se encuentran involucrados en procesos de reforma y modernización de su gestión. Esta semántica modernizadora ha tenido diversos hitos en las últimas dos décadas, que se ha ido expresando con énfasis, estilos, tiempos y profundidades distintos en los países. No obstante, el punto central ha implicado como entregar más y mejores servicios de calidad a los ciudadanos.

Responder a ello es abordar brechas estructurales e institucionales que permita avanzar hacia una cultura pública que privilegie la eficiencia, la eficacia y la integridad pública en un esquema que rompa el paradigma centralista. Al mismo tiempo, ello involucra contar con los recursos fiscales que permitan responder a dichas demandas, cada vez más crecientes y diferenciadas.

Los Estados latinoamericanos no se caracterizan por destacar en la efectividad de sus políticas públicas, lo cual está asociada a sus limitadas capacidades de gestión global del aparato estatal para el uso adecuado y eficiente de sus escasos recursos y, particularmente, significativo estas deficiencias se han acrecentado por la existencia de un Estado que gestiona desde un modelo centralizador de sus decisiones.

Nuestros estados viven un proceso inacabado de recuperar la legitimidad y efectividad de sus acciones, particularmente sus deudas son fundamentales como reducir la pobreza, disminuir la desigualdad, elevar la competitividad de los países, aumentar la transparencia y rendición de cuentas, hacer de la participación ciudadana un eje modernizar y de inclusión efectiva, mantener estándares de los servicios y responder a las necesidades de la ciudadanía.

La modernización del sistema político está ineludiblemente, asociado a la descentralización. Es por ello, que la diferenciación del sistema político que se plantea desde la descentralización se ha nutrido parcialmente con políticas de democratización, por ejemplo, mediante la búsqueda de canales de participación institucionalizada en el nivel municipal. Lo cual ha redundado en un eje discursivo que proyecta una suerte de triada ineludible, en la configuración de un Estado Moderno: democracia, descentralización y desarrollo local.

El objetivo viene siendo que la descentralización sea vista como una alternativa para repotenciar la función administrativa y coordinadora de las decisiones políticas, que el Estado no abandona a pesar de haber perdido su carácter de núcleo articulador del sistema social, derivado de la funcional diferenciación que presentan los sistemas sociales. (Luhmann,2004).

Una cuestión central para los gobiernos, en un ambiente de diferenciación funcional y complejidad creciente, es como identificar políticas públicas modernizadoras, que abran la puerta por donde ingresen sin ambigüedades, una ciudadanía deseosa de ser parte de sus propios procesos de desarrollo, mediante un rol de participación social sustantiva y de decisiones vinculantes.

La ciudadanía busca y construye nuevas redes, asociatividades e interconectividades que permitan enfrentar las incertezas de una globalización asimétrica y construir

nuevos proyectos. Ahora desde una reflexividad política, que por cierto se hace y organiza en torno a nuevos referentes y actores, los que muchas veces son vistos por el sistema político como “intrusos”, que irritan al sistema al irrumpir con fuerza en los espacios públicos.

Es interesante constatar que hoy en día, lo político irrumpe y se manifiesta más allá de las responsabilidades y jerarquías formales en que se ha organizado tradicionalmente la política. Los grupos de iniciativas ciudadanas – los “intrusos” -, en el decir de Z. Bauman (2001), han adquirido poder político.

Estos grupos, tales como los movimientos medio ambientalistas, organizaciones de consumidores, asociaciones de voluntarios, de padres de familia, agrupaciones juveniles de amplia variedad temática, apoyados en las redes sociales, por mencionar algunos, son los que han ido poniendo en la agenda política el problema de un mundo amenazado por los propios procesos modernizadores de la sociedad y que al confrontar los efectos que de allí se generan, no siempre encuentran la resonancia adecuada en el sistema político.

La modernización del sistema político deviene entonces, en un complejo proceso de reinserción en la nueva ciudadanía que emerge en la globalización: se debe democratizar la democracia. En una era global se requiere respuestas globales y eso es aplicable también a la política.

En consecuencia, el sistema público debe estar atento a enfrentar dos demandas constantes de su entorno: un creciente interés de racionalización en la toma de decisiones para entregar servicios de calidad a los ciudadanos y la democratización de los espacios sociales. Por tanto, el éxito de la modernización descansa en la búsqueda de un adecuado acoplamiento, entre la organización pública central y el sistema descentralizado, los gobiernos locales y la comunidad organizada; apuntando a radicalizar sus operaciones territoriales, donde el énfasis en la acción se traslada desde las mismas instituciones hacia los ciudadanos.

Sin embargo, dicho fortalecimiento es una labor de largo plazo dada la forma en que se ha expresado en el pasado la relación Estado central / local; la que ha sido más bien una relación asimétrica y, en consecuencia, los gobiernos locales se han mantenido en una posición más bien periférica en el sistema decisional público.

Por ello, la redefinición del Estado, desde lo local, constituye un factor estratégico que permitirá profundizar los procesos democráticos y consolidación de nuevas formas de gobernanza que apunten a lograr sistemas sociales sustentables social y políticamente. Para ello un “buen gobierno local” viene a constituir un elemento clave en el complejo

proceso de ruptura de los tradicionales paradigmas de entendimiento de la gestión pública en nuestros aún centralizados países.

Dicho proceso de gobernanza debe estar en diálogo y acoplamiento con las directrices impulsadas por otros actores, pero identificando claramente los principios de diferenciación y de prioridades territoriales. Las que, a su vez, deben estar sustentadas en un alto nivel de consenso con la ciudadanía. La participación social es condición sustantiva para el logro de políticas públicas eficaces y eficientes y para el mejoramiento de la democracia.

Modernización municipal: la calidad de la gestión, una deuda pendiente

La modernización de los sistemas de gestión a nivel municipal es fundamental para asumir las complejidades existentes y emergentes en sus entornos socio – territoriales.

Se precisa avanzar hacia reformas de nueva generación, que asuman los procesos de modernización, motivados por lograr gestiones eficientes para satisfacer los derechos ciudadanos; pues la exigencia de servicios de calidad es un derecho irrenunciable.

Una modernización municipal debe estar orientada – finalmente – a lograr una democracia de calidad. Ello debe orientar las acciones legales, financieras, competenciales y organizacionales que se implementen en base a un acuerdo político de envergadura en los tiempos venideros. De otra manera, estamos limitando seriamente la capacidad de respuesta oportuna, de calidad y de transparencia de los municipios y, lo que, por cierto, ello también afectará la construcción de una ciudadanía activa y participante de las decisiones en sus territorios y no solo limitada a una participación formal y electoral.

Para alcanzar objetivos como los referidos, a lo menos los procesos modernizadores que se orienten a pasar de administraciones regionales a gobiernos locales deben tener como focos estratégicos: 1) Gestión de calidad sustentados en procesos de mejora continua, que permitan acreditar sus servicios desde un nivel de alta satisfacción de los ciudadanos; 2) Procesos de planificación prospectiva, para reducir las complejidades de entornos cada vez más cambiantes y exigentes.

Esta sociedad de la complejidad, que emerge globalmente, se caracteriza por impactar la forma de producir y de hacer gestión. Pone el acento en formas de organización centrada en redes, cambiando las coordenadas tradicionales que daban sentido a los

sistemas parciales de la sociedad y a la configuración organizacional para el trabajo, tanto en el sector público como en el mundo privado.

El reto de una cuarta revolución industrial en proceso demanda, una nueva cultura de gestión y de decisiones, que se organiza en torno a un sistema integrado de medios de comunicación y en una compleja red de distribución del poder. Si antes, el poder se ejercía en una jerarquía de centros, ahora la red disuelve los centros y desorganiza las jerarquías. (Castells, Beck, Giddens, Wiilke, entre otros).

En este nuevo modelo de sociedad digital, las administraciones públicas en todos sus niveles decisionales deben basar la reducción de las complejidades de hoy, apoyadas en la inteligencia artificial, la robótica, la nanotecnología, el E-commerce para lo cual la forma que adopte las organizaciones públicas es trascendental.

La innovación, productividad, calidad y competitividad de las organizaciones modernas en una sociedad de tales características dependen de la gestión del talento humano, de la incorporación de tecnologías y manejo del big data, las redes de confianza descentralizadas, (Blockhain, Smart contracts, el teletrabajo y las redes sociales, entre otras dimensiones). Por cierto, para las organizaciones públicas es un desafío mayor, pues cuentan con brechas importantes de gestión que deben resolver para poder situarse en el camino de la innovación y de tal manera incorporar y gestionar exitosamente tales oportunidades. Así como la estabilidad social y política y el eficaz funcionamiento de las instituciones son factores claves para la gobernabilidad social y política.

En un contexto de una sociedad digital, que avanza aceleradamente, se precisa contar con organizaciones públicas organizaciones flexibles y con capacidad de adaptación. Que, además, funcionen mediante la interacción de sus distintos componentes en un proceso continuo de estrategia, conflicto, negociación, compromiso, co - decisión y decisión. Para lo cual es fundamental que ésta se constituya en su operar como red y se dote de instrumentos, que le permitan una permanente reflexividad de sus propias acciones modernizadoras y sus efectos intra –nacionales.

Como sabemos, los procesos modernizadores no son neutrales, dado que son claramente intencionados al diseñarse para generar efectos en los sistemas socioculturales. Los impactos de tales acciones racionalizadoras son múltiples, complejos y, además, generadores de fuertes contradicciones con los sistemas sociales que pretenden intervenir. Parte significativa de las acciones modernizadores que hoy observamos y que presionan a las estructuras organizacionales públicas y municipales están encadenadas a las exigencias de las actuales coordenadas, que emanan de los procesos complejos que emanan de un mundo más estrecho.

No obstante, los aprovechamientos de las oportunidades de una sociedad digital ocurrirán cuando los esquemas organizacionales públicos rompan con los viejos paradigmas burocráticos y clientelistas, que asolan al mundo público y municipal.

Los arreglos institucionales locales no siempre están acompañados a dichas exigencias y oportunidades de los tiempos actuales. La agenda inconclusa de un desarrollo equitativo, en la región, se sigue postergando y su paso es lento y plasmado de contradicciones.

Más bien en escenario globales, los datos nos señalan que los resultados de tales procesos tienden a ser inequitativos, asimétricos, contradictorios y no carentes de conflictos. Toda vez que lo característico de las sociedades actuales son la intensificación y multiplicación de los riesgos.

En pandemia, como ejemplo de riesgo global, se visualiza que los conjuntos de indicadores referidos a las condiciones de vida de la población latinoamericana viven un dramático retroceso, la cual se empeorará en forma sostenida, dado el agudizamiento de la desigualdad social en los años venideros. La distancia social - que ya existía como factor estructural en la región desde hace décadas y que se ha estudiado sistemáticamente desde mediados del siglo pasado[2] - se radicalizó aún más con esta situación que hoy nos aflige.

Para Grillo (2020), la emergencia sanitaria mundial ha cambiado radicalmente el funcionamiento del Estado y ha llevado a que este se vea como el único actor capaz de mitigar la crisis, no solo sanitaria sino socio económica, generando mayor presión sobre los gobiernos locales y nacionales para dar respuesta a las demandas ciudadanas, al mismo tiempo que se evalúa la capacidad institucional y el manejo de los recursos.

En años recientes, la transformación del estado era como un murmullo que recorría las esferas de poder político y que se perfilaba como una respuesta que había que ir delineando para modernizar la gestión del estado con preocupación, pero sin mayor premura en el tiempo. Deben llegar las crisis para acelerar procesos estratégicos, que permitan de verdad lograr gobiernos efectivos y no maquillajes a gestiones deslucidas.

En este escenario y en uno pos-COVID –19, las organizaciones municipales deben reorientar su deriva en lo que respecta a sus mecanismos de vinculación con procesos más profundos de articulación territorial de la política social con sello descentralizador, vale decir, como agentes principales dotados de competencias y recursos para asumir los desafíos de configuración de procesos incluyentes en sus territorios.

2. Hace 70 años S. Kuznets abordó los niveles de desigualdad en la región en relación con países más desarrollados, esta investigación quedó reflejada en el artículo: "Economic Growth and Income Inequality.

En particular, el sistema municipal debe reformarse profundamente, y para ello hay que tener a la vista un conjunto de factores que no cambien y que ponen en serio riesgo las gobernanzas locales, el buen gobierno y, ciertamente, lograr con construir un sistema de políticas sociales redistributivas a nivel territorial.

Entre algunos de esos factores claves podemos identificar:

- Instalar y desplegar el Liderazgo y Planificación Estratégica de la Gestión Municipal.
- Nuevos perfiles de competencia en la gerencia y gestión de servicios locales.
- Configurar estándares equivalentes de oferta de servicios sociales.
- Cambio en los instrumentos de gestión y planificación: estrategia y prospectiva.
- La transparencia y probidad, como ejes transversales de la cultura organizacional municipal.
- Construir y organizar un espacio público local, deliberativo, mediante la profundización de cabildos y consultas ciudadanas, plebiscitos vinculantes y presupuestos participativos, que retroalimente la confianza entre los actores.
- Se debe propiciar mecanismos de articulación y asociatividad, entre - gobiernos locales.
- Mayores competencias para el desarrollo del Buen Gobierno local financiadas y no condicionadas por el nivel central.
- Instalar una cultura de la integridad pública y compliance.
- Generar políticas de gestión de riesgo.
- Instalar una cultura digital que apunte a cero papeles y aprovechar estratégicamente el tele – trabajo.

En específico, quiero detenerme en dos aspectos que son de resolución pendiente, en la agenda modernizadora de las municipalidades:

Por una parte, la modernización municipal debe apuntar a lograr entregar mejores bienes públicos a la ciudadanía, es decir en desarrollar un estilo de gestión enfocado en resultados de calidad y, por otro lado, la modernización entendida como descentralización del sistema político - administrativo, que se expresa mediante la

conformación de una institucionalidad local, en base a un esquema de gestión y planificación prospectiva dl desarrollo.

Realizar esfuerzos en las dos direcciones referidas permitirá avanzar desde administraciones municipales a verdaderos gobiernos locales, lo que a su vez supone asumir desafíos organizacionales de envergadura en un contexto de complejidad creciente.

La variabilidad de entorno, tanto global como nacional, y la complejidad de estos condicionan – no determina - el cambio en el entorno interno de la organización municipal. Esto significa que en la medida que los entornos se complejizan, las organizaciones municipales también deben hacerlo, lo que en términos sistémicos viene a significar que debe aumentar su diferenciación interna, pues de no hacerlo pierde capacidad de enfrentar la solución de temas / problemas emergentes que se traducen en demandas sociales y, en virtud de ello, especificar decisiones atingentes a dichas complejidades.

Un municipio, en un ambiente de cambio, debe inducir procesos de innovación en sus racionalizaciones de decisiones no para cambiar, sino porque la organización está cambiando al estar en ajuste dinámico con los escenarios que afectan su devenir y cultura organizacional.

Por tanto, la innovación de la organización es un desafío permanente. Por ello debemos entender a la innovación como la capacidad de que puede disponer una organización municipal para reaccionar a este cambio inevitable, para dirigirlo, para ser capaz de orientar sus propios procesos adaptativos, en el sentido que haya decidido estratégicamente avanzar para la resolución de sus complejidades propias y externas.

La capacidad de desarrollar innovaciones exitosas, tanto en los productos o servicios que ofrece o debería ofrecer el municipio, como en la forma de producirlos, es crucial para el éxito adaptativo futuro de la organización municipal. Por ello, no es menor, que cualquier esfuerzo orientado a gatillar procesos de mejoramiento continuo de gestión, que tenga a la vista las alternativas de diseños - formales e informales – que ha dado la organización municipal para asumir sus funciones. Siendo el problema global por resolver la eficiencia organizacional.

Si el entorno deviene en complejo, como lo es en tiempos de incertidumbre y COVID–19, la organización municipal debe complejizarse, para lo cual debe reducir dicha complejidad actuando selectivamente; haciendo relevante sólo la información pertinente y dejando fuera otras posibilidades. Por tanto, es claro que las organizaciones municipales están constantemente enfrentando el riesgo de hacer una selección

inadecuada.

Ante tales riesgos, los municipios deben contar con mecanismos eficientes de mejoramiento continuo y de una planificación estratégica flexible, integrada a mecanismos de aprendizaje organizacional, operando como organización inteligente y adaptativa y de tal forma lograr, por ejemplo, entregar servicios de calidad a los ciudadanos; que, sin duda, ello corresponde como una forma sistémica de estar acoplada exitosamente con su entorno.

Una organización municipal, orientada hacia los ciudadanos, requiere de procesos de innovación organizacional, tal que le permita contar con estructuras flexibles capaces de asumir diversos estados, según las exigencias de las condiciones del entorno. Para ello es fundamental contar con el aseguramiento de calidad de sus procesos internos de especificaciones de decisiones, ya que con ellos es posible consolidar buenas prácticas de aprendizaje e inteligencia organizativa las que, en definitiva, se traducen en dispositivos facilitadores de la innovación, siendo clave para la organización municipal al permitirle orientar su cambio, su deriva.

Ello es particularmente relevante, cuando sus acciones están condicionadas por procesos de cambio impulsados por otros actores, que quieren tener preeminencia en sus territorios locales; tanto actores de la iniciativa privada (nacionales –y/o globales) como aquellos que son producto de las propias políticas públicas, diseñadas centralmente y que inciden localmente.

Hay algunos arreglos institucionales que permiten generar condiciones para una gestión basada en resultados, uno de ellos es el enfoque de calidad de la gestión municipal y sus ventajas para lograr una intervención sistémica en la organización municipal y, con ello, transitar hacia un sistema que permita acreditar procesos estratégicos a partir de un modelo de excelencia.

Desde un modelo de calidad es posible que las organizaciones municipales puedan proporcionar a la ciudadanía servicios de mayor calidad, así como gestionar de manera más eficiente sus recursos financieros para aplicarlos en un mayor número de programas de contenido social y de mejoramiento de las condiciones de desarrollo de su territorio.

Un municipio que desarrolla una Gestión de Calidad es aquél que entrega sus servicios bajo principios éticos y de bien común, logra satisfacer las expectativas de los ciudadanos, usuarios, lo cual también implica que los ciudadanos puedan participar en las decisiones acerca de qué y cómo deben entregarse los servicios, entendiendo al ciudadano como receptor y actor de las acciones públicas en su territorio.

En tal sentido, la Calidad de Servicio Municipal debe entenderse como el resultado de un proceso integral de gestión, que involucra procesos administrativos, personas, recursos y objetivos. Su mejora es un imperativo político, económico y social, y tiene por finalidad identificar y satisfacer las expectativas y necesidades de los usuarios. Además, mantener la eficiencia, mejorar continuamente el desempeño global de la municipalidad, promover el desarrollo del territorio y garantizar la equidad en la entrega de sus servicios.

De acuerdo a la experiencia desarrollada a partir de un diseño de calidad municipal especifico, se ha logrado identificar que para lograr un mejoramiento de la calidad en forma continua se tiene que abordar los siguientes objetivos:[3]

1. La definición de estándares de calidad, asociados a procesos de gestión involucrados en la provisión de cada uno de los procesos seleccionados.

2. La elaboración de una metodología de acreditación de mejoras.

3. La definición de los incentivos asociados al cumplimiento de estándares, un tema de mediano y largo plazo.

4. La elaboración de una metodología de acompañamiento y apoyo técnico para el cumplimiento de los estándares.

5. La instalación de una cultura de mejoramiento continuo en los gobiernos locales.

Esta alternativa de abordar la modernización del sistema municipal, sistémicamente, evita intervenciones desde aspectos parciales que no logran instalar dispositivos de cambio sustantivo, en la deriva de las organizaciones locales.

Lo cual supone como criterio de éxito la implementación de un amplio plan de mejora continua, cuyo eje sustancial es la gestión de las personas y el gatillamiento de procesos que les permitan el logro de competencias laborales, cada vez más adecuadas y de los roles estratégicos que debe asumir un municipio moderno, que se orienta hacia la satisfacción de las demandas ciudadanas.

3. Se tiene a la vista para ejemplificar el Modelo chileno de calidad municipal, el cual fue diseñado en conjunto por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), la Asociación Chilena de Municipalidades y Chile Calidad, con el propósito que las municipalidades tengan una referencia para el mejoramiento de la gestión de sus servicios y una herramienta que les permita evaluar su gestión actual e identificar las áreas que requieren ser mejorada.

Planificación prospectiva del desarrollo municipal

Dado que es en el nivel local, donde la política afecta a personas concretas y que la implementación es el resultado de la interacción entre política y contexto en el que se desarrolla, no tendría sentido que una sola teoría de la implementación fuera válida para distintos contextos. (Ballard, 2008).

Lo que significa adoptar una categoría que permite enlazar los procesos sociales fundamentales, con las prácticas políticas y las estrategias para asegurar la emergencia de capacidades endógenas de desarrollo. (Grosjean y Maillat, 1998).

Para lograr dichos enlaces, las capacidades institucionales de gestión y planificación del territorio son fundamentales. Las sinergias entre los agentes públicos y privados, entre los distintos niveles de Gobierno, y entre los sectores productivos locales y los mercados más amplios son un componente esencial para activar el desarrollo territorial.

Sin embargo, las ocurrencias de dichos fenómenos, a nivel local, no se constituyen en una práctica instalada. Más bien, los municipios se caracterizan por presentar una marcada precariedad en sus capacidades de gestión y planificación. Aspectos que tiende a ser grave, dependiendo del tamaño, nivel de profesionalización y capacidad financiera de las mismas.

De hecho, muchas municipalidades en la región – en alto número pequeñas y rurales - no logran contar con capacidades institucionales sólidas y experimentan en el tiempo algunas iniciativas marginales de mejora, que no permiten resolver las estructurales deficiencias financieras, de gestión y carencias importantes en sus rendiciones de cuentas y transparencia.

El sistema municipal de la región se caracteriza por una amplia heterogeneidad y asimetrías, en lo que referido a sus recursos humanos, financieros; herramientas de planificación estratégica, presupuestarias, formulación y gestión de proyectos, evaluación de programas , gestión ambiental , gestión de riesgos, ordenamiento del territorio, probidad , entre otros aspectos, que limitan en forma importante sus posibilidades de convertirse en reales conductores de procesos de desarrollo de gobernanza local.

Los avances que se han ido logrando, en los últimos, muestran su insuficiencia para que los municipios ante el aumento de la misma complejidad - cambios económicos, exclusión socio territorial - y el creciente aumento y diversificación de

las políticas públicas orientadas a la modernización social, cuya efectividad radica en el agenciamiento de dichas políticas y programas en los municipios para el despliegue territorial.

De igual forma, las diferencias intra territoriales impactan directamente en la organización municipal, en la capacidad de generar recursos propios, de enfrentar la administración de servicios y programas públicos y, en general, de dar respuesta a las demandas ciudadanas.

Se precisa avanzar hacia procesos de regulación del mercado e instalación de mecanismos participativos y prospectivos de planificación de los territorios, con un sentido de pertinencia y cierta dosis de obligatoriedad, que permita relevar la significancia del rol del Estado en el desarrollo equitativo de los territorios.

Como sabemos, los procesos modernizadores no son neutrales dado que son claramente intencionados al ser diseñados para generar efectos en los sistemas sociales.

Por tanto, los impactos de tales acciones racionalizadoras son múltiples, complejos y, además, generadores de fuertes contradicciones; ante ello la planificación se constituye en un bien altamente deseado; como afirma Matus (2006):

> Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones hoy son eficaces o ineficientes…o sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación. Es la mano visible que explora posibilidades, donde la mano invisible es incompetente o no existe. Pero sobre la planificación hay una confusión costosa y terrible.

Los actuales escenarios de aumento creciente de la complejidad social, la visibilidad que adquieren las desigualdades territoriales y la demanda de participación sustantiva de la sociedad civil, en los asuntos públicos, permite diferenciar nuevas posibilidades para la planificación, para el desarrollo municipal en marcos de acción más desagregados.

Lo dicho involucra definir modelos que incorporen niveles de decisiones más autónomas y sustentadas en criterios, que configuren la noción de desarrollo desde abajo. Vale decir, dejar espacios al aporte local en sus distintos niveles territoriales, pues el conocimiento de su realidad concreta puede favorecer su propio desarrollo.

En el escenario de oportunidad, que se está dando de valoración de la dimensión territorial y del rol estratégico que les compete a los gobiernos municipales en ello,

es oportuno reconocer en los planes estratégicos territoriales, como los medios de mayor potencialidad y dinamismo para desarrollar y dar actualización permanente a los diversos actores públicos y privados involucrados en los objetivos del desarrollo territorial y de la descentralización, principalmente política.

La relación desarrollo territorial, planificación municipal y descentralización ha entrado en los últimos años en complejo proceso de revisión, tanto en sus concepciones teóricas como en lo concerniente a las experiencias, que a partir de dichos planteamientos se han implementado en América Latina.

En el marco de dichos perspectivismos, las críticas a los procesos de planificación y formulación de políticas públicas, formuladas desde un eje centralizado han sido amplias y severas; especialmente cuando, por un lado, los procesos modernizadores del Estado se han enfocado en los gobiernos democráticos a descentralizar política y administrativamente los países. Por otro, los efectos colaterales de globalización y su modelo de desarrollo se hacen sentir en forma excluyente y asimétrica en los territorios y, en consecuencia, se requiere de un fortalecimiento integral de los gobiernos municipales.

Ante el estado de situación descrito se debe apostar por modelos prospectivos de amplia base participativa, para visualizar escenarios de desarrollo de elección local. Ello implica dejar espacios al aporte local en sus distintos niveles territoriales, pues el conocimiento de su realidad concreta puede favorecer su propia endogeneidad.

Las abiertas críticas a la plausibilidad que tendría hoy una planificación del desarrollo territorial de corte centralista, permiten abrir paso a nuevas perspectivas que enfatizan la necesidad imperiosa de instalar una cultura planificadora descentralizada, prospectiva y participativa, que permita sustentar los procesos de gobernanza requeridos para los tiempos actuales y, por cierto, llegar a configurar un enfoque integrado del desarrollo territorial, que permita lograr alcanzar niveles importantes de cohesión social.

Así observamos que, en forma paralela a la adhesión creciente que ha ido tomando la opción teórica – metodológico del desarrollo territorial endógeno, las miradas y anquilosadas prácticas planificadoras centralistas se niegan a abandonar sus cómodas posiciones, desde los ministerios sectoriales y servicios desconcentrados.

Esta actitud de negación que, algunos siguen sosteniendo para no distribuir el poder a los actores regionales y locales para decidir sobre su propio destino, va en contrapelo de la redemocratización y, atenta seriamente para gatillar procesos innovadores que permitan nuevas formas de hacer las cosas y así, lograr procesos de cohesión social en los territorios.

El asunto fundamental para el gobierno central y los municipales y la puesta en marcha de sus estrategias de desarrollo y cohesión social, es cómo identificar políticas de planificación prospectivas que superen los modelos de mercado de intervención pública que se han imprentado con escaso éxito en reducir la desigualdad, pero con amplio margen de triunfo para generar externalidades negativas, especialmente segregadoras a nivel territorial.

Por ello, el sistema político no puede dejar de contemplar la idea de pluralidad como fundamento mismo de sus operaciones y de asumir que hoy se desenvuelve en una realidad compleja y contingente.

Si desde una óptica que privilegia la construcción del desarrollo desde lo local y que , por tanto, definimos que modernizar el Estado es acercarlo a la comunidad, nuestras observaciones nos indican que los gobiernos municipales no están siendo exitosos en su afán por acoplarse a la creciente complejización que presenta la sociedad actual, agravando con ello los efectos generados por las indudables dificultades que existen hoy, para una conducción central de los problemas sociales más relevantes a nivel territorial.

La efectividad del proceso descentralizador en el futuro está asociada a que los gobiernos municipales logren diseñar e implementar un sistema de gestión bien diferenciado de la lógica, de una administración pública sectorial, que hoy sigue persistiendo y obstaculizando la descentralización de la gestión pública.

Este sistema diferenciado puede ser definido como un sistema de gestión pública estratégica que se caracterice por contar con capacidades tecno políticas, articulado por equipos de trabajo de alto nivel, que le permitan asumir las complejidades de una gestoría municipal moderna e innovadora. Es decir, capaz de coordinar, articular, regular, evaluar y planificar estratégicamente las visiones parciales, sectoriales, municipales y federales cuando correspondan en el marco de una apuesta por el desarrollo endógeno con visión sistémica.

Este objetivo implica grandes complejidades y desafíos debe considerarse que el éxito de un cambio, en la deriva de su actual coordinación de acciones, está asociado no solo a sus posibilidades estructurales como sistema, sino, especialmente, al logro de la generación de mecanismos que puedan provocar resonancias en el conjunto del aparato público, respecto a que el proceso descentralizador puede constituir un camino plausible para aminorar los crecientes procesos de exclusión social que muestran los territorios.

Una modernización para el logro de una gestión estratégica y prospectiva, constituye una tarea significativa para conformar gobiernos que construyen futuribles y deciden en escenarios cargados de nuevas complejidades sociales y con fuertes dosis de incertezas.

La experiencia acumulada nos señala que la eficacia de la planificación municipal no depende sólo de los procedimientos técnicos y de la calidad de la información, sino, también, de la activa interlocución con los agentes y grupos de interés y de opinión existentes en los territorios. Como afirma Godet (1996):

> La prospectiva busca una forma de reflexión colectiva, "de una movilización de las mentalidades, frente a los cambios del entorno estratégico".

Se hace evidente que una verdadera renovación de la gestión municipal debe tener como un eje estructurante la instalación de una práctica sistemática de planificación prospectiva territorial, articulada, moderna, participativa y dotada de soportes institucionales, financieros y competenciales, que les permitan realmente incidir en los territorios con una mirada de largo plazo.

Un *sistema de planificación prospectiva del territorio* debe romper con esquemas anquilosados de ver el futuro del territorio. Dado que no hay un futuro sino varios, debemos apostar por modelos teóricos que ven las dimensiones societales desde un enfoque de la complejidad y que, por tanto, la prospectiva es la opción metodológica para tener en consideración como factor reductor de dichas complejidades y en la definición de escenario. Como nos señala Godet (2001) :

> Un escenario no es una realidad futura, sino un medio de representarla con el objetivo de esclarecer la acción presente a la luz de los futuros posibles y deseables. La prueba de la realidad y la preocupación por la eficacia deben guiar la reflexión prospectiva para un mejor dominio de la historia; es por ello que los escenarios no tienen credibilidad y utilidad si no respetan las cinco condiciones de rigor: pertinencia, coherencia, verosimilitud, importancia y transparencia.

Una planificación con sentido prospectivo, nos debe ayudar , por tanto, a identificar niveles de complejidades a observar, a abordar sistémicamente la situación actual y señalar las principales tendencias a futuro, con lo cual podremos prefigurar la imagen de futuro deseable para un territorio, la formulación de una estrategia que hará posible alcanzar los objetivos deseado y por cierto, la instrumentación del plan, es decir, al conjunto de pautas de acción y bases técnicas para la asignación de recursos y la evaluación de resultados.

Un sistema de gestión municipal moderna requiere como condición de base competencias de planificación con visión prospectiva. Desde ahí se podrá lograr una búsqueda creativa, organizada, sistemática y comprometida de incidir sobre el futuro del territorio regional/ local. Y para ello, hay que tener en consideración la doble naturaleza de la planificación, por un lado, la planificación como proceso, en cuanto secuencia

de instancias donde interactúan los propósitos políticos del gobernante, el análisis de los técnicos y los cambiantes parámetros de una realidad regional dinámica y por otro lado, la planificación como método, en cuanto secuencia ordenada de actividades y procedimientos para asegurar la coherencia y consistencia interna del plan, así como la viabilidad de los objetivos y de las acciones a emprender.(Soms, 1997).

Planear prospectivamente los territorios, desde los gobiernos municipales, supone formular escenarios y determinar objetivos y metas, estrategias y prioridades, asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar esfuerzos, evaluar etapas, resultados y asegurar el control de los procesos.

Un acercamiento desde una opción metodológica, con sentido prospectivo, permite reducir riesgo e incertidumbre en la puesta en marcha de un Plan o Estrategia porque permitirá identificar los factores clave y sobre ellos implementar la estrategia efectiva. La prospectiva permite a su vez analizar los posibles escenarios que se abren al proyecto y una vez seleccionado el escenario apuesta, articular las acciones estratégicas pertinentes.

Posibilitar que la planificación se despliegue en forma sistemática y participativamente con los actores del territorio, presupone la capacidad de escoger entre varias alternativas los futuros deseables y posibles que se ha dado no sólo en las organizaciones municipales, sino aquellas visiones que emanan de una ciudadanía empoderada con su propio desarrollo. Implica decidir en el presente las acciones que habrán de ejecutarse en el futuro, con el fin de lograr los objetivos previamente establecidos. (Miklos, 1993).

Una articulación de los diversos niveles de planificación y de los diversos actores para planificar el desarrollo a futuro de los territorios es una tarea de envergadura, dado que la deseada concertación de actores para el desarrollo requiere de fuertes dosis de negociación y apertura a nuevas posibilidades.

La prospectiva permite visualizar el modelo territorial del futuro, mediante la construcción de escenarios, con la participación de los principales actores de la comunidad, enfatizando la integración multisectorial o transversal, al contrario de los enfoques sectoriales. Y esta fortaleza es la que permite su aplicación a cualquier nivel de observación del territorio. La cual permite desde una generación participativa de los escenarios de desarrollo de los territorios municipales, como afirma Miklos y Jiménez (2008):

> *"La emergencia de una sociedad sujeta a procesos abiertos, multidimensionales, hace que los ejercicios de construcción de políticas públicas se tornen complejos. En general, la fuerza de los procesos descentralizadores, el retroceso del Estado, la movilización ciudadana, así como el aumento de la incertidumbre social empujan a los gobiernos a construir sus políticas públicas desde abajo y en concreto, urgiéndolos a crear un arquitectura /tejido que permita legitimarlas y hacerlas eficientes; crean un ensamblaje de prácticas organizativas que intentan ligar lo local con lo global, lo de abajo con lo de arriba, lo cual implica que cualquier planteamiento de planeación estratégica y de prospectiva no sólo se instrumente bajo enfoques verticales , tipo top – down o "transversales".*

En consecuencia, se trata de contar definitivamente con un sistema territorial de planificación prospectivo, que incorpore a su decidir enfoques teóricos y metodológicos que le permitan visualizar y proponer medidas de mediano y largo para el desarrollo endógeno territorial y no seguir actuando reactivamente a las tendencias e incertidumbres de la complejidad social actual.

Es vital que haya espacio para que exista una planificación prospectiva territorial que se haga cargo de la modernización y sus variados efectos. Ello va más allá de cumplir con los requerimientos legales de contar con instrumentos de planificación de los territorios municipales. En donde, la validez de los instrumentos de planificación se explica a partir de su vigencia legal, no por su uso efectivo para coordinar acciones participativas, en torno al desarrollo de los territorios.

En general, las municipalidades deben cumplir con la generación de instrumentos como sus planes estratégicos instituciones y /o planes de desarrollo comunales, sin embargo, ellos son letra muerta si, al menos, no toman en consideración aspectos como:

- Anticipar escenarios futuros en distintos ámbitos; institucionales, sociales y territoriales.
- Contribuir al debate comunal sobre el tipo de desarrollo deseado por los habitantes desde el territorio, sustentado en la participación ciudadana.
- Ser "guía para la acción", es decir, un instrumento orientador de planes y programa.
- Orientado a vincular acciones cotidianas, con propósito estratégicos de mediano y largo plazo.
- Contribuir al diseño y ejecución de presupuestos anuales y fundamentados.
- Desencadenar análisis de la articulación de la estrategia y la estructura municipal en torno a los acoplamientos estructurales con los entornos.

- Generar dispositivos que permitan desplegar sistemas de control de la gestión global municipal, en función de sus objetivos estratégicos de desarrollo.

- Identificar procesos de pre inversión y ex post de los planes, programas y proyectos locales.

Es deseable reiterar que la planificación municipal es un proceso que se materializa con la interacción de múltiples actores y agentes del desarrollo local y territorial, por ende, una diversidad de intereses y enfoques. Estos aspectos permiten identificar y caracterizar las principales tensiones sociales y dinámicas territoriales, para el diseño y formulación de lineamientos, acciones y programas para el desarrollo social, productivo y territorial.

Se pueden identificar diversas variables que atentan con la posibilidad de instalar y desplegar un sistema de planificación prospectiva a nivel municipal. Ciertamente que las miradas de corto plazo de las autoridades políticas de turno – condicionadas por las elecciones y el clientelismo - no favorecen el desarrollo de una prospectiva local. También, las limitadas capacidades técnicas que existen en parte importante de los municipios del país dificultan llevar adelante procesos planificadores y, por ende, algunas veces se recurren a organismos privados externos para que el cumplimiento de la tarea; la cual no siempre tiene los estándares necesarios para considerar la propuesta, como una planificación prospectiva del territorio.

La mayoría de las veces nos encontramos con un diagnóstico básico y una cartera de proyectos de baja viabilidad de concretarse, tanto porque los recursos que el municipio cuenta son escasos, como por las limitaciones de profesionales para formular carteras de proyectos a organismos sectoriales y regionales que puedan financiar un número importante de las iniciativas, las cuales se identificaron como prioritarias en el instrumento aprobado.

A ello hay que adicionar la baja participación ciudadana real, que se manifiesta en el ciclo de planificación municipal. Proceso que es más bien capturado por los técnicos y bajo la tutela política que generaba límites de resonancia con las demandas y/ o aportes de las comunidades para el logro de planes de acción coherentes, con el logro de brechas de bienestar social que éstas persiguen.

Probablemente, cuando existe una dosis de participación, ésta no sólo es muy acotada, sino también con componentes de simulación. Todo ello de una participación activa y sustantiva que propenda a una gobernanza pactada de los territorios. Como afirma D. Palma (1999), una Participación sustantiva es:

> Una situación que surge (o puede surgir) en el encuentro de dos dinámicas… la capacidad de participar… apuntando a las actitudes y a las habilidades que los sectores han desarrollado a través de las prácticas…y a la oportunidad de participar… incorporada e inscrita en el diseño de las políticas, que permiten el adecuado ejercicio de la capacidad de participación que aporta el grupo concreto, que se incorpora en una acción colectiva.

Este tipo de participación se distingue de las miradas más funcionales e instrumentales que han acompañado gran parte de los ejercicios planificadores a nivel local, y que han coadyuvado en la producción de políticas asistencialistas, basadas en los intereses y tiempos del Estado, por encima de las propias necesidades y potencialidades reales de las comunidades. Redundando todo ello, en la falta de conocimiento y legitimidad de muchas de las decisiones, que se han enmarcado en planes locales de desarrollo carentes de representatividad social y política.

Al mismo tiempo, es lógico afirmar que la elaboración de estos tipos de instrumentos sigue siendo un ejercicio restringido en la medida que se simplifica a un trabajo de recopilación de información, análisis de alternativas y formulación de un plan de inversiones, la que a veces es matizada por un "diagnóstico participativo", acotada a organizaciones no siempre representativas del territorio; con lo cual se impide lograr realmente una amplificación de la participación ciudadana sustantiva, que permita avanzar en la configuración de una planificación prospectiva y democrática del territorio.

Asimismo, no siempre la autoridad política municipal está disponible para abrir mecanismos de auditoría social por parte de la comunidad, respecto de la formulación, implementación y evaluación de los ejes de acción – programas y proyecto – identificados y aprobados en los planes aprobados.

Conclusiones

Asumir que la gestión municipal se extiende en la corresponsabilidad y cooperación de la sociedad civil, no sólo se perfila como un interesante abordamiento teórico, es una práctica necesaria y urgente, cuya materialización nos señala un real avance en la modernización de la gestión pública en la región.

Es estratégico que el sistema de gestión municipal aborde la eficacia y eficiencia de sus acciones, mediante rediseños organizacionales que potencien sus capacidades institucionales en función de establecer nexos colaborativos, descentralizados y participativos.

Se precisa que una gestión de calidad municipal ya empalmada, con la necesidad de ir profundizando en un sistema de elección pública local para fortalecer la descentralización y la participación de la ciudadanía, en los asuntos públicos locales. La legitimidad de los gobiernos municipales no se puede sólo sustentar en su naturaleza democrática, también deben demostrar capacidad técnica para resolver cuestiones esenciales del bienestar de la población.

Por ello, abordar los desequilibrios territoriales e inequidades socio territoriales es ineludible. De ahí, la necesidad de avanzar a un enfoque integrado de desarrollo territorial para la cohesión económico y social.

Pero la descentralización por sí misma no es suficiente para proveer de bienes y servicios públicos de calidad. La tendencia apunta hacia el logro de nuevos y mejores estándares de innovación pública municipal, para el logro de efectividad social en la región.

El avance hacia un enfoque, de estas características, requerirá cambios profundos que permitan establecer un sistema de gestión estratégica, fortalecimiento de las capacidades institucionales y de gobernanza, capaz de realizar intervenciones adecuadas a los distintos contextos y, para el logro de ello, se requiere como eje central políticas legitimadas por la participación profunda de la ciudadanía en todas las etapas del proceso.

Vale decir, se debe fortalecer la institucionalidad municipal en todos sus aspectos y, por otra, instalar un sistema descentralizado de planificación prospectivo y participativo que permita llevar adelante programas de desarrollo endógenos pertinentes y eficaces y que rompa con las actuales lógicas – ya agotadas - de inversión y gestión de los territorios.

Referencias Bibliográficas

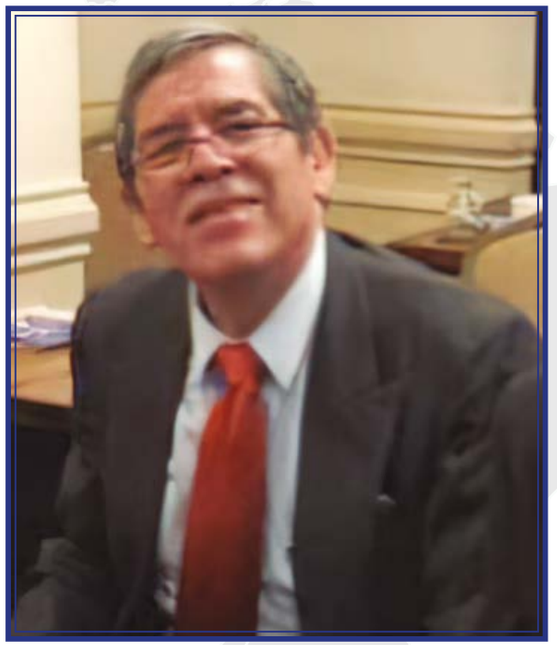
- Bauman, X., (2001), Globalización: consecuencias humanas, México: FCE.
- Ballart, X., (2008), "¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?: Aproximación Sistemática y estudios de casos". Serie Administración del Estado. Madrid.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2015), Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015. Pactos para la igualdad territorial, Santiago de Chile.
- Grosjean, N.; Maillat, D., (1998), Globalisation et systèmes territoriaux de production. Working Paper IRER 9906a, Université de Neuchâtel, Neuchâtel. ml.
- Gilio, A., (2016), Desarrollo de las capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones, Año 3 / Número 3, Septiembre-Diciembre 2019. Revista del Clad Reforma y Democracia, (66), 228-258.
- Godet, M., (2001), Creatinf Futures, London, Economics.
- Grillo, F., (2020), Administración pública, pandemia y mundo pos-COVID-19. Recuperado: https://clad.org/wp-content/uploads/2020/09/Articulo_Administraci%C3%B3n-p%C3%BAblica-pandemia-y-mundo-post-Covid-19_Fernando-Grillo.pdf
- Haefner, C (2019), Participación ciudadana y creación de valor público: componentes estratégicos para una gestión pública relacional. Revista Interdisciplinaria de Estudios Latinoamericanos, Año 3/ N.º 3, Septiembre–Diciembre.
- Jiménez, E. Haefner, C. (2015), Sociedad, estado y prospectiva. ED Universidad de Valparaíso y LOM editores: Santiago.
- Lechner, N. (1999), El debate sobre el Estado y el mercado. Centro de Estudios Públicos.
- Luhmann, N. (2004), Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia. Trotta: España.

- Matus, C., (2007), Los tres cinturones del gobierno. Universidad de la Matanza–Fundación ALTADIR, Argentina.
- Micklethwait, J. y Wooldridge, A., (2014), The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State (The Penguin Press, New York).
- Miklos, T.; Jiménez, E. y Arroyo, M., (2008), Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción, México: LIMUSA.
- Miklos, T., (1993), Planeación Interactiva. Ed. LIMUSA- Noriega, México.
- Moore, M. y M. Harvard, (1995), Creating Public Value: Strategic Management in Government. Harvard University Press.
- Oszlak, O., (2014), Políticas públicas y capacidades estatales, Forjando, Año 3, N.º 5, (Número Especial: Las Políticas Públicas en la Provincia de Buenos Aires), pp. 14-2.
- Palma, D., (1999), La Participación y la Construcción de Ciudadanía. CI.S. – Universidad ARCIS. Documento de Trabajo. No. 27, Santiago de Chile.
- Ramírez Plascencia, J., (2005), Futuros diversos: corazón de la prospectiva. Revista Futuro y Prospectiva, Universidad de Guadalajara http://www.ege.udg.mx/ revistaudg/rug26/art1dossier26.ht.
- Soms, (2007), Estrategia Regional y Plan Regional de Gobierno. Guía Metodológica. División de Planificación Regional, MIDEPLAN.
- Soms, E., (1995), Apuntes metodológicos para la elaboración de Estrategias y planes regionales, Mideplan, Santiago de Chile.
- Waissbluth, M. y Larraín. F., (2016), Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. Recuperado de http://www.sistemaspublicos. cl/wp-content/uploads/2018/02/Modelosde-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblicaimplicancias-para-la-planificaci%C3%B3nevaluaci%C3%B3n-y-control-degesti%C3%B3n-del-Estado.pdf

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

AUTORIDAD NACIONAL
DE TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN

Descentralización y Desarrollo Territorial, la Nueva Agenda para Enfrentar los Desafíos y Retos Futuros en Centroamérica[1]



Dr. Caryl Alonso Jiménez[2]

Resumen

La modernización del Estado y la reforma de la administración pública de los años 80, en el siglo pasado implicó la creación de condiciones políticas y administrativas, en la que impulsó la descentralización, que buscaba extender nuevos roles, funciones y competencias que trasladaría el gobierno central hacia el gobierno municipal, y que debían incidir en nuevas dinámicas de desarrollo territorial. La descentralización, como nuevo marco de relaciones del centro a la periferia, no se consolidó y fracasó en un intento.

El artículo repasa los principales factores y los determinantes que fueron clave en esa etapa. Analiza y cuestiona dicha etapa y propone un nuevo itinerario para una nueva agenda regional, que retome la descentralización de cara a los nuevos retos y desafíos en la región.

1. El artículo aborda un enfoque coincidente del autor en la tesis doctoral: "Los Avatares de la modernización del Estado y su implicación en la reforma de la administración pública", Madrid, 2014.
2. Recibió su título como Doctor en Política y Sociología por la Universidad de Salamanca, España, es Magister en Dirección y Gestión Pública por la Universidad Carlos III de Madrid, España y cursó la Licenciatura en Historia por la Universidad del Valle de Guatemala, Guatemala.

   En su experiencia académica, se desempeñó como Docente universitario en posgrados, maestrías y doctorados en diversas universidades nacionales, relacionado a los cursos sobre políticas públicas; gobierno y gestión pública; metodología de la investigación; globalización y tendencias mundiales; comunicación estratégica; epistemología; integración regional; descentralización y reforma del Estado; ciencias sociales y análisis estratégicos.

   En su trayectoria profesional se desempeñó como Director encargado del Despacho de Estudios e investigación Legislativa del Congreso de la República de Guatemala; como consultor en Diseño de la Política de Pueblos Indígenas e Interculturalidad del Ministerio de Cultura y Deportes; Consultor externo en Políticas y Gestión Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública y Consultor externo de Estudio de Gobernanza de la Tierra en Guatemala del Banco Mundial.

Palabras clave:

Estado, gobierno central, descentralización y gobierno municipal.

Introducción

"Hay que decirles la verdad a los jóvenes, y para eso, hay que comenzar conociendo la verdad", expresaba Mario Bunge"[3], justamente, para comprender la realidad actual de Guatemala y el sistema de relaciones Estado-ciudadano es imperativo conocer desde la perspectiva histórica los procesos y dinámicas, seguidos en la etapa de modernización impulsados en la década de los años ochenta en el siglo pasado.

Es innegable que el Estado actual y sus formas de expresarse institucionalmente, no necesariamente se consolidaron a partir del cambio y surgimiento de la globalización y el mercado a nivel planetario.

En Centroamérica, la historia tiene las raíces profundas en las dinámicas y evolución de la configuración del poder y son el marco para comprender el Estado, es por ello por lo que son los sujetos de esta investigación. El sociólogo Edelberto Torres-Rivas expresa que "el Estado tiene explicaciones en procesos revolucionarios de la segunda mitad del Siglo XX en la región y que permiten comprender que es el objetivo del cambio en procesos, donde acontecen modificaciones que implican a las estructuras orgánicas y funcionales a nivel gubernamental[4]".

El debate en este ensayo es insistente en la interrogante ¿Cómo y en qué condiciones se concibió el proceso de modernización del Estado y la reforma de la administración pública en Guatemala? ¿Hasta dónde la visión de reformas tomó en cuenta los importantes rezagos sociales, que provenían de la geopolítica mundial en los años del enfrentamiento político, ideológico y militar de las grandes potencias mundiales?

Siguiendo el pensamiento de R. Nisbet, citado por Ángelo Panebianco[5], expresa que, en la sociología clásica, en el marco del cambio social, se producían leyes predeterminadas y que podrían saberse a priori dichos cambios. En el caso guatemalteco, la transformación del Estado como organismo vivo debía pasar por

3. Ver entrevista a Mario Bunge en la Revista Digital Campus de la Universidad de Murcia, en abril de 2008
4. Torres-Rivas, E. (2011) Revoluciones sin cambios revolucionarios. F&G Editores. Guatemala.
5. Panebianco, A. (1995), Modelos de Partido, Alianza Editorial. Pág. 447.

acuerdos y consensos en un marco político y social que fuera capaz de definir las rutas, en cuanto a velocidades e intensidades[6] del modelo de Estado, gobierno y sociedad, pero sobre todo del cálculo de tiempo que se requería para lograrlo.

En la década de los ochenta, con el retorno a la democracia y la promulgación de la Constitución Política de la República se abrieron las puertas a un amplio marco para el fortalecimiento del municipio.

Desde esa dimensión, los constituyentes definieron un modelo que incorporaba la participación del municipio en el presupuesto de ingresos y gastos del Estado , en la que se crea por primera vez en la historia una visión territorial que incorpora a las dinámicas de inversión pública no solamente una estrategia de ampliación de la presencia estatal abandonada históricamente por el modelo económico productivo del Siglo XIX y más particularmente por la economía contrainsurgente[8], que tiene su principal expresión en los presupuestos militares a partir de 1963,[9] que queda reconocido en el retorno la democracia hasta la actualidad.

Esa primera etapa colocó al municipio con altas fuentes de financiamiento, con transferencias de capital y situado constitucional de hasta el 90% del total de sus ingresos no tributarios; sin embargo, aún y cuando contaba con recursos financieros no significó capacidad del gobierno municipal para atender las demandas, funciones y competencias.

Es en esa etapa que se consolida, el sistema de funcionamiento del gobierno municipal e igualmente se fortalece también el modelo centralista en Guatemala[10]. Aunque el debate del centralismo se explica en Guatemala, no solamente a partir del modelo presidencialista sino de la dependencia financiera del municipio y los efectos en el comportamiento democrático del sistema, particularmente de los liderazgos políticos emergentes a nivel local que fueron cooptados a partir de largos y extensos procesos de clientelismos de los partidos políticos que impactaron en la organización de comités cívicos electorales, que pudieran haber generado amplios procesos de gestión comunitario y municipal.[11]

6. Aunque Panebianco hace referencia a la organización política, aquí se amplía al concepto de Estado. Ibíd. Pág. 451
7. Artículo 257 de la CPRG que define la asignación financiera a las municipalidades y que establece el 10% en el Presupuesto General de Ingresos y gastos del Estado.
8. Robledo, G. (2009), El gasto militar y su impacto en el presupuesto del Estado: 1976-2004. GAM, CIIDH y AGIP. Guatemala. Pág. 135.
9. Ibíd. Pág. 5
10. Alonso, C. Op. Cit Pág. 12.
11. Alonso, C. (2007) "El Comité Cívico en Guatemala, un espacio para el ejercicio del poder. Cuadernos de Sociología No. 5. Centro de Estudios Sociales UPSA GUATE, No. 5, Encrucijada Electoral. Guatemala, págs. 83-110.

Es importante mencionar que, a lo largo de la primera década del siglo XXI, las condiciones centralistas no solamente continuaron, sino que se profundizaron a partir de la aprobación de la denominada trilogía de leyes dirigidas a fortalecer al municipio.

Aún y cuando se mantuvieron los flujos financieros en porcentajes mayores por el crecimiento del presupuesto anual del Estado, los mecanismos de financiamiento para el funcionamiento orgánico fueron precarios persistiendo intencionadamente, dado que se mantuvieron desde el marco Constitucional barreras que cierran los intentos de fortalecer al municipio[12].

1. Más allá del Centro ¿Hasta dónde del centro?

En 1999, el estudio del Banco Mundial "Más allá del Centro; la descentralización del Estado",[13] a cargo del equipo integrado por Burki, Perry y Dillinger que coordinó uno de los estudios más emblemáticos del proceso de descentralización por encargo del Banco Mundial, definió las grandes orientaciones sobre el proceso de descentralización que deberían seguir los Estados en América Latina, a partir del fracaso del centralismo histórico del continente[14].

La tesis del citado estudio (Burky, et al), buscó demostrar las debilidades del centralismo en América Latina, principalmente por la administración de los servicios y generación de bienes públicos[15], y en que se propuso generar el marco para las transferencias de mayores competencias a los gobiernos subnacionales y municipales del continente.

No se trató del simple debate de la propuesta de transferir competencias sino de reformas de carácter institucional profundas para el Estado, que incorporaron nuevas discusiones a la política fiscal a nivel territorial y en la transferencia de aquellos bienes

12. El Artículo 257 CPRG en el segundo párrafo establece "(…) queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las Municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos".

13. Burki. S. (et al) Op Cit. Pág. 8

14. Burki, S. (et al) Op Cit pág. 9

15. El debate de la gestión por resultados la postura que aborda el BID, respecto a los bienes públicos que dependen en gran medida de procesos centralistas que debilitan los servicios públicos. Ver en: García R; García M. (2010) La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina. BID.

públicos[16], que curiosamente mostraban mayor capacidad de retorno financiero al Estado. La interrogante surgida era ¿Hasta dónde del centro se debía avanzar en el proceso del Banco Mundial?

Esta etapa se asumió con mayor profundidad durante el gobierno del Presidente Álvaro Arzú Irigoyen (1996-2000) y en la que se destacaron los procesos más importantes en la aplicación de las reformas administrativas[17], para impulsar la modernización del Estado a través de la desincorporación de activos, principalmente de la telefonía, energía eléctrica, banda radioeléctrica, concesión de carreteras y el surgimiento extendido de patronatos organizados de la iniciativa privada, quienes bajo la excusa de la eficiencia administrativa les fueron concedidas la administración de programas de salud y educación.

Desde ese marco, las reformas institucionales y la modernización del Estado se convirtieron en una apuesta de largo aliento en la que no debían entenderse como simples proyectos de corto plazo de carácter gubernamental, sino verdaderas reformas estructurales que incidieron y modificaron directamente en la estructura del Estado y su relación con el ciudadano.

No fue casual que se iniciarán esfuerzos hacia la creación de dependencias de carácter estratégico[18] como el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM). Que, aunque dependía de la dirección del Ministerio de Economía estaba coordinada directamente por la Presidencia de la República, que tuvo importante incidencia en el 2005[19], al promulgar la Política Nacional de Competitividad, en que por primera vez se definía el perfil del Estado emprendedor de Guatemala[20]:

a. Un Estado para la prestación de servicios. El retrato debía estar caracterizado por la capacidad generar clúster y cadenas de servicio basado, principalmente,

16. La presente investigación no es una reacción tardía al documento publicado en 1999 sino a aquellos grandes marcos que suponían un proceso de descentralización que en teoría avanzaba precipitadamente hacia un escenario que debía estimular la desincorporación de los activos del Estado y menos hacia el fortalecimiento de las autonomías municipales.

17. La Consulta Popular de 1994 que aprueba las Reformas Constitucionales de carácter financiero dejaba hallado el camino para iniciar las reformas administrativas en la administración pública.

18. En el período de Gobierno 2004-2008, bajo la Presidencia de Oscar Berger Perdomo que tuvieron alta presencia la elite económica en los puestos de mayor nivel de dirección gubernamental. El gobierno se denominaba asimismo "de empresarios".

19. El PRONACOM en el 2005 estaba bajo la dirección de Emmanuel Seidner, prominente miembro intelectual del sector económico de Guatemala, actualmente es diputado al Congreso de la República en la legislatura 2012-2016.

20. Ver en la Política Nacional de Competitividad. (2005) Presidencia de la República de Guatemala. Guatemala, la propuesta de alineación que pretendía buscando que el resto de las políticas adoptarán el marco general a partir de la visión de Estado que se proponía.

en actividades de comunicación en tiempo real y en los que deberían promocionarse sistemas para la creación de empresas de alta tecnología en la atención en línea a nivel internacional[21].

b. Un Estado altamente exportador. La caracterización principal debía basarse en la tradición y desarrollo agroexportador, debiendo tener una mayor y más alta participación en la expansión de los denominados productos de alta incidencia en el mercado internacional de futuros y la diversificación agroexportadora[22]. Debía tener implicaciones en rol del Estado a partir de un marco facilitador de procesos que incentivaran principalmente inversiones intensivas en aquellos productos de mayor y más altas tasas de crecimiento en los mercados.

c. Un Estado hacia el turismo. Que debería caracterizarse en el estímulo hacia la creación de condiciones y facilidades para el desarrollo y atracción de inversiones internacionales hacia la red de servicios principalmente de hostelería. El desarrollo de la agenda debía centrarse en la mayor y más amplia inversión en infraestructura vial terrestre y aérea[23], transportes y telecomunicaciones buscando facilitar el ingreso de inversiones que precipitaran la adopción de extensos programas internacionales de imagen de país, que permitirá la mayor atracción internacional.

La política nunca se puso en marcha, excepto para respaldar con fondos estatales iniciativas del sector privado, que no fueron auditados por el control gubernamental.

21. En esta etapa se establecieron alianzas para la creación de amplios servicios en telecomunicaciones como el Centro de Llamadas para la atención de servicios técnicos transnacionales llamados Call Center.

22. La historia de Guatemala a partir de 1871 se construye el modelo económico desde la agroexportación, aun y cuando la historia económica demostró la alta elasticidad en los precios del mercado internacional que se tradujo en la precaria estructura social del área rural, que dio como resultado rezagos sociales sin precedentes. Hoy (2013), la desnutrición crónica que sufre el 49% de los niños de 0 a 5 años y que se agrava en el área rural se puede explicar por el modelo económico productivo que proviene en el siglo XIX.

23. Una de las más complejas y más altas inversiones se tradujo en el remozamiento y reconstrucción del Aeropuerto Internacional la Aurora, ubicado en la ciudad capital de Guatemala que el año 2006, el monto de inversión fue de Ochocientos Millones de Quetzales (US$100.00), administrado por el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), sin que fuera de la fiscalizado por parte de la Contraloría General de Cuentas.

2. Estado, mercado y sociedad ¿una ruta para la descentralización?

La modernización del Estado, al reducir la institucionalidad pública, privilegió al mercado al facilitarle nuevos espacios de participación dentro de la gestión pública[24], fue evidente entonces que el proceso no estaba dirigido a fortalecer la institucionalidad pública.

Por ello, el debate de la calidad del Estado en Guatemala tiene vinculación directa con la discusión del Estado máximo/mínimo y no necesariamente con el desempeño y comportamiento institucional y su relación con el ciudadano. Desde ese marco, las dinámicas vinculadas a la economía y la política generalmente (matizadas por la historia lejana y reciente) son expresiones de intereses y conflictos que terminan generando diferencias sociales[25], que se expresan de forma colectiva en demanda a respuestas del gobierno[26], buscando restablecer mecanismos de relación Estado-ciudadano.

Desde esa dimensión y después de veintisiete años de apertura constitucional[27], donde la gobernabilidad democrática fue entendida como un modo de imponer, a partir del cambio de paradigmas en la estructura del Estado y no por la simple demanda para la provisión de servicios[28], que aún sigue siendo la expectativa ciudadana en la alternabilidad del poder democrático para la búsqueda del cumplimiento de los reclamos ciudadanos.

Sin embargo, más allá de la agenda para enfrentar la demanda ciudadana, el gobierno ha tendido a seguir las corrientes internacionales que a principios del presente siglo han sido la principal prioridad: lucha contra el terrorismo; narcotráfico, que se traduce en distorsiones de carácter estatal dado que el crimen organizado, inseguridad ciudadana y violencia común, debilitan la lucha por la transparencia institucional y crea agendas

24. Fue emblemática la aprobación del Decreto 114-97 ley del Organismo Ejecutivo por parte del Congreso de la República, donde el artículo 3 otorga competencias para que las entidades sectoriales puedan concesionar servicios al sector privado. Este artículo abre la puerta para procesos de privatización que se realizaron de manera indiscriminada durante el gobierno 1996-2000, sin el consenso ciudadano.

25. Perfil de la Gobernabilidad en Guatemala. (2005) Instituto Interuniversitario de Iberoamérica. Ediciones Universidad de Salamanca. Madrid. Pág. 27 .

26. Tal como se expresó anteriormente deberá entenderse para efectos del estudio como el ejercicio del poder temporal delegado.

27. Si bien, la apertura democrática tiene su primer hito en Guatemala a partir de la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente en 1984, es justamente en la promulgación del Decreto 1-85 Ley Electoral y de Partidos Políticos que se consolida la apertura.

28. T. Khum, citado por Pascual, J. 12, tesis sobre gobernanza democrática de regiones y ciudades. El nuevo arte de Gobernar las regiones y las ciudades. AERYC. Junta de Andalucía. Pág. 59.

mediáticas que rezagan medidas de intervención de carácter estructural, en el largo plazo, principalmente en la política social (educación, salud, vivienda y empleo).

Tres son los grandes hitos que en teoría han marcado la carta de navegación en la conducción del Estado de Guatemala[29]: seguridad, expansión del comercio internacional e incorporación de nuevas modalidades de participación del sector empresarial en actividades público-gubernamentales hacia la acumulación de capital. Hasta ahora no existen propuestas de Estado, en dirección a fortalecer proyectos de largo plazo.

En el Informe "Correlación de Objetivos y Metas del Milenio con los Acuerdos de Paz" de PNUD[30], destacó las expectativas que la ciudadanía supuso en un horizonte de diez años, en los que se esperaba revertir las condiciones de rezago social[31]. Cinco años más tarde ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el 20 de septiembre de 2010, en la ciudad de Nueva York, el Presidente de Guatemala, Álvaro Colom Caballeros, expresó:

> "(…) no puedo dejar de reconocer que Guatemala avanza, pero que su ritmo de avance es todavía insuficiente y, en algunas categorías insatisfactorio para lograr estos estándares mínimos de desarrollo[32]".

Aun y cuando la CPRG promulgada el 31 de mayo de 1985, representaba el primer gran acuerdo nacional y el primer rumbo democrático de Estado, la construcción institucional no alcanzó a consolidar la aspiración democrática, particularmente en la capacidad del Estado para dar respuesta justamente a las demandas ciudadanas.

La pluralidad política y la participación ciudadana, entendida como objetivo de Estado, no se concretó en proyectos permeables hacia la participación ciudadana, el pluralismo y la coexistencia cultural, siguió siendo un discurso que no revistió viabilidades reales, si bien existen reformas legales de carácter electoral que otorgan espacios de participación ciudadana, estos siguen siendo incipientes y aún no van en la línea de construir ciudadanía política.

29. Ver la Oferta electoral de las campañas de los Partidos políticos de los años 2007 y 2011 en la que destacan la seguridad, expansión del comercio internacional y la participación del sector empresarial en las actividades público-privadas.

30. Informe de Desarrollo Humano, Guatemala (2005 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD).

Guatemala

31. Op. Cit PNUD, 2005.

32. Discurso en el que se reconocen los importantes rezagos de Guatemala por parte del Presidente de la República en la sede de Naciones Unidas en la reunión Plenarias de Alto Nivel Sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tercer Informe de Avances en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. (2910) SEGEPLAN, Gobierno de Guatemala. Guatemala.

Por otro lado, los avances en materia de reducción de las fuerzas armadas, previsto en el Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática[33] contempló la reducción del 33% de los efectivos; medida que se cumplió; sin embargo, en presupuestos anuales de ingresos y gastos se mantiene la asignación presupuestaria en los mismos niveles.

Desde la perspectiva, la estructuración del modelo económico casi centenario asentado sobre la agro exportación no solamente se apartó de la realidad social, dejando en el camino temas sustantivos como la política agraria y la política agropecuaria, que margina a más del 60% de la población rural, sino que la agenda del despegue y crecimiento económico se orientó a pequeños sectores estimulados por mercados crecientes hacia la exportación agrícola que depende de la elasticidad de los precios del mercado internacional.

En este marco, gran parte de la soberanía alimentaria de granos básicos se depositó en miles de micro y pequeños productores agrícolas, a quienes las reformas a la Ley del Ejecutivo[34], en 1997 eliminaron de la asistencia técnica y el acompañamiento en la mejora de rendimientos productivos. Esa estrategia, contraria al Estado, abandonó pequeños productores agrícolas y se impulsaron programas, con más énfasis a los grandes productores agropecuarios.

Las reformas institucionales se encaminaron a fortalecer la inversión de capital agroexportador, vale destacar que en los años 1998-2002, la participación del gasto descentralizado subió del 9.8% del PIB en 1999 al 12.4% en el 2002. Lo que en términos del PIB subió ligeramente del 1.4 al 1.5%. Estos procesos de cambio en la inversión social no impactaron en los índices en educación. Ha existido baja eficiencia interna del sistema educativo de Guatemala, que además presenta indicadores de eficiencia más bajos de América Latina. Uno de los mayores costos en la educación lo representa el alto grado de repetición y deserción del primer grado de educación primaria y este indicador debió haberse tomado en cuenta en las reformas institucionales, pero nunca fue ese el propósito.

En el caso de salud, el gasto social no se ha priorizado, sino que ha tendido hacia la baja en los porcentajes comparados en el PIB, el gasto en salud ha sido inequitativo. La fuerte tendencia del ajuste estructural que finalmente se impuso a finales de los

33. Acuerdo Función del Ejército en una Sociedad Democrática. Título 7, Numeral 63, Literal b. Acuerdos de Paz, firmados el 29 de diciembre de 1996.

34. Ver la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, del Congreso de la República que elimina de las funciones del Ministerio de Agricultura, la asistencia técnica a micro y pequeños productores atendidos por la Dirección General de Servicios de Agrícolas (DIGESA), que puso en riesgo a campesinos del área rural de Guatemala.

años ochenta no solamente limitó el gasto social, sino que produjo durante los años de 1996 a 2004 procesos de privatización de los activos estatales hacia manos privadas, con la excusa de facilitar mejores condiciones para el acceso a precios y calidad.

Casos como los del Instituto Nacional de Electrificación, Teléfonos de Guatemala, Empresa de Ferrocarriles, Empresa Eléctrica, Correos Nacionales, línea aérea Aviateca, la concesión de licencias de conducción de automotores, pasaportes, la subasta de bandas radioeléctricas, son de mayor trascendencia. Los sistemas de regulación creados fueron agencias paraestatales como las Comisiones de Energía y Telecomunicaciones.

En esa misma etapa se crean dos entidades que tuvieron alto impacto en el rediseño de los servicios de energía, que pasaron a sistemas de control tarifario por los mismos empresarios en extraños estándares de precios en kilovatio/hora, como la Comisión Nacional de Energía Eléctrica. Por otro lado, la instancia que en el marco de la desregulación de las bandas radioeléctricas crea la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Para matizar el sentido social a las entidades, en un acto contrario al sentido de control social, se crearon dependencias de protección al consumidor, buscando generar sentidos de control frente a la indefensión que el sistema de mercado, entidades estatales que nunca cumplieron su función de regulación y menos de protección social.

En ese marco se creó la Dirección de Atención al Consumidor, integrados de manera mixta entre gobierno y sector empresarial. Esta entidad de protección al consumidor al constituirse en brazo de control del Ministerio de Economía resultó ser contraria a la expectativa del mejoramiento del sistema de instrumentos para la atención ciudadana.

Este proceso privatizador en 1997, principalmente en las áreas urbanas, abandona los servicios públicos como los casos de seguridad, educación y salud que pasaron a formar parte de servicios privados ampliando supuestamente el mercado.

Tal como se mencionó anteriormente, el impulso a la descentralización administrativa[35] desde la apertura democrática en 1985, se consolidó hasta el año 2002 con la promulgación de la denominada trilogía de leyes: Código Municipal, Ley General de Descentralización y Ley de Consejos de Desarrollo, que otorgan en forma tímida y poco entendida nuevos programas que refuerzan el papel del gobierno municipal.

35. En Guatemala el espíritu legislativo de la Asamblea Nacional Constituyente en 1984-1985 le impuso a la descentralización el curioso apellido de "administrativa", tal como expresa el artículo 119 literal b. y el artículo 134 que establece que las entidades descentralizadas y autónomas actúan por delegación.

La descentralización se impulsó sin la claridad, sin el orden ni control estatal hacia la distribución en consenso ciudadano de los bienes públicos[36], que en teoría son el objetivo y resultado final. Su principal medida se concentró en la delegación de competencias, limitando con el ello el debate de la autonomía municipal en Guatemala.

Después de 24 años de participación del municipio en los presupuestos nacionales, a través de situados constitucionales[37] y transferencias de capital, que ascienden a más de cuarenta millardos de Quetzales (US$. 4.5 Millardos) transferidos para la ejecución de programas y proyectos. Hoy los informes de Naciones Unidas evidencian indicadores sociales con altos rezagos impactantes, los reclamos sociales se extienden de forma alarmante generando expresiones de ingobernabilidad local.

La democracia liberal guatemalteca tiene dos imágenes de un mismo paisaje de manera simultánea: al igual que las imágenes de Gestalt[38]. ¨Por un lado quienes tienen la responsabilidad de construir, a partir de los marcos de Estado, el modelo de convivencia y bienestar como proyecto del ideal de Nación y la otra, que lo hace por la vía del mercado, quienes al parecer solamente pueden ver una imagen, no las dos al mismo tiempo y ello es lo que confunde a los planificadores del mercado al intentar comprender al Estado.

Así, mientras una Guatemala se debate entre la exclusión y la marginación, con los rezagos sociales y económicos más altos de Latinoamérica; la otra Guatemala ve el presente y el futuro con entusiasmo y sobresaltos competitivos basados en los altos rendimientos financieros.

No fueron entonces los augurios de las olas democráticas profetizadas por Samuel Huntington,[39] las que marcaron el rumbo hacia la reconstrucción de un sistema para viabilizar el modelo económico que permitiera en forma acelerada el desarrollo sostenido. Por el contrario, en contraposición a ese pensamiento la asimetría de la ola derivó hacia optar por el sistema democrático como vehículo para transportar velozmente la liberación de los mercados, pero que dejó abandonados a miles y miles

36. Torres-Rivas, E. Un Estado para el Desarrollo Humano: Una utopía con los pies en la tierra. (2010) Informe de Desarrollo Humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. Guatemala.

37. Denominado situado constitucional al aporte que el Gobierno Central hace a las municipalidades de conformidad con la Constitución Política vigente que establece el 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. Los criterios del aporte son: 25% población del municipio, 25% del total a todas las municipalidades por igual, 25% por ingreso per cápita ordinario, 15% proporcional a número de aldeas y caseríos y 10% proporcional al inverso del ingreso per cápita.

38. Ver Kurt Lewin, citado por Jorge Arnoletto en el método de psicología de campo, al referirse a las fuerzas propias del individuo y las que vienen del ambiente.

39. Huntington S. (1994) La tercera ola, la democratización a finales del siglo XX. PAIDOS. Argentina.

de ciudadanos guatemaltecos del área rural que desde los años ochenta hasta entrada la primera década del Siglo XXI pasaron a formar parte de los migrantes guatemaltecos en búsqueda del sueño americano en Estados Unidos de América[40].

¿Fallaron las hipótesis? ¿Falló el modelo? No, se falló en el reclamo para un acuerdo que derivara en la construcción del proyecto de Nación que, por ausencia del debate político y de los partidos políticos que no han incidido, no definen el modelo de Estado que se aspira.

Medir la calidad y el desempeño del Estado de Guatemala, a partir de variables fuera de la realidad nacional posiblemente no nos conduzca a resultados reales. Eso sí, cualquier resultado en dirección hacia la democracia en el hemisferio Occidental impuesta como vehículo para el liberar el mercado será la brújula otorgada gratuitamente a quienes dedicados a la vigilancia del sistema solamente requieran justificaciones para imponer nuevas reglas, nuevas exigencias y más transparencia a la democracia liberal, que debe verse reflejada en modelos de comercio libre y no el reparto equitativo; " prácticamente no hay área de la economía que subsista sin el concurso directo del Estado, ya sea a través de exenciones fiscales como subsidios directos a la agricultura"[41].

2.2 Mercado y Estado

La historia reciente demostró que el dilema en el debate del rol del Estado como facilitador/rescatador del sistema económico no quedó concluido en la crisis global de septiembre 2008[42] y aun los debates siguen presentes en el escenario internacional.

Sin embargo ¿Debe ser el Estado un facilitador para el capitalismo o un rescatador de sus fracasos? Favorecer las condiciones legales y normativas del sistema económico resultó ser la vía mediante la cual transitó la modernización del Estado y la reforma de la administración que al parecer encontró en la democracia la mejor vía para el libre tránsito del modelo. Sin embargo, la historia guatemalteca no registra otro modelo que no sea el intercambio de bienes y servicios desde lo privado e individual.

En etapas de descrédito gubernamental, como la década de los años 1944 a 1954, en el siglo pasado, época se buscaba construir el modelo precapitalista capaz de transportar

40. Alonso. C. (2012) Ponencia La incidencia de políticas y gestión pública en atención a los Migrantes Guatemaltecos. Convención de la Coalición de Migrantes Guatemaltecos en Estados Unidos, 12 de octubre, Chicago, Illinois.

41. Velásquez, A. (2013) Idolología burguesa y democracia. Serviprensa. Guatemala. (Pág. 135).

42. La crisis financiera global se relaciona a la quiebra de las instituciones financieras de los Estados Unidos de América vinculados a la desregulación del sistema financiero inmobiliario.

al país hacia nuevas etapas de competencia de mercado privilegiando al sector privado vigoroso; en ese marco el mercado era la fuente del sistema a partir fundamentalmente del rompimiento de las dependencias económicas y financiaras de los Estados Unidos[43]. El mercado entonces es el antecedente histórico y natural en el que deviene el sistema económico productivo guatemalteco.

Sin embargo, vale preguntarse ¿Bajo qué condiciones se desarrolla el mercado y qué escenario es el que prevalece y lo favorece? y ¿Hasta dónde la modernización del Estado y la reforma de la administración pública facilitaron condiciones para vigorizar el mercado?

Hasta ahora, el modelo económico de producción y de intercambio de bienes y servicios, incluyendo el mercado de capitales ha sido un espacio floreciente y de crecimiento sostenido al que generalmente pertenece un segmento social que no rebasa entre el 3 y el 5% de la PEA que obtienen el 38.2% del PIB en los denominados Excedentes de Explotación. En contraposición el 70% restante de la PEA, de los denominados Cuenta Propias, obtienen el 20.3% del PIB[44].

Si la hipótesis es que el mercado es el antecedente histórico y natural en el que deviene el sistema guatemalteco ¿Por qué éste no solucionó históricamente los rezagos sociales y económicos?

En este estudio, justamente, se buscó de cuestionar el sistema y las reglas del Estado y del mercado que se impusieron para el desarrollo dinámico de un sistema que dejó una de las huellas más profundas en el reparto de la riqueza y la equidad social de Guatemala. Por ello, analizar la participación en este ámbito no simplemente es cuestión de estadísticas que reflejen el comportamiento y volúmenes del intercambio de bienes y servicios, sino de la capacidad de entrar en el análisis y las condiciones de competencia real que impuso el mercado, con sus propias reglas y sus propios métodos políticos.

Hasta ahora, por ejemplo, los campesinos pobres del área rural de Guatemala siguen fuera del sistema de los mercados de capitales, por no contar con respaldos fiduciarios y garantías hipotecarias que permitan acceder a recursos para la producción, no tienen títulos de propiedad.

43. Para un análisis más amplio y profundo de la época, así como de las dinámicas económicas, sociales y políticas de Guatemala se recomienda ver en Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1951) El desarrollo económico de Guatemala. BIRF Guatemala, Tipografía Nacional. Al estudio se le conoce como "El Informe Britnell" en honor al jefe de la Misión que elaboró el documento en 1949.

44. Balsells, Edgar. El entorno económico y las reformas constitucionales propuestas por las organizaciones Mayas (2012). Consulta Centroamericana. Guatemala (pág. 19).

Las barreras para el acceso al sistema financiero para los campesinos pobres e indígenas del área rural de Guatemala es considerado un siniestro social[45], traducido particularmente en no tener capacidad de acceso a bienes de capital, quedar fuera de la legislación laboral que se considera uno de los más graves ignominias públicas a la estructura social del campo rural, si bien está medido, su impacto real dimensiona la falta de equidad, desigualdades ofensivas que pueden notarse para el año 2012 en el 50% de desnutrición crónica en niños de 0 a 5 años, con la consecuente pérdida de dignidad ciudadana.

En un estudio realizado por PNUD[46], se refleja en datos estadísticos que Guatemala continúa siendo un país rural, de acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda del 2002, el 53.9% de la población era de origen rural, aunque la proporción se redujo –en parte por una especificación más detallada del concepto– entre 1994 y el 2002[47].

Por otro lado, persiste hasta ahora significativa brecha entre el desarrollo humano de la población rural (con un índice de 0.610 en el 2003) y la población urbana (índice de 0.747), y esta brecha incluso aumentó entre el 2000 y el 2003, aunque el índice de desarrollo humano mejoró para ambos grupos de población durante este período[48].

En abril del 2005, el Congreso de la República de Guatemala ratificó el Tratado de Libre Comercio con Estado Unidos, Centroamérica y República Dominicana, que buscó abrir los mercados al intercambio de mercancías y servicios. Este acuerdo presenta asimetrías en la capacidad de competencia del sector productivo nacional.

Para las grandes empresas locales, una de las oportunidades de expansión se encuentra en la fusión de capitales. Para la mediana y pequeña empresa, las condiciones de competencia quedan reducidas y minimizadas ante de imposibilidad de competir con empresas de bajo costo, particularmente en textiles, producción de alimentos y servicios.

45. El autor fue investigador del Estudio "Los costos de producción de granos básicos del campesino rural de Guatemala", realizado de julio a diciembre de 1991, que sirvió de marco para los proyectos de Cajas de Ahorro y Crédito de la entidad no Gubernamental Asociación para el Desarrollo Integral. El estudio revela las distorsiones de usura e intermediación comercial en el área rural que, en aquel momento se denominó Siniestro social. Por otro lado, el autor destacó distorsiones del sistema financiero guatemalteco al negar a los campesinos pobres del área rural, el acceso a fuentes de financiamiento. Las reglas del sistema financiero nacional hacen incalificable a la población campesina que carece de bienes hipotecarios (títulos de propiedad) o empleos permanentes, situación que los deja en desventaja financiera para la producción agrícola de granos básicos y que hoy evidencia la más escandalosa pobreza y desnutrición crónica del campesino pobre del área rural de Guatemala.

46. PNUD. Desarrollo Humano y Ruralidad. Compendio Estadístico 2004. Coordinador: Juan Alberto Fuentes, Guatemala, diciembre 2004.

47. Instituto Nacional de Estadística, INE (203) XI Censo de Población y VI de Habitación. Guatemala.

48. Ibídem

Existe la creencia que el primer ganador del acuerdo es el consumidor, que tendrá la opción de elegir y adquirir bajo criterios emblemáticos del mercado: calidad y precio, mayor cantidad productos en oferta para el consumo. Al parecer esta creencia errónea parte del principio que el empleo y el salario son estables y cubren al 100% de la Población Económicamente Activa. Contrario a ello, en la medida que la competencia internacional inundó los mercados locales con altos volúmenes de importación, a precios por debajo del costo de producción, aumentó el número de micro y pequeñas empresas que salieron del mercado y pasaron a formar parte de la economía subterránea.

2.3 Políticas Públicas y Modernización del Estado

Entre las distorsiones más importantes en la construcción y desarrollo de la administración pública en América Latina, se encuentra en el otorgamiento de responsabilidades de diseño de políticas públicas al gobierno, cuando en realidad es el ejecutor y gestionado de planes, programas y proyectos.

A partir de esta distorsión, el modelo de políticas en América Latina y Guatemala en particular define marcos de política, pero no promueve acuerdos ni consensos entre actores e interlocutores del Estado para definir la ruta futura del Estado.

Al igual que Harold Laswell[49], las ciencias de política, llamadas políticas públicas, originalmente creadas para reconducir el gobierno de los Estados Unidos de la post guerra en 1951, mediante el estudio de las decisiones basados en el enfoque racionalista; buscaron el diseño de grandes líneas programáticas que sirviera de base a la racionalidad en la asignación de recursos públicos, dirigidos principalmente a las prioridades gubernamentales que tendieron a generar espacios de bienestar ciudadano.

En ello la salud, educación, seguridad, estabilidad económica y financiera jugó uno los principales bastiones que se conjugaba con mayores oportunidades, para crear mercados vigorosos a partir de la incidencia real del gobierno, mediante programas y proyectos que debían impactar hacia adentro del país.

¿Quiénes hacen las políticas públicas y quiénes la gestionan? No cabe la menor duda de que el ejercicio del poder público, establecido constitucionalmente en Guatemala, otorga al partido político el papel de mediador en la voluntad ciudadana. Esta

49. Citado por Aguilar L. (2000) El estudio de las políticas públicas. Editorial Porrúa, México. Pág. 39.

importante tarea de mediación e interlocución permite, en teoría, construir las grandes líneas del proyecto político de la oferta electoral y que el escrutinio ciudadano sanciona con una elección. Si bien la puesta en marcha del programa es responsabilidad del gobierno, éste solamente lo dota de contenido, énfasis y recursos y es la administración pública quien racionaliza y asigna los montos financieros e implementa los programas hasta alcanzar objetivos, metas y resultados.

Hasta ahora en Guatemala no existen experiencias concretas que permitan evaluar resultados de programas de gobierno, diseñados en el marco de política pública en el sentido estricto. Existen esfuerzos, en programas de gobierno, que son puestos en marcha sin mediar oferta alguna con la ciudadanía. Es evidente que ello ha derivado en debilidades en la conducción gubernamental al ejercer y poner en marcha programas que no responden a la demanda ciudadana.

Gran parte de esos esfuerzos que no culminan y no alcanzan niveles de concreción solamente significan pérdidas financieras gubernamentales, que no tienen responsabilidades para los funcionarios en los instrumentos legales y jurídicos. Aún no se tienen criterios ni indicadores para medir la calidad del gasto y esto debilita posibilidades de medición y cambios. Por otro lado, nos encontramos frente a debilidades para la toma de decisiones de mediano y largo plazo.

El impacto perverso de la intuición informada en los sistemas de planificación territorial[50] sigue siendo la fórmula para asignación de recursos y fondos públicos, creando distorsiones en la inversión geográfica sin visión ni estrategia de largo plazo.

Si bien las políticas públicas deben ser una tarea de articulación entre demanda, problemas y oportunidades sociales y económicas asumidas como permanente actividad del partido político, hoy en día estos han perdido uno de los ejercicios más importantes de su función cívica. El espacio natural cada vez y en forma creciente ha sido cubierto por entidades ciudadanas organizadas, que canalizan el reclamo social y el posicionamiento en el acuerdo o desacuerdo público a las medidas gubernamentales. El partido político está invisibilizado.

Es innegable, si el partido político abandona su rol constitucional, esa tarea quedará en manos de sectores sociales y grandes conglomerados que, llamados a corregir las distorsiones del sistema, abonen posiciones gremiales y sectoriales en defensa de intereses muchas veces opuestos y que nunca podrían constituir política pública. No

50. Alonso C (2001) El catastro como instrumento de planificación y desarrollo municipal. Ponencia dictada en la Universidad de Búfalo, Nueva York. Jornadas del proceso de Paz en Guatemala.

es confusión entonces, sino resultado e incapacidades y pérdidas de espacio del partido político.

En la transición democrática, las reformas demandaban cambios en el comportamiento de la clase política y éstas debieron abarcar a todo el conjunto de la sociedad incluyendo aquellos que detentaban los poderes históricos extensos y crecientes, con incidencia masivas y capacidades de liderazgos económico. Se buscó que reforma fiscal se orientará a la simplificación de la participación ciudadana en la apuesta por el Estado y no en evaluar porcentajes de recaudación para horizontalizar la base tributaria.

Esta confusión provocó el estímulo a la discusión de las formas y se abandonó el debate de fondo del Estado. Fue en términos jurídicos la indefensión voluntaria hacia el Estado, expuesta abiertamente por modelos que desestructuraron la capacidad de actuación de los entes institucionales llamados a corregir las distorsiones que nunca se corrigieron.

Se destaca que en coherencia con los objetivos de la estrategia de mediano plazo en materia fiscal aprobada por la Junta Monetaria en noviembre de 1997 y expresada en la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia, establece que a partir de 1998, en función del alcance y para asegurar la sostenibilidad de las condiciones monetarias y financieras para propiciar la estabilidad y la eficiencia financiera, coadyuven al logro de un crecimiento sostenido de la actividad económica se deberán asumirse a nivel regional.

3. *Itinerario de la Modernización del Estado*

En Guatemala, el plan de reformas para la modernización del Estado y el gobierno, así como el marco orgánico y funcional de la administración pública tiene antecedentes históricos de alta importancia a partir del derrocamiento de la dictadura de Jorge Ubico y Federico Ponce Vaides, con el arribo de la Revolución de octubre de 1944[51], que implicó reformas de tipo económico, social y político.

En esa etapa se abrió el marco del Estado hacia espacios democráticos y en los que se destacó la institucionalidad pública en materia social, autonomía de la educación superior y sobre todo la autonomía plena del gobierno municipal. Sin embargo, aún

51. Guerra-Borges A. (2006) Guatemala, 60 años de historia Económica. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala. Pág. 28

y cuando quedaron hasta la actualidad secuelas institucionales fue hasta los años ochenta cuando se sentaron las bases de la reforma y modernización del Estado, con la promulgación de la Constitución de 1985.

Contrario a lo que pudiera creerse, en Guatemala el retorno a la institucionalidad no es el resultado de consensos colectivos sino de un modelo de apertura inusual promovido por el ejército de Guatemala con el contragolpe de Estado de agosto de 1983[52] y que marcó el cronograma de retorno a la institucionalidad del Estado.

Ese escenario de cambio y reforma no tuvieron como protagonista a la ciudadanía sino un acuerdo del poder militar, por lo que no se puede calificar de legitimidad dado que no involucró la participación social por encontrarse el Estado aún bajo la jefatura de gobiernos de facto que impedían la organización y participación política, esta primera ola de procesos de modernización se centraron en el retorno a la democracia como primera medida para construir el Estado.

Los procesos de reforma fueron asegurados y anclados a partir del marco Constitucional que sentó las bases para el retorno a la democracia, allanó el camino para un modelo de Estado en el que persistió el rasgo de institucionalidad con raíces abiertamente centralistas y con alargados tentáculos de sometimiento político en el nivel territorial.

La primera medida del cronograma político aprobado por el gobierno militar introdujo la apertura, inscripción y participación de partidos políticos en la campaña electoral de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente[53].

Sin embargo, es importante resaltar que el primer gobierno militar de 1982, mediante el Consejo de Estado, creado para legitimar decisiones del gobierno de facto instauró la institucionalidad electoral con la aprobación de los Decretos siguientes[54]:

52. A partir de agosto 1983 con el derrocamiento del General Efraín Ríos Montt que lo releva del mando en el gobierno de facto; es sustituido por el General Oscar Humberto Mejía Vítores quien asume el gobierno y acuerda el denominado Cronograma Político que define el proceso para el retorno a la institucionalidad democrática estableciendo las bases del Tribunal Supremo Electoral y la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente.

53. Tomo I, Proceso Político y Antagonismo Social (2013) Guatemala Historia reciente 1954-1996. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO. Guatemala. Págs. 319, 320, 321.

54. Ibídem, pág. 117

Cuadro 5: Decretos para la institucionalidad electoral de Guatemala

DECRETO	INSTITUCIÓN	FUNCIÓN
30-83	Tribunal Supremo Electoral	Convocar a elecciones generales y realizar eventos de elección
31-83	Ley del Registro de Ciudadanos	Registro de afiliados a partidos
32-83	Ley de Organización Políticas	Control, registro de inscripción y vigencia de partidos políticos
138-83	Ley de inscripción y Empadronamiento de ciudadanos	Registro y control del padrón electoral
3-84	Ley Electoral específica para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente	Convocatoria a la Asamblea
47-85	Ley específica para las elecciones general de 1985	Convocatoria a elecciones generales

Fuente: Elaboración propia con datos de Memorias del Tribunal Supremo Electoral.

Aunque la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) fue la primera expresión democrática de participación la respuesta por parte de la ciudadanía fue un 25% de voto nulo o en blanco[55], que sin juzgar de ilegítima expresó su desacuerdo.

La ANC fue el escenario en el que los partidos políticos con mayoría[56], y de tendencia liberal conservadora, concertaron un modelo de Estado que abrió el camino para consagrar los derechos sociales y civiles inamovibles[57] y sentaron las bases para reformas en línea a favorecer derechos ciudadanos.

La modernización del Estado, ya para entonces, se había incorporado como parte del discurso político y se alimentó la propuesta de políticas públicas impulsadas desde espacios inéditos como la consulta y el consenso con actores sociales[58].

55. Ibídem, pág. 318

56. En dos períodos legislativos, de la era democrática, los partidos políticos en el gobierno lo han hecho con mayoría legislativa; ocurrió en el período 1986-1990, en el gobierno de la Democracia Cristiana y el período 1996-2000 en el gobierno del partido de Avanzada Nacional, que permitió la aprobación de marcos legales con mayoría simple. Para la mayoría calificada en todos los casos ha sido necesaria alianza política. Ver informes del Tribunal Supremo Electoral en Guatemala.

57. En el lenguaje Constitucional se denominan pétreos dado que no serán reformados ni eliminados de la Constitución

58. Política Nacional de Modernización (2007) Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado. COPRE. Presidencia de la República de Guatemala.

Esta etapa exacerbó el surgimiento de acuerdos y diálogos políticos, que implicaron a los diferentes actores de la sociedad hacia la generación, nunca concluidos como se podrá ver en capítulos posteriores para la gobernabilidad y el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, que nunca se produjeron resultados o pactos reales.

La apertura y modernización apuntó fundamentalmente hacia la construcción de acuerdos políticos en los que, la aspiración pretendía acordar el modelo de Estado para los siguientes 20 o 40 años y en el que la sociedad, en su conjunto, asumiría como compromiso de país[59].

Se buscaba ampliar el debate, al más alto nivel de Estado, para situar y otorgar en definitiva un marco que brindará las capacidades y autonomía del municipio para enfrentar tareas de gobiernos territoriales para que incidiera en el abatimiento de la pobreza, el desarrollo socio económico y la gobernabilidad.

Sin embargo, el modelo de descentralización, aunque legal en el contexto del Estado era jurídicamente limitado dado que se centró en extensos procesos de delegación, donde las competencias quedaban siempre bajo la titularidad sectorial y por otra, extendía confusamente la descentralización al involucramiento comunitario de funciones, creando distorsiones teóricas y legales que la hicieron inentendible[60] (García, 2018) y nunca corregidos hasta el día de hoy.

Ese marco debilitó el desarrollo de capacidades institucionales a nivel municipal, dado que el modelo mantuvo la tutelaridad de la competencia del ente trasmisor (Ministerio de Estado), dejando al receptor de la competencia (Municipalidad) como un simple ejecutor. El principal peligro del modelo radicó en que la competencia, eventualmente, podría ser revertida por el ente Sectorial en el mediano plazo. Nunca se logró transferir competencias bajo criterios de la descentralización, por lo que no se pudo juzgar los alcances del proceso.

Esta falta de previsión del enfoque de descentralización no permitió definir el proceso para implementarlo de forma eficiente y rápida. Tampoco estableció mecanismos en el que se tuvieran en cuenta etapas y fases técnico-administrativas, que involucrarán procesos de facilitación. Por el contrario, se creó un instrumento que implicaba extensas tramitaciones y dictámenes de diversas dependencias de Estado antes de delegar una competencia, haciendo el proceso lento y engorroso[61].

59. Política de Modernización. Ibíd., pág. 16

60. García, D., Chacón, V. (2018) ¿Y para cuando los bienes públicos? DEMUCA, Cooperación Española. Guatemala.

61. El autor del estudio fue asesor del Subsecretario Ejecutivo para la Descentralización en julio del 2005 presentó informe "Mapa de proceso y pasos para concretar el traslado de una competencia sectorial al nivel Municipal" se revelo la existencia de 142 pasos para transferir una competencia de carácter sectorial al nivel municipal. Igualmente, el autor fue Subsecretario Ejecutivo para la Descentralización en el 2008 no pudo reformar la ley.

Por otro lado, tampoco se incorporó mecanismos interinstitucionales para actuar en una sola línea. El resto de las entidades de gobierno actuó en el marco del voluntarismo burocrático[62] en cada acción y aún hasta ahora requiriere de grandes esfuerzos de coordinación, provenientes del favor institucional que en línea con una política centrada en jerarquías institucionales no solamente agota, sino que desgasta ante los contribuyentes acciones que no culminan y tampoco tienen resultados.

En esa línea, uno de los principales obstáculos, se encuentra en el débil alineamiento de la política de descentralización con entidades como la COPRE, para extender procesos de mayor profundidad a nivel de Estado y en los diferentes niveles de gobierno (nacional y municipal). Tampoco se comprendió ni se aceptó la existencia de lineamientos con impactos hacia la competitividad, en el mejor de los casos para el alineamiento y coherencia con el gobierno que impulsaba la competitividad.

Las entidades de la descentralización no solamente perdieron la oportunidad de insertarse en forma directa al proceso, mediante alianzas con el Programa Nacional de Competitividad a nivel gubernamental o bien con los Grupos Gestores a nivel privado local. Recuperar esta fase requerirá de la voluntad política de los funcionarios de gobierno para situar la descentralización y el municipio en Guatemala, como factor clave del desarrollo.

Por otro lado, la Política Nacional de Descentralización se encuentra en abierta oposición a procesos democráticos del municipio. Los gremios municipales nunca se pronunciaron al respecto, dado que limita y atenta contra las políticas territoriales que buscaban fortalecer el municipio. Por otro lado, redujo el papel del gobierno municipal a simple prestador de servicios públicos, en nombre de los niveles sectoriales. El proceso que atentó sobre las potencialidades de desarrollo y prosperidad territorial. En esa misma línea, la política perdió capacidad rectora en el territorio y los municipios, dado que nunca impulso ni favoreció el desarrollo y fortalecimiento de la gestión municipal.

Fue evidente la inexistencia, una propuesta indicativa en la que las entidades que concurren al municipio apunten en una sola dirección. Por ejemplo, en el territorio concurren diversas de instituciones cada una con su propia estrategia, modalidad de trabajo y liderazgo competitivo frente a otra entidad. En esta presencia, tan diversa a nivel territorial, la Política Nacional de Descentralización se invisibilizó.

Uno de los aspectos que eventualmente contribuyó a un proceso disgregado de implementación de la política, más allá de la discusión de liderazgos y celos

62. Alonso, C. (2011) La coordinación como instrumento de política, capitulo V. Territorialización de Políticas Públicas. AECID-DEMUCA. Costa Rica. Pág. 117

institucionales, partió esencialmente de confusiones que en última instancia fertilizaron las contradicciones sobre el proceso de descentralización y su interpretación en casos precisos de la Política que genera ambigüedades jurídicas,

> "(…) para alcanzar este objetivo, el Gobierno Central realizará esfuerzos tendientes al mejoramiento de condiciones marco de descentralización, a efecto de fortalecer la base técnico-jurídica e institucional para la desconcentración de la administración pública y para el traslado y ejercicio sostenible de funciones a nivel municipal"[63].

En esa misma línea la confusión entre descentralización y desconcentración provocó feudos institucionales en los que no avanzó y tampoco se formuló instrumentos que sirvieran de marco para crear esas bases técnico-jurídicas a las contradicciones.

El ejemplo dramático pudo notarse en el presupuesto nacional en el que durante los años del 2004 al 2010 no se discutió en términos, ni intención hacia procesos de descentralización. Las dependencias como La Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, al formular la guía denominada Orientaciones para Formular el Presupuesto mantuvieron criterios de formulación sin ninguna relación a la política de descentralización[64].

El enfoque de descentralización impulsado por el Estado de Guatemala no se construyó en el marco de una visión de país descentralizado. Se construyó sobre un marco administrativo de carácter funcional de la administración pública, lo que no permitió hacer acuerdos de ninguna naturaleza, limitando con ello la modificación de realidades.

La descentralización es entonces un programa de actividades insertado dentro de la estructura regular de la administración pública. No tiene poder ni jerarquía institucional. Tampoco formaba parte de marcos generales de modernización de Estado, es explicable que nunca hubo intención de armonizarla a las dinámicas institucionales por las implicaciones que obligaban al gobierno a revisar las autonomías municipales y a redimensionar el rol de la gestión pública.

63. Ver punto 7.2.2 relativo a la modernización de la Administración pública, donde crea ambigüedad en términos jurídicos para su aplicación administrativa: se transfieren funciones o competencias y qué implicaciones tendría para el sistema de asignaciones presupuestarias Estas contradicciones se convirtieron en las principales barreras para avanzar a la mayor profundización del proceso.

64. El Ministerio de Finanzas Públicas, de común acuerdo con la Secretaría de Planificación de la Presidencia, elaboran y definen de acuerdo con el documento "Orientaciones y prioridades para la formulación del Presupuesto", en el que se definen las metas y resultados que deberán tener en cuenta las entidades públicas.

Es importante resaltar que los técnicos nacionales e internacionales formularon Líneas Base de la descentralización e indicadores para evaluar el resultado de los programas. Y más aún, en un acto triunfalista se emitieron sendos informes de evaluación en los que se confirma el avance de la descentralización. Hasta ahora no existe ni una sola competencia transferida; tampoco los municipios avanzaron en el mejoramiento de sus capacidades para ampliar coberturas de servicios públicos. La justificación por ampliar la denominada obra gris (obras de infraestructura), a favor del mejoramiento de inversión privada para la reactivación productiva, aún no registra reales impactos en los indicadores sociales de país.

El proceso de descentralización implicó la realización de cambios en la estrategia de coberturas, planificación territorial y alineamiento con la modernización del Estado, pero no se realizó ninguna acción interinstitucional para definir el marco y proceso temporal de la descentralización, por lo que no se sabe exactamente cuál era la temporalidad de esta.

3.1 La descentralización, un emblema de la persuasión colectiva

Es indudable que la globalización, como fenómeno universal, fue determinante en las nuevas formas de comprensión del Estado y estas alteraron definitivamente conceptos democráticos limitados al territorio internamente[65], modificación expresada no solamente en los sistemas de actuación de la gestión pública sino en las formas concretas en que se implicó el modelo territorial, a través de la descentralización.

Es por ello por lo que el proceso de descentralización no solamente puede explicarse a partir de las tendencias teóricas, sino en la forma como estas fueron aplicadas. Si bien el carácter general respondía en gran medida al llamado ajuste estructural traducido, finalmente en equilibrios macroeconómicos, tuvo también importantes implicaciones en el modelo del Estado que fue consolidándose a finales de la década de ochenta con el Consenso de Washington.

Desde políticas económicas antiinflacionarias, equilibrios presupuestarios desregulaciones, privatizaciones y reducciones drásticas del empleo público, hasta finalmente enfoques basados en la descentralización territorial.

65. Ver para una mayor comprensión a Habermas J. (2004) "Tiempo de transiciones". Editorial Trota. En el que el debate del Estado está centrado a partir de fronteras y límites territoriales. En este cambio de paradigma, el Estado si bien mantiene los límites territoriales, los factores externos como la economía basada en el comercio de bienes y capitales que le otorgan nuevos valores.

Más allá del debate sobre los resultados, y siguiendo el pensamiento de Joan Prats, sobre la reforma del Estado, nunca hubo orientaciones del Estado hacia el desarrollo humano sino hacia procesos de liberalización del mercado, pretendiendo que la tesis de leyes de la demanda y oferta hicieran su parte, para ajustar condiciones en la realidad[66].

Las afirmaciones sobre este nuevo escenario se fueron extendiendo y elevando el debate sobre experimentos, que implicaban ya no solamente al Estado como principal sujeto de los procesos de reforma sino los primeros resultados empíricos sobre dinámicas novedosas, que involucraban nuevos patrones de comportamiento hacia actores sociales y el mercado en los que resaltaban derroteros promisorios en las denominadas alianzas público-privadas.

Esta modalidad no solamente pretendía demostrar que en la práctica podrían armonizarse procesos irreconciliables hasta entonces como el mercado y el Estado, sino que se hicieron expeditos procesos e iniciativas a nivel continental como el caso de la experiencia de Ariel Fizbein y Pamela Lowden, en un estudio publicado en 1999 por el Instituto del Banco Mundial titulado "Trabajando unidos para un cambio"[67].

> "A partir de ese momento, los países de América Latina y el Caribe han experimentado dramáticas transformaciones en el papel desempeñado por el Estado. Las tendencias hacia el libre mercado, la democratización y la descentralización son una expresión de esos cambios"[68].

Esta nueva modalidad se concreta en la apertura de nuevos espacios de relación entre el Estado y el mercado, siguiendo criterios legales[69], curiosamente no a partir de escenarios inéditos, sino sobre los repartos de activos, concesiones y explotaciones de servicios, que hasta los años ochenta eran parte de la institucionalidad pública de Guatemala.

Esta nueva etapa de la apertura y concesión de contratos del Estado al sector privado se ha denominado con eufemismo, Alianzas público-privadas, en las que se intensifican las relaciones y acuerdos Estatales para la explotación financiera de un servicio público

66. Ver Prats, J. en "Reforma del Estado y cooperación para la reforma del Estado en América Latina"., Nueva Sociedad No. 160. Pág. 120. En el debate sobre las implicaciones de la reforma administrativa y modernización del Estado llevada a cabo en América Latina, si bien fueron ampliamente debatidas nunca se reconoció los fallos de dichas reformas.

67. Fizbein, A., Lowden P. (1999) "Trabajando unidos para un cambio. Las alianzas público-privadas para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe". Instituto del Banco Mundial.

68. Ibíd. pág. 84.

69. En Guatemala se aprobó el Decreto 16-2010 Ley de Alianzas para el Desarrollo de la Infraestructura Económica que culmina una etapa de debates internos, en los que el sector privado impulsa dentro de las maniobras de negociación un mayor reparto de la inversión pública, mediante contratos de concesión en los que se busca bajo principios de Alianzas Público-Privadas administrar obras de infraestructura de gran envergadura, como: puertos, aeropuertos, autopistas.

principalmente en áreas de infraestructura vial y transporte[70], en el que se buscó acuerdos amparados legalmente por la ley, la planificación de inversiones apoyadas y alentadas por las instituciones financieras multilaterales.

a. Expansión del pensamiento descentralizador

Uno de los fenómenos más sorprendentes de la globalización fueron una serie de acontecimientos principalmente de carácter académico, que acompañaron estos procesos a lo largo de la última década del Siglo XX y los primeros cinco años del Siglo XXI en Guatemala.

Contrario lo que pudiera creerse, en ninguno de los centros de investigación académica, tanques de pensamiento y facultades de ciencia sociales y políticas de las universidades de Guatemala, se asumieron investigaciones críticas alrededor del proceso de descentralización y sus implicaciones en el nuevo rol institucional del Estado frente a las dinámicas territoriales.

No existió ningún intento por establecer los alcances reales y las implicaciones del Estado, en esta etapa que implicó el silencio cómplice de las entidades académicas en el análisis en profundidad. Se cree que las entidades guardaron silencio, dado que eran parte de las tramas de monetización del pensamiento que sometieron a la sociedad guatemalteca a uno de los embustes y falsas expectativas, sobre procesos, que nunca tuvieron beneficios reales para la población a nivel territorial[71].

Una de las mayores expectativas del proceso descentralizador tendió con mayor fuerza a ejercer la participación del gobierno municipal, en prioridades de carácter social principalmente sobre aquellos fenómenos como el desempleo en el área rural que tendía agravarse por las condiciones de desnutrición crónica, que ya era evidente de los años 50 y crítico a finales de los noventa, particularmente por el agotamiento del modelo económico marginal y excluyente del área rural.

70. Durante el período gubernamental 1996-2000, bajo la presidencia del señor Álvaro Arzú Irigoyen, se construyó la autopista Palín-Escuintla. Autopista de 4 y 6 carriles por un costo de trescientos millones de dólares, con el apoyo de un préstamo concesional con el Banco Interamericano de Desarrollo. El gobierno de ese entonces otorgó la concesión para la administración del servicio a la empresa de origen mexicano de nombre Marnos, por un periodo de 25 años.

71. Datos recientes de organismos internacionales como PNUD han confirmado que el nivel de desnutrición crónica en Guatemala, en las áreas territoriales, alcanza hasta el 49% de la población de 0 a 5 años de Guatemala. Este escándalo de Estado si bien tiene su antecedente en las estructuras económico-productivas de carácter histórico, finalmente alcanza su epítome más alto entre los años 1996 a 2008, cuando la descentralización fue concebida como una vía para fortalecer a los gobiernos locales para enfrentar prioridades de inversión pública en temas sociales.

Las principales preocupaciones de los centros de investigación fue participar en las extensas convocatorias concursables de pensamiento, mediante licitaciones de las entidades internacionales de las que se destaca, principalmente, el elevado apoyo no reembolsable de la primera década del Siglo XXI de la Comisión Europea, que alcanza setecientos cincuenta Millones de Quetzales (750.000.000.00)[72], equivalentes a setenta millones de Euros en programas para la descentralización que no tuvieron ninguna incidencia en la reforma o fortalecimiento real de los niveles territoriales.

Tal como lo afirma Joan Prats, la interrelación de procesos que provoca la globalización acontece a lo interno de los roles del Estado y tiene a la descentralización como su principal instrumento[73], esta afirmación resulta reveladora frente al exceso de silencio provocado por las entidades de investigación académica que nunca expresaron los riesgos de un proceso de dudoso resultado en los niveles territoriales del Estado y que finalmente los hizo cómplices.

b. Obstáculos a los procesos de descentralización

Los principales obstáculos al proceso de descentralización en Guatemala se encuentran particularmente en el modelo histórico de estructuración del Estado, sociedad y gobierno que se gesta en el Siglo XIX[74]. El modelo en gran parte asentado en el sistema económico y el modo de producción reprodujo un sistema rígido, excluyente social y políticamente con serias dificultades para enfrentar con seriedad procesos de modernización profunda del Estado. Por ello, casos como la pobreza extrema, los altos niveles de analfabetismo, la concentración de la riqueza y los medios de producción como la tierra, solamente se pueden explicar por el modelo económico productivo del Estado.

Aún y cuando existe la tendencia a introducir reformas matizadas con dinámicas de cambio un tanto ambiguas y débilmente incluyentes, no alcanzan a permear procesos de transformación real. Uno de los mayores obstáculos, entre otros es otorgarle a la descentralización funciones y roles que nunca tuvo ni tendría.

72. La comisión europea en Guatemala destinó en tres proyectos por un monto en donación de sesenta millones de euros vinculados hacia el fortalecimiento de la institucionalidad municipal, organizaciones sociales y desarrollo económico local, en la que se demostró que no hubo ningún avance real en materia de descentralización

73. Op. Cit. Prats. J. Los desafíos que la globalización plantea a la política y la gestión pública (pág. 27).

74. Una de las principales facetas del estudio de la historia en Guatemala, evidencia que las manifestaciones independentistas del Siglo XIX no fueron sino ruptura, que finalmente mantuvieron las estructuras colonialistas que reprodujeron hasta el día de hoy el modelo de relaciones de poder y producción, que se caracteriza por la concentración de la riqueza y el impedimento de sectores indígenas marginados de los beneficios del desarrollo económico de los Siglos XIX y XX. Torres-Rivas, A. (2011) Op. Cit Págs. 12.

Es a partir de los nuevos liderazgos emergentes de carácter territorial que se han iniciado procesos de estabilidad con mayor madurez y compromiso. En esto, la cooperación intermunicipal y los pactos territoriales permitieron reducir brechas en el rezago social; uno de los aspectos más importantes en ello se encuentra en la revisión y reestructuración de las funciones competenciales y de gestión territorial que podría convertirse en la nueva agenda para situar al municipio como factor clave para el desarrollo de Centroamérica.

En esa línea de análisis se pueden resaltar características extremadamente homogéneas en las que existen variantes en cada país, que se constituyen en barreras no solo para procesos como la descentralización, sino para otros procesos como los sistemas de inversiones públicas.

Los aspectos señalados a continuación corresponden a circunstancias repetitivas, valoradas en el marco de percepciones de dirigentes y líderes territoriales en la región:

4. *Modernización del Estado y Descentralización en Centroamérica*

Centroamérica fue en la década de los ochenta y noventa, del siglo pasado, el escenario de reformas que modificaron el comportamiento de los Estados, mediante programas de modernización y descentralización, apoyados por las elites políticas[75] y económicas.

La modernización tuvo como principal objetivo el retorno al Constitucionalismo democrático después de cruentas y extensas dictaduras. En la ruta que sigue esa dinámica, si bien concurrieron diversos factores tanto internos como externos, particularmente en las reformas de orden económico financiero, es el plano de lo público donde los debates y nuevas orientaciones sobre el comportamiento Estatal y gubernamental tuvieron mayor impacto en la modificación de la institucionalidad pública, tema que ocupa el presente estudio.

Ese impulso a la modernización afirmó el retorno de la democracia republicana y a la alternabilidad del poder por la vía electoral, con ello la llegada de gobiernos más estables implicó mayor protagonismo en servicios de la institucionalidad pública, pero sobre todo a la participación ciudadana.

75. Ver el tema C Sistema de partidos políticos y la reforma del Estado en el capítulo V del presente estudio.

Las reformas fueron en mayor medida de carácter económico/financiero que respondieron a dos medidas: al ajuste estructural, por un lado, que buscó superar la denominada crisis fiscal vinculada a la responsabilidad financiera del Estado y que sentó las bases para la precipitación del retorno a la democracia. Por la otra, a las medidas del Consenso de Washington, que orientaron el comportamiento del sistema institucional público, creando condiciones para abrir espacios al mercado basados en el reclamo de la eficiencia institucional, en las que se cuestionó el intervencionismo del Estado que marca el fin del desarrollismo y el ideal del Estado de Bienestar basado en keynesianismo.

La eficiencia y eficacia institucional tendieron las bases instrumentales para el desmontaje de entidades públicas, que se distanciaron de los servicios públicos vitales como: salud, educación, asistencia técnica y sobre todo el cambio del modelo de servicios hacia la focalización de programas en áreas geográficas, socialmente vulnerables. Los activos con mayor capacidad de retorno financiero del Estado fueron desincorporados[76] a capitales privados, bajo la premisa de la ampliación de calidad, precio y coberturas.

La agenda privatizadora alcanzó su mayor epitome en la década de los noventa en Guatemala, El Salvador y Honduras, con sectores económicos con claro tráfico de influencia en la élite política, que justamente corresponden a las razones y evidencia que sostiene esta investigación. En Nicaragua, la precariedad estatal y las regulaciones del gobierno apoyados por la asamblea legislativa de mayoría del partido del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) detuvo esta etapa. En Costa Rica, con una democracia con larga tradición y madurez institucional, retrasó las medidas en gradualidades que respondieron al reclamo y postura ciudadana en defensa del Estado.

Las medidas incidieron en los enfoques de prestación de servicios en los niveles sectoriales, principalmente en aquellos donde la presencia territorial era más amplia en salud, educación, agricultura, como el caso de Honduras, El Salvador y Guatemala, en este último particularmente en el Ministerio de Salud Pública[77] se intensificaron los programas mediante procesos de desconcentración en los programas de salud, que sin embargo, no fueron armonizados con los gobiernos municipales sino que mantuvieron esquemas centralizados de intervención territorial.

76. Fue la intensificación de los procesos de privatización en la región. En Guatemala no solamente generó dudas por la opacidad y abierta complicidad de la elite gobernante, durante los períodos de 1986 a 2000, con particular énfasis en el gobierno presidido por Álvaro Arzú. En el resto de Centroamérica le siguieron Honduras y El Salvador. Nicaragua y Costa Rica mantuvieron mayor control de los activos públicos.

77. El Ministerio de Salud Pública crea en 1997 Programa de Extensión de Cobertura (PEC) que modifica el panorama de atención primaria por sistemas de prevención, mediante la participación de organizaciones no gubernamentales que participan a nivel territorial en los 22 departamentos de Guatemala. El programa formó parte de la iniciativa promovida por el Banco Mundial, mediante fondos reembolsables denominado Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS) impulsado en 1992, por el gobierno de Jorge Serrano Elías.

De acuerdo con los marcos legales vigentes (Constituciones políticas de cada país), los procesos de delegación de competencias entre los entes sectoriales (ministerios) del gobierno central y municipios no se iniciaron aun cuando estaba normado, como el caso de Guatemala, mediante la Ley del Organismo Ejecutivo[78], que abrió las puertas hacia la delegación de competencias desde las entidades sectoriales hacia el nivel municipal.

En casos como Honduras fue hasta el año 2006 cuando se pactaron acuerdos para la agenda y cronograma ordenado con énfasis en el proceso de descentralización que finalmente con el nuevo gobierno[79] fue asumido como agenda gubernamental.

En Nicaragua, Costa Rica y el Salvador se extendieron procesos de descentralización en los que no pactaron reformas constitucionales, sino, igual que Guatemala, acuerdos administrativos en el que prevaleció la delegación de competencias al municipio. Los avances en la región fueron lentos y evidenciaron en cada país agendas diferenciadas.

5. *Avances de la Descentralización en Centroamérica*

En la región, la descentralización se orientó a dos objetivos: fortalecer la capacidad del gobierno municipal y a la creación de mecanismos de participación ciudadana hacia el ejercicio del control de lo público. Era claro que la participación ciudadana fue trascedente como hecho social más allá de cualquier consideración funcional e institucional del Estado.

La sociedad civil organizada se constituyó en un importante sustrato o su carencia, en una limitación para los procesos de descentralización. La gobernabilidad democrática se vio fortalecida por la presencia de una sociedad civil integrada en organizaciones fuertes, constituidas por grupos, asociaciones, movimientos de carácter comunitario y de incidencia local o regional; o por aquellos de una referencia más bien sectorial como los movimientos contra la discriminación de género y pro-derechos humanos. A estos últimos habría que agregar las organizaciones del sector privado y los grupos religiosos.

Esa capacidad organizativa no solo provocó desarrollar altos niveles de convocatoria, sino que estaba directamente relacionada con la capacidad propositiva, que a la vez impulsó espacios de diálogo en línea al debate de Nación, postergado en la región.

78. Decreto 114-97, Ley de Organismo Ejecutivo, del Congreso de la República de Guatemala.

79. A principios del 2006 asume el Presidente Manuel Zelaya de Honduras por un período de cuatro años 2006-2010, quien impulsa el marco de reformas municipales. El presidente Zelaya es derrocado en el 2009 por un golpe de Estado, promovido por el Congreso de la República y las fuerzas armas

En consecuencia, los niveles de organización se constituyeron en el termómetro de los niveles de participación ciudadana, igualmente la capacidad propositiva permitía percibir claridad y calidad en el debate del Estado.

Fueron notables diversas formas de expresión y participación ciudadana a nivel nacional, local y regional. Se pusieron de manifiesto acciones colectivas formadas por el sector económico y políticos tradicionalmente poderosos; grupos originados a partir de procesos de origen comunitario, local o regional que eran el resultado de incentivos estatales de diálogo o como resultado de la acción de las organizaciones No Gubernamentales (ONGs) o bien de los Organismos Internacionales de Cooperación, animaron el debate de las reformas hacia la descentralización.

En esta etapa, los poderes ejecutivos de la región fueron el poder determinante expresado en el arraigado presidencialismo que definió y condicionó el proceso. Sin embargo, en la perspectiva republicana eran los Congresos los responsables de liderar el proceso, pero no asumieron la conducción y se evidenció que no entendieron esta etapa de cambios, cabe preguntarse ¿ingenuidad o complicidad? El sistema de partidos estaba ya en agotamiento.

Los avances fueron diferenciados en cada país; sin embargo, fue posible establecer tendencias para todos o la mayoría de los países de la región. En la mayoría se observó la presencia de estructuras, instancias o espacios conformados por el poder ejecutivo, quienes asumieron el liderazgo y conducción mediante nuevos ordenamientos administrativos y dinámicas institucionales.

Fue evidente en Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, donde las diferentes iniciativas fueron propuestas, que nunca se tuviera realmente la intención o la capacidad política de ejecutarlas, lo que demostró el férreo control de los gobiernos centrales, donde la presencia de representaciones de los municipios y la sociedad civil fueron escasas o muy selectivas a favor del poder Ejecutivo. Por otro lado, se evidenció la carencia de sostenibilidad de los procesos donde cada nuevo gobierno implicó desde cambios profundos en su conformación, objetivos y metas, desinterés o anulación de la agenda de descentralización al asumir un nuevo gobierno.

La descentralización, en su concepción política se entendió como el fortalecimiento del régimen municipal. Desde esta óptica, lo primero que salta a la vista, es que el tema de la descentralización no solamente fueron mecanismos legales, sino que formaron parte de los discursos y agendas políticas de los gobiernos y en consecuencia de los partidos políticos que controlaron esos gobiernos.

Esto señala dos consideraciones: La cultura centralista que ha caracterizado a los gobiernos centroamericanos que hizo difícil suponer que las clases políticas dominantes

tuvieran interés en ceder y distribuir poder "más allá de los claros ejes que entrelazan de manera estable y previsible a la sociedad con el régimen político"[80]. Por otra, los partidos políticos que accedieron al poder por la vía electoral en los gobiernos de la región evidenciaron estructuras centralistas de poder y claros liderazgos caudillistas[81].

No pareciera lógico suponer que estas estructuras convertidas en gobiernos electos fueran capaces de revertir esa lógica centralista de poder. De igual forma, esto también señala los procesos de descentralización, de corta duración, desarticulados de un gobierno a otro y sumamente permeados por las coyunturas de inestabilidad económica, alarmante presencia del crimen organizado y extendidas redes de narcotráfico con consecuencias de violencia común.

La revisión de la cantidad, calidad y diversidad de propuestas que se produjeron en la región y su duración, como se podrá ver más adelante, fue elevada. La diversidad de intereses que marcaron la descentralización y la participación ciudadana fueron parte de las agendas de los Partidos Políticos. Por ejemplo, el conflicto entre descentralización y privatización expresado plenamente en el seno de los mismos partidos, sobre todo en el caso costarricense y hondureño con una larga tradición de bipartidismo. Sin embargo, fue claro que el discurso más coherente y permanente en línea hacia el mercado, con énfasis en la reducción del Estado primó sobre los verdaderos procesos que podrían denominarse descentralizadores.

Estos elementos hicieron que múltiples sectores de la sociedad civil hayan planteado la necesidad de democratizar los partidos políticos, para convertirlos en instrumentos genuinos de participación ciudadana, o en algunos casos, como la elección de las autoridades locales donde abiertamente se pueda prescindir de ellos, dándole al ciudadano la oportunidad de presentarse como candidato directamente sin su intermediación, a través de los comités cívicos electorales[82], que se convirtieron en el instrumento de organización local como salida democrática a las organizaciones comunitarias, que en teoría debieron convertirse en los vehículos de participación de las diferentes comunidades lingüísticas para acceder al poder local, pero la realidad fue otra, conforme avanzó la etapa democrática, las organizaciones locales fueron las menos elegidas para dirigir los gobiernos municipales en los que se destacan en "las elecciones generales del 2003, donde participaron 173 comités cívicos y ganaron 27"[83].

80. Alcántara, M.; Freidenberg, F. (2001). Los partidos políticos en América Latina. América Latina Hoy. (Págs. 17-35). Ediciones Universidad de Salamanca. (pág. 18).

81. En los últimos 28 años reformas en la Ley Electoral de Partidos Políticos no realizó cambios en los sistemas democratizadores y reparto de poder a lo interno del partido.

82. Artículo 97, del Decreto 1-85 Ley Electoral y de Partidos Políticos.

83. Ver en Alonso, C. (2007) El comité cívico en Guatemala, un espacio para el ejercicio del poder, del reclamo ciudadano a la negación electoral. (págs. 93-110) Cuadernos de Sociología, julio 2007 Número 5. UPSA GUATE. En la encrucijada electoral, Guatemala. (Pág. 101).

6. Conclusiones

En la región, la descentralización y la participación ciudadana estuvo marcada fundamentalmente por el Poder Ejecutivo. Su abordaje, aunque presente en la agenda de todos los gobiernos, se asumió con carácter coyuntural y mediante propuestas que en esencia no niegan y en muchos casos, refuerzan el carácter centralista y hasta autoritario de los gobiernos.

El origen de estos gobiernos a partir de estructuras partidarias altamente centralizadas y con un control oligopólico[84] del poder, que hace suponer un bajo interés real por concretar acciones de Estado. Sin embargo, la propia existencia de propuestas y la presencia de una institucionalidad democrática, en muchos casos débil, constituye la más importante veta y en un recurso que no debe ser menospreciado y una vía para el fortalecimiento de esta institucionalidad democrática que puede emerger desde los liderazgos rurales.

En lo que respecta a lo legislativo, se puede deducir un conjunto de ejercicios que finalmente concluyeron en una situación de desatención social prevaleciente en la región. Dentro de ese panorama, se desarrolló un conjunto de acciones tendientes a fortalecer los procesos de descentralización y participación; que a la vez definieron grados de avance y agendas pendientes. En ese sentido, la sociedad civil, el poder ejecutivo y los municipios presentaron una serie de dinámicas tendientes a impulsar o retener decisiones que finalmente se expresaron en distintos Congresos como la legislación aprobada.

El tema de la descentralización y la participación ciudadana está presente en la agenda política de todos los países de la región. Sin embargo, hay que tener claro que, si bien es importante, a juzgar por la naturaleza de las propuestas su promulgación o concreción en leyes, ésta es escasa, desarticulada o carente de integralidad, que en su conjunto, no parecen tener una incidencia profunda en la distribución del poder o el fomento de la participación ciudadana.

En el caso hondureño y salvadoreño se reflejó en el bajo interés del Gobierno Central y el Órgano Legislativo, donde no hubo propuestas para la ampliación de la descentralización y la participación ciudadana. Algo semejante aconteció en

84. Esta analogía de las teorías económicas pretende explicar los mecanismos de control vertical en las dinámicas del partido, donde la dinámica comunitaria depende de las decisiones del más alto nivel de dirección, concentrado en el secretario general que dirige desde los centros urbanos.

Guatemala, donde el número de propuestas fue bajo, pese a la aprobación de la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002 y al Reglamento de la Ley General de Descentralización, Acuerdo Gubernativo Número 312-2002.

Pese a lo anterior, en la mayoría de los países destacaron legisladores comprometidos con el tema de la descentralización y la participación ciudadana, algunos de los que presentaron iniciativas sobre el particular; se resalta la participación de parlamentarios centroamericanos en redes, como la llamada Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Asuntos Municipales y Descentralización, misma que se encuentra en el seno del Foro de Presidentes de Legislativos de Centroamérica.

La mayor parte de las iniciativas presentes en los Congresos involucraron o pretendieron en el fortalecimiento del régimen municipal. Esto es importante en dos direcciones: En primer lugar, es claro que el municipio es la estructura estatal más cercana al ciudadano y en consecuencia la idónea para abrir espacios de participación ciudadana, y en segundo lugar, porque dada la debilidad manifiesta de los municipios y el propio movimiento popular resultaría iluso plantearse otras vías posibles para la descentralización.

A finales de los noventa y principios del siglo XXI la región se encontraba en procesos diferenciados para implantación de los procesos de descentralización; sin embargo, esas particularidades evidenciaron escenarios comunes en cuanto a las reformas que debían incorporarse para fortalecer la densidad territorial y al gobierno municipal entre los que destacaba principalmente:

a. Presencia de la agenda de descentralización en las cámaras legislativas regionales.

b. Administración del territorio que involucre tres instancias principales: Regional (departamentos,[85] provincias), Municipal (cabeceras municipales[86]) espacios más pequeños (distritos y corregimientos).

c. Descentralización vista como medio de fortalecer modelos de reactivación productiva y social de los municipios.

85. En el caso de Guatemala, ver Artículo 2 de la Ley Preliminar de Regionalización.

86. Artículo 4 Código Municipal, Decreto 12-2002.

d. Mayor articulación de legisladores, empresarios y líderes políticos nacionales interesados en el tema.

e. Ausencia de legislación marco para la descentralización.

f. Presencia de mecanismos legales que facultan formas de participación ciudadana.

g. Desarrollo y presencia de procesos de participación social municipal y comunal.

Lo más importante en el siguiente decenio, para el 2030, es articulación del municipio a redes regionales que permitan mayor incidencia en el desarrollo regional y más particularmente en nuevo escenario postpandemia y de cara a los compromisos del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

7. Bibliografía

- Aguilar, L. (2010). Gobernanza: un nuevo proceso de gobernar. Friedrich Neumann. 2da. Edición. México 2010.
- Alonso C. (2008). La descentralización en Centroamérica: balance y perspectiva para una agenda futura. FIIAPP-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense. Madrid. INAP. Edición Guatemala.
- Alonso C. (2011). La coordinación como instrumento de política, capítulo V. Territorialización de Políticas Públicas. AECID-DEMUCA. Costa Rica.
- Alonso, C. (2013). "Políticas públicas de la intención a la acción" Año 2. Edición Especial 4. Abril/junio IPNUSAC. Guatemala.
- Arriola, J. (2012). "Gálvez en la encrucijada, ensayo crítico en torno al humanismo político de un gobernante" 2da edición. Universidad Rafael Landívar. Guatemala.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Código Municipal. Ley No. 7794 de 1998.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Constitución Política de la República de Costa Rica. Actualizada hasta la Ley No. 8365 del 15 de julio del 2003.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley de Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Código Municipal. Decreto No. 274.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales, (2013). "Los partidos políticos guatemaltecos, cobertura territorial y organización interna. ASIES, KAS. Guatemala. de 1986, con las reformas realizadas hasta el 2000.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2008). "Guatemala: monografía de los partidos políticos 2004-2008. ASIES. Guatemala.
- Bobbio, N. (1996). Liberalismo y democracia. Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (2001). Las estructuras sociales de la economía. Buenos Aires, Edición.

- Bulmer-Thomas, V. (2011). La economía política de Centroamérica desde 1920. Biblioteca Básica de Historia de Guatemala. Fundación Soros Guatemala. Pág. 451.
- Burki, S. (et al) (1999). Más allá del centro: la descentralización del Estado. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial.
- Bloch, M. (1989). Introducción a la historia. 1ra. Reimpresión Fondo de Cultura Económica. Argentina.
- Código Municipal de Guatemala, Decreto Número 12-2002. Congreso de la República de Guatemala.
- Constitución de la República de Honduras. Decreto No. 131 del 11 de enero de 1982.
- Constitución Política de la República de El Salvador de 1983. Con las reformas de introducida por el DL No. 56, del 06 de julio de 2000.
- Cunill, N. (2011). ¿Qué ha pasado con lo público? balance y perspectiva. XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración pública. Asunción Paraguay.
- Descentralización, municipio y participación ciudadana (2000) (Chile, Colombia y Guatemala). Bogotá, Colombia: OEA/UPD y CEJA.
- Duverger, M. (1957). "Los partidos políticos" Fondo de Cultura Económica, México.
- Enríquez, P. (2007). De la marginalidad a la exclusión social: un mapa para recorrer sus conceptos y núcleos problemáticos. Fundamentos en Humanidades. Universidad Nacional de San Luis Argentina. Año VIII, No. 1.
- García, D. (2005). La cuestión Municipal en Centroamérica. Un desafío para la consolidación democrática y la modernización del Estado. Ministerio de Asuntos Exteriores, AECI. Fundación DEMUCA. 2da Edición. Costa Rica.
- García R; García M. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina. BID.
- Guerra-Borges A. (2006). Guatemala, 60 años de historia Económica. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala.

- Gutiérrez, E. (2012). "Nueve hipótesis sobre la evolución socioeconómica y política de Guatemala desde 1980". Revista Análisis de la Realidad Nacional. Año 1, Edición Especial 2. Octubre/diciembre 2012 IPNUSAC. Guatemala.
- Cullather, N. (1994). "Operation PBSUCCES The United States and Guatemala 1952-1954" CIA, Washington. DC
- Gleijeses, P. (2000). "La esperanza rota, la revolución guatemalteca y los Estados Unidos, 1944-1954", Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Habermas, J. Tiempo de transiciones. Editorial Trota, 2004.
- Hernández, R. (et al) (2010). "Metodología de la Investigación". McGraw, Quinta edición. Chile
- Huntington S. (1994). "La tercera ola, la democratización a finales del siglo XX". PAIDOS. Argentina.
- Huntington S. (2005). "El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial". PAIDOS. España.
- Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 1-85 y sus reformas. Congreso de la República de Guatemala.
- Ley de participación ciudadana. Ley No. 475, Aprobada el 22 de octubre del 2003. La Gaceta No. 241 del 19 de diciembre del 2003.
- Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto Número 11-2002. Congreso de la República de Guatemala.
- Ley. General de Descentralización Decreto Número 14-2002, Congreso de la República de Guatemala.
- Ley de Municipalidades. Decreto Número 134-90. Congreso Nacional de Honduras, Honduras.
- Majone G. (2005). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica. México.
- Mack, L. (2005). La transición democrática desde la óptica electoral. Revista Diálogo No. 40. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Guatemala.
- Maravall, J. "El control de los políticos". Taurus, 2003.

- Montenegro, A. (2008). El debate sobre la economía del desarrollo. Cuadernos de desarrollo. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala.
- O'Donell, G. (2004). "Acerca del Estado en América Latina Contemporánea: diez tesis para discusión". La democracia en América Latina. PNUD.
- Política Nacional de Descentralización. (2005) Subsecretaria Ejecutiva para la Descentralización. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República de Guatemala.
- Política de Participación Ciudadana. Gobierno Municipal de San Salvador, 1998-2000. (1998 Alcaldía Municipal de San Salvador. El Salvador.
- Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación Nacional Estrategia para Impulsar el Desarrollo Acelerado, Equitativo, Sostenible y Participativo (2005) Gobierno de Honduras.
- Prats, J. (2007). "Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y práctica del desarrollo" Revista de economía Institucional, Vol. 9, No. 16, Primer Semestre.
- Prebish, V. (1949) El problema de América Latina. CEPAL. Chile.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). Informe de desarrollo humano Guatemala, 2009-2010. PNUD. Guatemala.
- Rivera, R. (1997). La descentralización real en Costa Rica. Primera edición San José, FLACSO Sede Costa Rica.
- Romero, W. (2010). "Estrategias de reducción de la Pobreza en Guatemala, 1985-2009", Cuaderno de Desarrollo Humano. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Sachs, J. (2005). "El fin de la pobreza". Mondadori. Barcelona.
- Salazar, C. (2009). Políticas Públicas & Think Tank. Konrad Adenauer Stiftung. Segunda Edición. Colombia.
- Salomón, L (1998). Descentralización y Participación Ciudadana en Honduras (Informe Preliminar). Centro de Documentación de Honduras CEDOH, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Tegucigalpa, Honduras, enero de 1998.

- Sartori, G. (1998). "Homo videns, la sociedad teledirigida". Taurus, 3ra, edición. Madrid.
- Sojo, C. (2000). "El nuevo traje del emperador". Centroamérica 2020, Documento de trabajo # 6. Hamburg: Institut Fur Iberomarika-Kunde.
- Taracena, A. "Guatemala, el reto de la multiculturalidad y la ciudadanía integral". Caminos por andar. INDES-BID. Guatemala. 2005.
- Tarrow, S. (1997). El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Alianza Universidad. Madrid.
- Torres-Rivas, E. (2011). Revoluciones sin cambios revolucionarios. F&G Editores. Guatemala.
- Torres-Rivas, E. (2010). El Estado en Guatemala ¿orden con progreso? Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala.
- Urrutia, E. (2013). "Partidos Políticos de 1985 a las elecciones de 1999, después de la firma de los acuerdos de paz". Guatemala Historia Reciente Tomo I, Proceso Político y Antagonismo Social 1954-1996. FLACSO. Guatemala.
- Vega, G. (2000). Marco Jurídico y espacios de participación ciudadana en Nicaragua. Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica. San Salvador, El Salvador.
- Velásquez, A. (2013). Idolología burguesa y democracia. Serviprensa. Guatemala.

Web Grafía

- Alcántara, M.; Freidenberg, F. (2001). Los partidos políticos en América Latina. América Latina Hoy. (Págs. 17-35) Ediciones Universidad de Salamanca http://americo.usal.es/oir/Opal/pdfs/Manuel_alcantara/ALHvol27alcantarafreidenberg.pdf (Recuperado 27.11.13).

- Alcántara, M; (2004). Los partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales estado actual y retos futuros. Serie América Latina 3. CIDOB. Barcelona. https://www.google.com.gt/#q=manuel+alcantara%2C+sistemas+pol%C3%ADticos+de+america+latina (recuperado: 27.11.13).

- Dallanegra, L. El Consenso de Washington de 1989. http://luisdallanegra.bravehost.com/Amlat/conswash.htm

- Bunge, M. (2008). entrevista para la Revista digital Campus, de la Universidad de Murcia, (Recuperado 4.04.2008). http://www.um.es/campusdigital/entrevistas/entrevista%20Mario%20Bunge.htm

- Chomsky, N. 10 Estrategias de manipulación mediática. www.elciudadano.clchomsky-y-las-10-estrategias-de-manipulacion-mediatica/ (Recuperado 1.05.2011).

- Furlán, J. (2012). Reforma del Estado, Descentralización Gobernabilidad Local en Iberoamérica. Estudios CELADEL 1. Argentina. http://www.celadel.org/textos/estudios1.pdf (Recuperado 8.04-2013).

- Prats, J. (2012). Los Desafíos que la Globalización Plantea a la Política y la Gestión Pública (1y2). http://aigob.org/numero-24/248-los-desafios-que-la-globalizacion-plantea-a-la-politica-y-la-gestion-publica-(Recuperado 23.01.2012)

- Prats, J. (2003). "Ética para buen oficio político" Ponencia presentada en el marco del Encuentro Las dimensiones éticas del desarrollo. Los nuevos desafíos del Estado, la empresa y la sociedad civil. Belo Horizonte, Minas Gerais. Brasil BID. http://aigob.org/numero-30/322-etica-para-el-buen-oficio-politico (recuperado: 02.04.2013).

- Prats, J. Reforma del Estado y cooperación para la reforma del Estado en América Latina. Nueva Sociedad No. 160. (Pag. 120) http://www.nuso.org/upload/articulos/2756_1.pdf (Recuperado 15.04.2013)

- Molina, J. (2007). "Gobernabilidad democrática y reformas política en Guatemala" USAC. Guatemala. Pág. 258 http://www.sofex.org.gt/Portal/Documents/Documents/2007-10/4632/1264/Gobernabilidad%20Democr%C3%A1tica%20y%20Reformas%20Pol%C3%ADticas.pdf (recuperado: 02.08.2013).

Federalismo, Descentralización y Autonomía Municipal en Argentina. Reflexiones desde la experiencia reciente

Dr. Marcelo Bernal[1]

Resumen

El presente texto tiene como finalidad describir la experiencia de la descentralización en Argentina, proceso que fuera llevado a cabo en dos movimientos o etapas en las décadas del setenta y del noventa del siglo pasado.

Con posterioridad, la trascendente reforma constitucional del año 1994 sienta las bases de un diseño federal renovado, inspirado en los valores de la cooperación, la lealtad entre los socios y la subsidiaridad. De dicho proceso de cambio institucional, también emerge un modelo de gobierno multinivel más complejo, dotando de autonomía plena a los gobiernos municipales del país y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lugar de residencia de las autoridades federales.

Este proceso de empoderamiento normativo de los más de 2,500 gobiernos municipales existentes en el país no ha generado, en perspectiva histórica, logros relevantes. Ello se debe a que, a partir del año 2005 se empieza a consolidar un fuerte proceso de concentración de recursos fiscales en manos del gobierno central, lo que contribuyó a una dependencia financiera de las provincias con el mismo y a una retracción del gasto público a nivel municipal.

Como aporte para el debate en ciernes en la región, los cambios legales son condición necesaria, pero no suficiente para garantizar mayores competencias a escala municipal, sino que en dicho debate deben estar presentes temas como: los modelos de descentralización a implementar y su continuidad en el tiempo, las capacidades estatales de las burocracias, que intervienen en el proceso y la firme convicción de todos los actores involucrados.

1. Es Abogado (Universidad Nacional de Córdoba), Magister en Relaciones Internacionales (CEA - UNC), Magister en Dirección y Gestión Pública Local (Universidad Carlos III, Madrid) y Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Cuyo). Es profesor de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal (Facultad de Derecho - UNC), de Derecho Constitucional y Administrativo (Facultad de Ciencias Económicas - UNC) y de Derecho Público Provincial y Municipal (Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca). Es Investigador Tipo I y Director de equipo de investigación en la Universidad Siglo 21, Director de un equipo de investigación en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la UNC y miembro de un equipo de investigación en CONACyT - México. Es autor de libros, capítulos de libros y publicaciones científicas sobre temas de federalismo, relaciones intergubernamentales, políticas públicas y políticas educativas. Es docente en diferentes posgrados.

Palabras clave

Federalismo argentino. Descentralización. Gobierno municipal.

A modo de presentación

En primer lugar, quiero agradecer de manera especial la generosa invitación que me cursara la Universidad de Panamá y el Centro de Estudios para el Desarrollo de Proyectos Sociales (CEDPROS), para participar del encuentro "Descentralización y desarrollo municipal en el marco de la Agenda 2030 para América Latina", y para aportar una reflexión al tema, desde el libro que contiene los lineamientos centrales de las opiniones vertidas en dicha ocasión.

Entendiendo la singular relevancia, que tienen hoy los debates sobre la descentralización y la necesidad de dotar de mayor importancia a la gestión de los gobiernos locales en la región, me parece que contribuye a los mismos analizar la trayectoria de la descentralización y el rediseño del gobierno federal, efectuados en la última etapa del siglo pasado en mi país, Argentina, y la evolución de dichas experiencias con sus luces y sus sombras.

El título propuesto para el trabajo "Federalismo, descentralización y autonomía municipal en Argentina. Reflexiones desde la experiencia reciente" es, a la vez, una descripción de los profundos procesos de transformación del aparato estatal llevados a cabo y los nuevos arreglos institucionales adoptados, como así también una advertencia acerca de las condiciones o requisitos necesarios para que reformas de dicha magnitud puedan ser decididas, adaptadas y soportadas de manera democrática, relacional y sustentable por todos los actores involucrados en dichos procesos.

Creo firmemente en la idea de que no toda buena práctica o experiencia exitosa puede ser replicada en cualquier contexto, como así también pienso que no es necesario inventar todos los días la rueda. Es decir, cada intervención que promueva cambios institucionales relevantes en la gestión pública, debe ser parte de un proceso de reflexión, debate entre los actores o agencias involucradas, estudio profundo de los modelos o alternativas de posible implementación y, principalmente, un análisis crítico y situado acerca de las fortalezas y debilidades de los actores que participan en ellas.

1. Datos del Censo de Población 2010 (Fuente: INDEC).

A la vez, reformas estructurales como la descentralización hacia instancias inferiores de gobierno, deben tender a ser estables en el tiempo y a soportar cambios de gobiernos y de actores. Para ello es necesaria, una fuerte convicción de todas las partes acerca del camino a desandar.

Finalmente, el diablo suele esconderse en los detalles. Junto con la decisión política y técnica de delegar la gestión de políticas públicas a los gobiernos de proximidad, es necesario generar los recaudos necesarios acerca de su viabilidad en el tiempo, principalmente las fuentes de financiamiento.

Estos tres aspectos reseñados han sido neurálgicos, y no necesariamente bien resueltos, en la experiencia descentralizadora en Argentina. Por ello, estas breves reflexiones apuntan a que, desde experiencias ya transitadas, no se cometan errores evitables, y también a brindar humildes aportes para que el proceso sea viable y sostenible en el mediano y largo plazo, a diferencia de lo sucedido en mi país.

1. Breve descripción del federalismo argentino

La actual configuración del territorio argentino deriva del desmembramiento del Virreinato del Río de la Plata durante los procesos de independencia, desde donde se empiezan a contornear las fronteras de los actuales países de Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

En el caso argentino, fueron 14 las provincias fundacionales: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Luis, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán, las que ocupaban el Centro, Norte y Oeste de la actual geografía del país. El resto del territorio, vastamente despoblado y ocupado por pueblos originarios, sería anexado a finales del siglo XIX con las denominadas Campañas del Desierto llevadas adelante por el Ejército Nacional. Los nuevos territorios federales iniciarían durante el siglo XX una paulatina conversión en provincias, proceso que culmina en el año 1990 con la provincialización de Tierra del Fuego.

Desde aquel momento, Argentina cuenta con veintitrés unidades territoriales autónomas, denominadas provincias, y con una entidad sui generis que es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, convertida en Capital del país. Desde la reforma constitucional de 1994, también es reconocida la autonomía a los gobiernos locales (municipios), que son casi dos mil quinientos.

La principal característica del federalismo argentino es la asimetría entre sus componentes. En un territorio extenso y disparmente poblado, las cinco provincias centrales de la denominada Pampa Húmeda: Buenos Aires, CABA, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, concentran alrededor del sesenta y cinco por ciento de la población y similar porcentaje del PBI. Las 18 provincias menos pobladas del país -de manera agregada- equiparan en población a la provincia de Buenos Aires, la mayor de todas.[1] Las provincias, a su vez, concentran en sus capitales aproximadamente la mitad del total de sus habitantes, consolidando un ordenamiento territorial desvertebrado y con fuertes desequilibrios, (Bernal, 2018: 273-274).

Las asimetrías demográficas se reproducen en similar medida en términos de desarrollo industrial, infraestructura vial y energética, oportunidades de empleo, acceso a bienes culturales, y otros indicadores vinculados con el desarrollo socio económico, tales como salud o educación.

La trayectoria histórica del federalismo argentino se asemeja a las denominadas sístoles y diástoles, es decir, a movimientos tendientes a su consolidación que son sucedidos por fuertes retracciones centralizadoras. En la Constitución originaria de 1853, y en sus reformas de 1860 y 1866, se sientan las bases de un diseño federal inspirado en la experiencia norteamericana, pero con una tendencia muy notoria a concentrar en el gobierno federal y en la figura presidencial poderes suficientes para garantizar la viabilidad del proyecto constitucional. En la relación de tensión entre presidencialismo y federalismo, el primero fue claro ganador.

Alberdi, uno de los artífices intelectuales de dicha constitución, advertía los peligros de adoptar un federalismo tan vigoroso como el existente en Estados Unidos antes de la sanción de la Constitución de 1787, sosteniendo la necesidad de buscar, como en ese país, un punto medio entre una alianza débil entre entidades soberanas y un gobierno completamente centralista. Afirmaba, por consiguiente, que debía imitarse ("asimilar discretamente") el modelo norteamericano. Sin embargo, a la hora de enumerar las atribuciones que debía asignarse al Estado central, profundizaba incluso más que sus pares norteamericanos la tendencia a fortalecer el gobierno nacional en detrimento de los locales, (González Bartomeu, 2010: 463).

Botana (1993: 254) tiene una mirada crítica de dicho momento fundacional, al afirmar que la fórmula prescriptiva pretendió dar cima, en el plano normativo, a una síntesis entre federalismo y liberalismo según una división vertical y horizontal del poder político; tanto la libertad del habitante y del ciudadano, como la autonomía de ciudades y provincias, estaban en efecto al abrigo de una declaración de derechos y del pacto federal. La fórmula operativa tuvo en cambio otros efectos: construyó un Estado

federal, atento a subordinar a su imperio a la autonomía de las provincias, dio cauce a las libertades civiles, abrazó con fervor las libertades públicas, mantuvo en suspenso a las libertades políticas hasta que se puso en marcha una frustrada transición a la democracia, e inclinó decididamente la balanza a favor del gobierno nacional.

Con posterioridad a la configuración de la unidad territorial y a la designación de la Ciudad de Buenos Aires como la residencia definitiva de las autoridades de la Nación en 1880, Argentina atravesaría una etapa de consolidación institucional, de fuerte crecimiento económico y se encontraría con la llegada de millones de inmigrantes en el cambio de siglo. El país cambiaría para siempre, consolidándose como una sociedad plural, cohesionada y con fuerte movilidad social ascendente. Este círculo virtuoso se cortaría abruptamente en el año 1930, con el primer gobierno de facto que derrocaría a las autoridades democráticamente electas. De allí en más, la evolución institucional del país atravesaría más sombras que luces.

Con el correr de las décadas, en el país se fueron consolidando una serie de factores fuertemente distorsivos de nuestro federalismo. Uno de los más significativos ha sido la aluvional concentración poblacional, económica y política en su región central, y más particularmente en ese enorme núcleo urbano y poblacional que es hoy la CABA y su área conurbana; el 1 % del territorio nacional en donde se localizan más del 35% de los habitantes y más del 40 % del PBI del país. Contribuyen a ese fenómeno de concentración la llegada de millones de inmigrantes (principalmente europeos), durante el período1890-1920[2], y posteriormente las migraciones internas y de países vecinos de millones de personas que abandonaron sus residencias de origen, en razón de factores como: a) las crisis de sus economías regionales, b) también debido a los procesos de maquinización y correlativa expulsión de mano de obra, provocados por el desarrollo de la agro industria, y c) finalmente por razones vinculadas con el tardío proceso de industrialización de los grandes centros urbanos en Argentina y el nacimiento alrededor de ellos de significativas economías de servicios[3].

2. El censo del año 1895 acusó un 25% de población extranjera y el de 1914 un 30%; de ellos, la inmensa mayoría eran los inmigrantes de los últimos tiempos que llegaban en gruesos contingentes: más de un millón en el decenio 1880 - 1890, ochocientos mil en el decenio siguiente y un millón doscientos mil solamente en los cinco años anteriores a 1910 (…). De cuatro millones que acusaba el censo de 1895 habíamos pasado en 1914 a 7.885.000 habitantes. Este crecimiento acusaba ciertos rasgos singularísimos. Las zonas del este del país, fértiles llanuras próximas a los puertos acogieron más del 70% del aumento de la población (…) Buenos Aires pasó de tener 663.000 habitantes en 1895 a 1.575.000 en 1914, (Romero, 1978: 138-139).

3. En los años 30 sobreviene un fenómeno que por entonces pasó casi inadvertido: la inmigración interna desde los espacios rurales argentinos hacia la Capital Federal y sus aledaños. En poco más de diez años un millón de personas afluyeron desde las provincias, atraídas por los empleos que generaron las nuevas actividades industriales y la realización de equipamientos (…) Cierto es que también crece el resto de la Argentina urbana, bajo los efectos de una fuerte transferencia de la mano de obra agrícola a las tareas vinculadas con el equipamiento de las ciudades y la provisión de servicios; pero la tendencia a "bajar a la Capital" fue tan fuerte, que ésta llegó a concentrar más de la tercera parte de la población del país y casi la mitad de la población urbana nacional, (Luna, 1982: 123-124).

Con ello, el nuestro se torna un federalismo crecientemente asimétrico entre sus miembros, en donde coexisten provincias territorialmente extensas, demográficamente grandes, socialmente modernas y económicamente sustentables; con otras de reducidas dimensiones geográficas y poblacionales, sin una estructura económica sostenible y con una dependencia absoluta de las transferencias del gobierno federal. Al elemento demográfico y al desigual desarrollo económico se le suman como factor de inestabilidad institucional, que afecta al federalismo las recurrentes interrupciones del orden democrático que vivió el país hasta el año 1983, y que sirvieron para consolidar aún más una tradición de liderazgos fuertes y poder concentrado.

El precario federalismo concebido en 1853 se volvió prácticamente irreconocible después de tantos avatares políticos. Vanossi señala como falencias de dicho federalismo vigente las siguientes: a) la existencia de partidos políticos nacionales, internamente disciplinados y dirigidos por líderes carismáticos; b) el afianzamiento del instituto presidencial; c) los interregnos constitucionales ocurridos a partir de 1930, entendidos como factor de inestabilidad política; d) el deterioro del sector público argentino, creador de dependencia financiera de los estados particulares al gobierno nacional, quien mediante la emisión monetaria y los aportes potestativos a las provincias, es el único que puede cubrir las consecuencias negativas de la política económica nacional; y e) la distribución de los poderes impositivos, entre otros, (en Hernández, 2009: 493).

Al respecto, Sagues (1999: 343) afirma que el repliegue del federalismo argentino responde a causas como: a) una evolución natural, común a muchas federaciones, por la cual el poder tiende a concentrarse en las autoridades centrales, cosa en parte explicable por la necesidad de adoptar decisiones de tipo global y rápida; b) la falta de vocación federalista de la dirigencia política, que ha transformado a los senadores de representantes de las provincias a representantes de los partidos a los que pertenecen; c) la existencia de grandes partidos nacionales, que imponen directivas a sus gobernadores y legisladores, haciendo predominar los intereses de los partidos por sobre los derechos e intereses locales; d) el cesarismo presidencial, presente en diversas instancias históricas, cuando fueron domesticados los gobiernos de provincia; e) un uso arbitrario de las intervenciones federales; y f) la vigencia en todo el país, durante lapsos prolongados de tiempo, de gobiernos de facto que adoptaron una estructura unitaria de gobierno, con el consiguiente impacto en la mentalidad y los hábitos de la sociedad argentina.

Recién en la etapa de la transición y consolidación democrática que se inicia a partir del año 1983 vuelven a emerger las miradas críticas y las propuestas de rediseño del federalismo vigente. El análisis de caso que abordamos en este texto se sitúa

temporalmente entre los finales de la década del setenta (momento del primer movimiento descentralizador en el país) hasta el presente, atravesando la segunda y más significativa descentralización de los aparatos de educación y salud a principios de los noventa, la trascendente reforma constitucional de 1994 y el rediseño federal emergente, para finalmente abordar la actualidad del federalismo subnacional argentino, con especial énfasis en sus instancias locales de gobierno.

2. La Descentralización en Argentina

Los cuatro grandes presupuestos público del Estado argentino son: educación, gasto sanitario, seguridad (interior y exterior) y sistema previsional. La seguridad interior es una competencia concurrente entre los niveles nacional y provincial, y supletoriamente el municipal. El sistema de la seguridad social fue parte de un proceso de recentralización efectuado en los años noventa, y por ende, solamente un puñado de provincias conservan sus cajas de previsión social, mientras que el sistema nacional concentra las mayores partidas y cuenta con millones de beneficiarios.

Salud y educación, en cambio, históricamente fueron sistemas paralelos que convivían en todo el territorio nacional. Allí operaban las provincias, el gobierno federal y los prestadores privados. Este desdoblamiento dio probadas muestras de ineficacia, de mala distribución de recursos y de asimetrías que se consolidaban entre las provincias, e incluso, dentro de cada provincia. La decisión de descentralizar la gestión operativa de los enormes aparatos de salud y educación, en manos de las provincias, fue impulsada por el gobierno central, con resistencias puntuales de algunas provincias y de organizaciones sindicales del sector. Sin embargo, este enorme traspaso de competencias, visto a la distancia, fue mucho menos resistido de lo que pudo haberse previsto.

En líneas generales, los procesos de descentralización funcionan como un modo de distribución territorial del poder en el que tienen lugar transferencias de funciones, responsabilidades y recursos desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales, (Bernal y Bizarro, 2019: 23).

Particularmente, en nuestro país encontramos iniciativas descentralizadoras en los sectores de educación y salud desde mediados del siglo XX, pero se lograron avances concretos en dos etapas. La primera, en 1978 durante el último gobierno de facto, en el que se efectúa la primera transferencia de servicios a las provincias, y la segunda y más importante, se consolida en 1992, oportunidad en la que tienen lugar la

reasignación de competencias y funciones (en el ámbito de la educación implicó el traspaso de 1.905 escuelas con 112.000 docentes y 14200 no docentes, y en salud, minoridad y familia, el traspaso de 19 establecimientos de salud con 92.000 agentes y 22 institutos de minoridad y familia con 1.700 empleados, (Rezk, Padraja Chaparro y Suárez Pandiello, 2011: 218).

Estas transferencias, en la mirada coincidente de diversos autores[4], se hicieron de un modo no recomendable, con escasos niveles de planificación, sin previsiones presupuestarias ni compensaciones proporcionales a la magnitud del traspaso y al volumen de servicios que asumían los gobiernos locales. Se obviaron también las asimetrías en las capacidades técnicas de cada uno de los actores institucionales involucrados, y en especial, se realizaron con ausencia de mecanismos de coordinación interjurisdiccional necesarios para la prestación ordenada de las funciones cedidas, luego de la reasignación.

Sin embargo, Cetrángolo y Devoto (2002:19) marcan algunas diferencias en el plano político institucional, entre el primer movimiento descentralizador y el sucedido en los años noventa, señalando que el traspaso de fines de los setenta se dio en el marco de un gobierno autoritario, no respetuoso del orden constitucional, asistiendo los gobiernos provinciales -por esas razones- como delegados del poder central. En los noventa sostienen, en cambio, la descentralización se produjo con plena vigencia de los derechos constitucionales, lo que les permitió a las autoridades provinciales algún grado de poder de negociación, mediante el que lograron un compromiso mínimo de la Nación en materia de coparticipación.

Sobre este último período, Lo Vuolo y Barbeito (1998: 284) señalan a la década del 90 como una etapa de retracción programática del Estado de Bienestar, en la cual se distribuyen principalmente responsabilidades en política social y se modifican las relaciones entre el Estado central, las provincias y municipios, sin un programa integral de reformas, sino más bien a partir de acciones sectoriales y aisladas con una finalidad fiscal. Según los autores, dicha redistribución de responsabilidades en materia de salud implica una fuerte concentración en la órbita nacional del seguro social, y una transferencia casi absoluta de las políticas de acceso más universal a manos de las provincias y municipios.

Para entender, adecuadamente, la magnitud de este movimiento descentralizador proponemos algunas consideraciones sobre el tema. Leiras (2013:223) sostiene que

4. Ver Bernal y Bizarro (2019: 23); Jordana (2001; 2002), Cetrángolo y Gatto (2002: 22-23), Rodrigo (2002), Faletti (2010), entre otros.

los gobiernos provinciales argentinos son estructuras políticas con profundas raíces históricas y constituyen las columnas de la arquitectura política y constitucional. Participan intensamente y con amplios márgenes de autonomía legal en la decisión y la implementación de políticas públicas en sus territorios. Dada la organización territorial del régimen electoral y la distribución de facultades entre las cámaras del Congreso, la agregación de intereses en la escala provincial es decisiva en la conformación de mayorías para respaldar las decisiones de escala nacional. El conjunto de estos atributos justifica calificar a Argentina como una federación descentralizada desde el punto de vista político y administrativo.

Pero junto con esa descentralización política y administrativa actúa en paralelo una fuerte concentración de la recaudación de los tributos y de la ejecución del gasto público en manos del gobierno nacional, tendencia que se consolida desde 2008 en adelante. Provincias políticamente poderosas y administrativamente descentralizadas, son, sin embargo, en mayor o menor grado dependientes de los recursos fiscales y sensibles a las transferencias de la administración nacional, ya que en el seno de las provincias se dan las pujas distributivas más relevantes, entre ellas, la masa salarial de los empleados del sector público, (Leiras, 2013: 228).

Esta característica del proceso de descentralización y de transformación de las relaciones intergubernamentales es abordado de similar manera por Tulia Faletti (2005), en su abordaje secuencial de las tres dimensiones (política, administrativa y fiscal) de los procesos descentralizadores de Argentina y Brasil. En referencia a la autora, González (2012: 334) nos dice que una primera dimensión es la *descentralización política*, consistente en que los niveles subnacionales puedan elegir sus propios gobiernos de manera democrática, lo cual en Argentina se restablece con el retorno a la democracia en 1983. En segundo lugar, la *descentralización administrativa*, que consiste en la transferencia de competencias en materia de servicios públicos y de gestión de determinadas áreas de políticas. En este sentido, una parte importante de esa descentralización, en lo que refiere a salud y educación, ya había comenzado en los años setenta, si bien la transferencia más importante se concreta en los años noventa. Finalmente, la *descentralización fiscal*, que tiene que ver con la transferencia de recursos como de competencias en materia presupuestaria, financiera y tributaria a los niveles subnacionales de gobierno.

5. Argentina demuestra cómo la descentralización fue impuesta con relativa facilidad por el gobierno nacional por motivos económicos, aprovechando las estructuras políticas autónomas ya existentes -las provincias- y utilizando la organización partidaria como instrumento para frenar la resistencia frente al estilo de descentralización que se impulsaba, (Jordana, 2002:10).

Sin duda alguna, la última dimensión abordada es la más conflictiva en el proceso descentralizador llevado a cabo. En Argentina, las transferencias a las provincias de los enormes aparatos de salud y educación fueron parte de decisiones adoptadas por el gobierno nacional e impuestas a las provincias[5]. El proceso tuvo celeridad y encontró a dos jurisdicciones que prestaban idénticos servicios bajo diferentes formatos en la necesidad de ensamblarse y ajustar vertiginosamente los desacoples de tamaña fusión operativa. La ausencia de planificación y de burocracias preparadas para tramitar la descentralización hicieron aún más complejo el proceso, mientras que los recursos fiscales transferidos cubrieron sólo una parte del gasto público que, desde aquel momento, forma parte de todos los presupuestos provinciales. Esta descentralización impuesta, antes que acordada, llevaría años en ajustarse debidamente, (Bernal, 2020:77).

En su clásico estudio sobre los procesos descentralizadores en Latinoamérica, Jordana (2002: 82), así describía la experiencia argentina: El mecanismo de relación habitual entre las provincias y la nación es la negociación que se establece, a veces, de forma conjunta y, otras veces, bilateral. Sin embargo, los procedimientos de negociación están poco estructurados, con apenas reglas de decisión, más allá de las reglas de la unanimidad que establece la propia Constitución. La escasa sofisticación de los procedimientos de negociación conduce a la aparición de constantes bloqueos decisorios, que no pueden ser superados mediante la intervención de otro tipo de actores, que activen otras vías de articulación en las relaciones intergubernamentales, dada su debilidad -partidos centralizados, administración pública profesional- y que refuerza los mencionados bloqueos. Tampoco es muy destacada la imposición de decisiones de carácter jerárquico desde el nivel nacional en los temas horizontales, tan habitual en otros sistemas de gobierno de multinivel, aunque sí se observa que existe una constante dirección jerárquica en el detalle de muchas políticas sustantivas, así como en el manejo de algunos fondos especiales.

El mencionado autor destaca el carácter marcadamente predominante de las negociaciones personalizadas e informales entre ejecutivos (nacional y provinciales) por sobre la capacidad de los partidos nacionales de conducir o articular los procesos descentralizadores. A la vez, tal como lo advertimos anteriormente, Jordana (2002: 84), señala como una debilidad intrínseca del país el hecho de carecer de un servicio civil profesionalizado, con burocracias subnacionales en condiciones de administrar procesos y aparatos de elevada complejidad. Los costes financieros de los traspasos, en contextos de fuertes restricciones financieras, terminan de dar marco a un proceso descentralizador grande en tamaño y poco reflexivo en términos de calidad de los servicios a brindar.

Otra de las características del impulso descentralizador en Argentina fue que el mismo se detuvo en el eje Nación - provincias, siendo escasas y excepcionales las provincias que

avanzaron de la descentralización hacia el nivel municipal de gobierno. Existen sobradas experiencias regionales, como el caso brasileño, donde ambas prestaciones se resuelven en la escala municipal o estadual. Incluso países no federales, como el caso español, han consolidado sus políticas educativas y sanitarias casi excluyentemente en el marco local, de la mano del principio de subsidiariedad propiciado desde la Unión Europea.

En materia sanitaria han existido en el país algunos avances, aunque tímidos. Iturburu (2001: 37) aporta como posible explicación que la reforma administrativa del Estado Nacional se ha extendido progresivamente hacia los estados provinciales que, en varias ocasiones, ajustan hacia abajo recortando la coparticipación o transfiriendo nuevas tareas al ámbito local.

Para afrontar las nuevas responsabilidades emergentes se requiere contar con recursos financieros y capacidades institucionales suficientes. Ambos temas representan hoy un desafío en la agenda municipalista del país, dado que el porcentaje de los recursos afectados al gasto municipal en el país ha caído a mínimos históricos, mientras que las capacidades de gestión suelen distribuirse de manera desigual por niveles de gobierno.

Sin embargo, del relevamiento efectuado surge un dato relevante e inesperado. Del total de los 25.751 establecimientos de salud, que integran el sistema de salud argentino, un total de 4056 establecimientos (un 15,75%) dependen directamente de la esfera de los gobiernos locales, acordando en que las instituciones de mayor complejidad y capacidad de recepción de pacientes pertenecen a los gobiernos provinciales[6].

En relación con el soporte económico, Cao (2012; 139) expone que el principal financiamiento de buena parte del Sistema de Atención Primaria proviene del Ministerio de Salud de la Nación que, como contrapartida, establece los parámetros generales de diseño y fija estándares de ejecución. Agregamos que, son las provincias, a través del reparto de las competencias tributarias y de la coparticipación a los municipios, las que determinan las responsabilidades y el tamaño de las gestiones municipales, resultando diversas y heterogéneas según cada distrito[7].

6. Ello según el último Análisis de Situación de Salud de la República Argentina, presentado en el año 2018 desde el Ministerio de Salud de la Nación Argentina. P. 51 Recuperado de: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000001392cnt-Anlisis%2520de%2520situacin%2520de%2520salud%2520-%2520Repblica%2520Argentina%2520-%2520ASIS%25202018.pdf&ved=2ahUKEwjWIuWynOvqAhVkGbkGHQ2CAw4QFjAAegQIBRAB&usg=AOvVaw1Xhd5Ub9EqiHgjp8EGwYcS consultado el 8/6/2020

7. Es contra fáctica la experiencia descentralizadora en materia de salud de la provincia de Córdoba hacia sus municipios y comunas, que debe ser rescatada en el concierto como una iniciativa de avanzada en materia de coordinación intergubernamental, a pesar de las recurrentes restricciones económicas. En el proceso descentralizador se garantizó el financiamiento de las funciones delegadas a través de un Fondo de Financiamiento de la Descentralización (FOFINDES). Dicho fondo, enmarcado en la Ley de Reforma del Estado Provincial, dispone la afectación del 12,5 % del monto global de la coparticipación a la gestión descentralizada de la salud, siendo facultad propia del Poder Ejecutivo la planificación del servicio, su regulación normativa y fiscalización de este.

En materia educativa, la mayoría de los sistemas educativos provinciales están caracterizados por los principios de centralidad normativa, administrativa y operativa, mientras que una descentralización hacia los gobiernos municipales es residual, siendo muy pocas las experiencias en marcha. Son escasas las provincias en donde los municipios cuentan con experiencias concretas de gestión de sistemas educativos formales de nivel inicial y/o primario (Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe y Catamarca), siendo los principales problemas emergentes la coordinación administrativa interjurisdiccional y la distribución de recursos fiscales correspondientes.

Un número reducido de provincias reconoce expresamente la educación de gestión municipal (Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santiago del Estero y Río Negro). Se destaca el caso de Catamarca que, además, incorpora un organismo de coordinación (Consejo Consultivo Provincial de Educación Pública de Gestión Municipal), mientras que en los casos de Entre Ríos y Río Negro, meramente se dispone la participación municipal en los Consejos Educativos Departamentales o Consejos Escolares, (Bernal, 2020: 158).

En general, la recepción normativa es vaga en materia de competencias educativas municipales y se orientan a la utilización con fines sociales de los establecimientos educativos existentes en su ejido, o bien, a la realización de actividades culturales, recreativas, sociales, de educación popular, educación física, entre otras (Buenos Aires, Chaco, Corrientes, La Rioja, Neuquén, Santa Fe, Tucumán). Tierra del Fuego reconoce poder de policía municipal en materia educativa, en concurrencia con la provincia). También es común que los municipios cuenten en sus orgánicas con áreas educativas, y usualmente las mismas están dedicadas a la educación no formal y a la colaboración con las escuelas estatales y privadas situadas en su ejido o radio de competencias, (Bernal, 2020: 158-159).

Hasta acá la descripción crítica de la descentralización sanitaria y educativa llevada a cabo en el país en el eje Nación - provincias, y su escaso traslado a la esfera del gobierno municipal. Con posterioridad a dicho proceso se efectúan -en 1994- nuevos arreglos institucionales en materia federal, a través de una relevante reforma constitucional, muchos de los cuáles siguen siendo pendientes de concreción.

3. *El nuevo federalismo de la reforma constitucional de 1994*

Con la reforma constitucional de 1994, que constituye uno de los hitos más trascendentes de la historia reciente del país, se buscó a partir de los diferentes preceptos normativos, una acentuación de la descentralización del poder (Hernández, 2009, p. 41). Asimismo, una necesaria modernización del sistema de derechos y garantías y del modelo de división y equilibrio de poderes.

Así, el texto constitucional logra significativos avances en materias tales como: a) la jerarquización del derecho internacional, y en particular, aquel derivado de los principales acuerdos en materia de derechos humanos aprobados por el Congreso Nacional; b) una fuerte ampliación de los derechos y garantías; c) la revisión del modelo de división y equilibrio de poderes preexistentes y la creación de numerosos organismos de control y seguimiento cruzado de la actividad de los poderes estatales; d) un intento de limitación del presidencialismo; e) un capítulo federal que reconoce nuevos niveles autónomos de gobierno, reparando históricos desajustes en la materia; y f) una redistribución del esquema de competencias federales, específicamente en materia fiscal, (Bernal, 2018: 278).

Además, a partir de la reforma, podemos decir que coexisten cuatro órdenes o niveles de gobierno: 1) el gobierno federal, al que la ley suprema destina el título primero, "Gobierno Federal" artículos 44 a 120, de la segunda parte; 2) los gobiernos de provincia, regulados en el título segundo, "Gobiernos de provincia", artículos 121 a 128, de la segunda parte; 3) el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, artículo 129, en el título segundo de la segunda parte, que tiene naturaleza de ciudad-Estado, distinta de las provincias y municipios; y 4) los gobiernos municipales que cuentan con autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, según lo dispuesto por los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional (en adelante CN).

Junto con los cuatro órdenes o niveles de gobierno reconocidos, aparece en la CN un nuevo instituto que va en la misma línea de fortalecimiento del federalismo. Se trata de la posibilidad conferida a las provincias -en el artículo 124 de la CN- de conformar regiones para impulsar el desarrollo económico y social, como así también establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. La regionalización representa una posible construcción de proyectos colectivos que potencien las energías latentes en nuestras unidades territoriales, y las proyecten de manera comunitaria para que cobren un peso diferente en los debates nacionales, e incluso, para que trasnacionalicen su presencia económica y comercial (Bernal, 2018: 280).

Específicamente en materia de distribución de competencias la cláusula constitucional corresponde al texto originario de 1853, y se encuentra en el actual artículo 121 (cláusula residual). El artículo determina que "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación". Dicha cláusula se complementa con los artículos 5[8] y 122[9] que determinan los alcances y límites de la autonomía de las provincias. Con respecto a la nueva distribución de competencias, se mantiene el sistema de distribución entre los poderes conservados por las provincias de manera ilimitada, y los poderes delegados al gobierno federal de manera expresa o implícita, es decir, limitados. La tipología adoptada avanza decididamente hacia "la devolución de competencias" (Bidart Campos, 1996: 445), trayectoria seguida por la mayoría de los países con gobiernos federativos o en vías de descentralización.

Por lo anterior, el nuevo diseño federal implica una mayor complejidad de las dimensiones políticas e institucionales del Estado federal, que da lugar a un gobierno multinivel moderno que busca dar respuesta a desafíos actuales y futuros. La reforma constitucional sentó las bases para la configuración de un diseño federal de bases cooperativas, basado en principios como la coordinación, la solidaridad y el desarrollo homogéneo y equilibrado del territorio, (Bernal y Bizarro, 2020: 229-230).

Frente a dicho panorama, nos planteamos dos interrogantes: ¿Qué ha sucedido, entonces, en veintiséis años para que el capítulo federal sea hoy una promesa incumplida? ¿Por qué existe una relación de tensión tan grande entre el texto de la norma y la realidad? Con respecto a tales cuestionamientos, existen dos aspectos cruciales que consideramos cristalizan el fracaso de la promesa de la reforma constitucional y condicionan el surgimiento de los nuevos arreglos institucionales.

El primero y más relevante es la ausencia de un pacto fiscal federal aprobado en los términos propuestos por la CN, que desnuda las precarias bases del nuevo diseño federal a todas luces incompleto. Al no haberse generado los consensos necesarios para dar sanción a una ley-convenio de coparticipación, nos regimos por una antigua norma de 1988, y por una serie de instrumentos multilaterales a los que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha dado en llamar derecho intrafederal[10].

8. "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones". Artículo 5 de la CN.

9. "Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal". Artículo 122 de la CN.

10. Entendido como aquella rama del Derecho que regula las relaciones tributarias entre los distintos niveles de gobierno a los fines de evitar la dobles o múltiples imposiciones.

El segundo aspecto, en materia de vínculos intergubernamentales, es que en la actualidad nuestro federalismo cuenta con una muy baja densidad de normas, instituciones y procesos que lleven adelante la gestión asociada de los temas comunes entre el gobierno federal y los de las provincias, y de éstas con sus municipios, lo que se traduce en un infradesarrollo notable de las RIG´s, (tanto verticales como horizontales). Las relaciones existentes son escasas, priman en ellas las bajas capacidades técnicas de las burocracias especializadas y están basadas en vínculos asimétricos tanto en el eje Nación-provincias, como en el eje provincias-municipios.

Finalmente, la subutilización de poderosos instrumentos como la integración regional, regionalización hacia el interior del país, la trasnacionalización de las agendas provinciales y municipales, o el apoderamiento efectivo de los recursos naturales, por parte de las entidades subnacionales, son un déficit institucional severo que corregir en el corto y mediano plazo. Junto con ello, y como veremos en el próximo apartado de este trabajo, el desigual desarrollo de la autonomía municipal y los fuertes condicionamientos financieros a las gestiones locales son deudas del nuevo federalismo pensado en 1994, y que a casi tres décadas siguen pendientes de resolución efectiva.

4. El gobierno municipal autónomo

Los reclamos autonómicos forman parte de un proceso global de cambios en la organización del sector público y en cómo el mismo se relaciona de manera más viva y eficaz con el resto de los actores sociales significativos, de la mano de las profundas transformaciones que promueve la dialéctica global - local.

Frente a ello, aparece como natural el proceso de reclamos tendientes a una ampliación de las funciones tradicionales de los gobiernos locales, ahora como actores de su propio desarrollo y con estrategias tendientes a proyectarse externamente y generar ventajas competitivas territoriales (Castillo Blanco, 2001: 16).

Como señala Jordi Borja, (2002: 187), hoy la ciudad es un lugar privilegiado para la innovación democrática. La crisis del Estado - Nación, el agotamiento o la insuficiencia de la democracia representativa articulada únicamente por elecciones y partidos, y la falta de mecanismos que establezcan lazos entre lo local y lo global, significan hoy un reto de carácter mundial que tienen ante sí las ciudades y los gobiernos locales. Para responder a este reto es necesario reconstruir la ciudad como actor complejo, simbiosis de agentes públicos y privados, con capacidad para actuar en la escena internacional y de organizar la sociedad sobre la base del principio político legitimador de la proximidad.

En igual sentido, Hernández (2011: 254) afirma que, como una paradoja notable de la historia, aunque a principios del siglo XXI hablemos de Estados, de bloques continentales, de tecnoestructuras que uniforman y gobiernan el mundo, de proyectos políticos de tal magnitud, de la influencia innegables de los medios de comunicación masivos y de otros fenómenos correlativos, también ésta es la era de los "particularismos", de los "regionalismos" y de los "localismos". Es que el hombre se resiste a perder su identidad, y acorde con su naturaleza aspira a un alto destino trascendente, que sólo se logra con la vigencia de la libertad y la participación responsable en los problemas políticos, sociales y culturales.

El capítulo federal de la reforma de 1994 no ha hecho más que interpretar los procesos de cambio territorial en marcha y actualizar nuestras instancias de gobierno de proximidad, orientados a los desafíos del mundo complejo y contradictorio en que nos toca vivir.

El tema de la autonomía municipal fue uno de los que mayores consensos generaría dentro de los debates llevados a cabo en el seno de la Convención Constituyente del año 1994. Este extraordinario grado de consenso también se observó a lo largo del debate, luego del cual así quedó sancionado el Art. 123 de la Ley Suprema de la Nación: Cada Provincia dicta para sí su propia constitución, conforme los dispuesto por el Art. 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, (Hernández, 2008).

De lo previsto por el nuevo texto constitucional se desprende la obligación de las provincias, de adecuar sus constituciones receptando lo previsto por el Art. 123. Muchas de ellas ya habían actualizado sus leyes fundamentales aún antes de la reforma. Otras, por el contrario, tenían una deuda pendiente con el tema, particularmente las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe, Entre Ríos y Tucumán. De éstas, las dos últimas ya han procedido a reformar sus constituciones, quedando el resto aún pendiente de resolución al respecto.

Sobre el tema, Gelli (2009) opina que las provincias que aún no contienen la autonomía de los municipios, departamentos o partidos en sus respectivas constituciones, además de incumplir el mandato de la Constitución federal se encuentran obligadas, al menos, a adecuar las leyes orgánicas de las municipalidades para incluir en ellas los otros rasgos autonómicos establecidos en el Art. 123.

Por nuestra parte, creemos que el dispositivo constitucional debe propiciar una lógica asociativa entre provincias y municipios, a los efectos de armonizar la distribución de competencias emergente del nuevo diseño constitucional. Esta armonización debe tener características verticales (provincias - municipios) y también horizontales (intermunicipal).

Retomando el análisis constitucional, el nuevo Art. 123 recepta la autonomía municipal de manera definitiva, y reconoce la misma en sus dimensiones: política, institucional, administrativa, económica y financiera, reflejando la mayor amplitud posible sobre la materia. Para Hernández (2009), existe autonomía municipal plena cuando están presentes todos los órdenes o aspectos de la autonomía: institucional, político, administrativo, económico y financiero, y existe una autonomía municipal semiplena o relativa cuando se presentan los últimos aspectos y sólo falta el institucional. De acuerdo con este último autor, el aspecto institucional consagrado en el año 1994 supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia carta orgánica. El aspecto político entraña la base popular, electiva y democrática de la organización y gobierno comunal. El aspecto administrativo importa la posibilidad de prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local sin interferencia alguna de autoridad de otro orden de gobierno. El aspecto financiero (y agregamos económico) comprende la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local.

Lo cierto es que, a partir de 1994, veinte de las veintitrés provincias argentinas ya receptan en sus constituciones la autonomía municipal, con variaciones acerca de sus alcances, modalidades de implementación y de articulación de competencias entre provincia y municipios. En consecuencia, ya existen en el país más de 140 cartas orgánicas municipales vigentes y muchas otras en camino de ser sancionadas.

Sin embargo, resta todavía un largo camino por ser recorrido. Quienes aportaron a la modificación del viejo sistema, pensaron que el reconocimiento de tan importantes facultades a los gobiernos locales debió haber permitido un verdadero fortalecimiento de las capacidades y un empoderamiento de esta dimensión del Estado, acompañando los procesos de descentralización puestos en marcha por el gobierno federal de manera contemporánea a dicha reforma.

No obstante, y luego de un inicial momento de euforia y de florecimiento del asociativismo local, de la llegada de las primeras cartas orgánicas municipales, de la constitución de las primeras redes de ciudades en el país, de la implementación de políticas públicas locales crecientemente complejas como los pioneros planes estratégicos, de la proyección internacional de los gobiernos locales de la mano de la cooperación descentralizada, etc.; hoy, el proceso aparenta encontrarse demorado y, en algunos casos, existen francos retrocesos.

Solamente algunas provincias otorgaron un grado importante de autonomía efectiva a los municipios, junto con los recursos necesarios para poder llevar a cabo sus responsabilidades. Sin embargo, no fue así en la mayor parte de los casos, manteniéndose por lo tanto la situación previa de infradesarrollo municipal. Como puede imaginarse,

ello conlleva la inexistencia de un orden común básico del régimen municipal entre las distintas provincias, debido a que las responsabilidades de los municipios son definidas de manera autónoma por las constituciones provinciales, (Jordana, 2002).

Una plausible explicación de este momento del gobierno municipal se sostiene en el sistema de distribución de recursos y competencias por niveles de gobierno.

En Argentina, podemos tomar aún hoy como válidas las cifras que proponía el Ministerio de Economía en el lejano año 2007[11]. Mientras que el gobierno nacional recaudaba entonces el 81% de los ingresos, las provincias lo hacían en un 14% y los municipios en un exiguo 4,2%. Por el lado del gasto, la Nación ejecutaba el 49%, las provincias el 42% y los gobiernos locales el 9%. Dichas descompensaciones son en la actualidad mucho más pronunciadas y la brecha entre ingresos y gastos por niveles han exigido fuertes políticas de compensación, la mayoría atadas a criterios discrecionales, (Bernal, 2020: 99).

Según Porto y Di Giesa (2017), en 2016 el 58,5% del gasto lo realizó la Nación, y el 41,4% las Provincias y las Municipalidades. Las provincias produjeron el 57,3% de los bienes públicos, la Nación el 29,5% y los Municipios el 13,2%. La Nación se encargó del 91,4% de las transferencias. En términos del presupuesto de cada nivel de gobierno, la Nación destina un 73,4% de su presupuesto a transferencias, mientras que las provincias y municipalidades asignan el 90% y 91%, respectivamente a la provisión de bienes públicos. En conclusión, no sólo resulta importante documentar el notable incremento de gasto público de la última década, sino también la transformación en la composición. Se ha pasado de un gasto público mayormente concentrado en la provisión de bienes públicos a otro en el que las transferencias adquieren la mayor importancia. Estos hechos tienen implicancia para la distribución de las responsabilidades de gastos entre niveles de gobierno, dado el diferente grado de especialización, y para el impacto sobre el sistema económico en su conjunto.

Estos fenómenos fiscales impactan también de manera necesaria en la dimensión política del Estado federal, particularmente en el vínculo entre presidentes fuertes y gobernadores selectivamente débiles o fuertes. La ausencia de un acuerdo fiscal y de un entramado de relaciones intergubernamentales que determinen los mecanismos y modalidades de interacción y cooperación entre niveles de gobierno ha provocado que las negociaciones sean personalizadas, y allí el mayor poder de fuego negociador

11. Durante los años 2007 a 2015 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos estuvo intervenido y dejó de ser fuente confiable de información por apartarse de la imparcialidad y el rigor científico en los procesos de construcción de datos.

del gobierno federal ha empujado a muchos gobernadores a la firma de acuerdos desventajosos para sus distritos en el mediano y largo plazo, urgidos por necesidades financieras, de obra pública o de naturaleza política de corto plazo. Ello ha tendido también a informalizar los diálogos institucionales y ha desvirtuado hasta al propio sistema de partidos políticos, el que ha visto innumerables corrimientos de gobernadores e intendentes (transfuguismo político) a cambio de acuerdos coyunturales, (Bernal, 2020: 100-101).

Los gobernadores suelen criticar severamente este sistema fiscal de premios y castigos impuesto por el gobierno federal, pero, en la mayoría de los casos, reproducen de manera semejante dicho comportamiento en su vínculo con los intendentes municipales de su provincia, el eslabón último y más débil de la cadena.

Este comportamiento fiscal, sostenido en el tiempo de manera incremental, ha implicado un fuerte retroceso del gasto municipal, lo que en buena parte explica la actualidad del municipio argentino. Por ello, la autonomía municipal y la descentralización de competencias en el eje provincias-municipios debe formar parte de una agenda necesaria en el federalismo argentino, y en donde deberá problematizarse la matriz de distribución del gasto público por niveles de gobierno.

5. *Breves conclusiones y aportes desde la experiencia*

Brevemente descriptos, los principales fenómenos que impactaron en el esquema de distribución territorial de las competencias intergubernamentales en el federalismo argentino, a saber: la descentralización de los costosos aparatos de salud y educación a las provincias, la reforma constitucional del año 1994 y la emergencia de un federalismo multinivel, el reconocimiento definitivo de la autonomía municipal y, de manera opuesta a los anteriores, la fuerte reconcentración del gasto público en el gobierno nacional; acercamos aquí una serie de reflexiones y aportes de todo los bueno y de todo lo malo de estos procesos simultáneos, para que puedan ser de alguna utilidad en futuras experiencias.

De la mano de Anderson (2008:107) va una aclaración preliminar: la vida política de las sociedades complejas no nos facilita un “libro de recetas”, con enfoques simplistas para el diseño institucional. Hemos visto que instituciones similares pueden operar muy diferente en contextos políticos o sociales diversos. Los mismos acuerdos

desempeñarán un papel muy diferente si se aplican en una sociedad más homogénea versus otra más diversa. Asimismo, a menudo el mal está en los detalles, o sea que hemos de ver más allá de los principales acuerdos institucionales para entender las reglas y prácticas más detalladas que pueden haberse desarrollado para configurar su funcionamiento real. El estudio del federalismo comparado nos puede brindar un mejor sentido de las cuestiones que debemos preguntarnos, de las conexiones que hay que buscar, de los probables impactos de ciertos acuerdos. Nos hace mejores observadores y agudiza nuestra capacidad de juicio.

Si bien, la afirmación se sostiene en el análisis de experiencias federales de países, las mismas siguen siendo válidas para otros países centralizados que abrazan principios federativos (como la descentralización y la subsidiariedad) para llevar adelante reformas estatales que otorguen mayores competencias y centralidad política a sus gobiernos de proximidad.

La idea de comparar, entonces, consiste en un esfuerzo constante de generalizar, descomponer, desagregar y volver a hilar aquellos puntos significativos de cada una de esas trayectorias que puedan representar un aprendizaje, una fortaleza institucional o una experiencia de coordinación digna de ser estudiada y, con particularidades, asimilada en otros contextos, (Bernal, 2018: 18).

Apuntamos entonces algunas ideas:

a. Las normas son condiciones necesarias, pero no suficiente. La experiencia argentina, de su última reforma constitucional, nos advierte que un renovado diseño de gobierno multinivel, con múltiples posibilidades de articulación del poder en el territorio, comprometido con los valores de la descentralización y la solidaridad entre los socios, entre otros avances, son apenas el soporte inicial de los procesos de transformaciones. Pero además es necesaria la voluntad política de descentralizar, es decir, renunciar a cuotas de poder para delegarlas en instancias inferiores de gobierno, y también es preciso construir mayorías políticas en los órganos legislativos que garanticen la estabilidad de dichos procesos. Quizás en países centralizados y con poderes legislativos, unicamerales, esto sea más sencillo de lograr que en países federales, con cámaras de senadores que filtran o tienen capacidad de veto sobre estas iniciativas.

Apelando a la conocida metáfora del edificio, el federalismo argentino cuenta con sólidos cimientos, paredes y estructuras, puertas y demás aberturas, etc., lo que podríamos definir, con perdón de los arquitectos, como una arquitectura dura. Pero el edificio tiene deficiencias en toda aquella arquitectura blanda

que hace mejor nuestras vidas, las cañerías de agua, las tuberías del gas, los conductos de la electricidad, la fibra óptica que nos permite comunicarnos, entre otras. La arquitectura dura, es decir las normas, son condición necesaria, pero no suficiente. Junto a ella deben proliferar un conjunto de agencias e instituciones que den vida y canalicen los diálogos técnicos y políticos entre los diferentes actores de la gestión pública multinivel, lo que nos lleva al siguiente apartado.

b. La coordinación intergubernamental es también necesaria. Pontifes Martínez sugiere que las relaciones intergubernamentales (RIGs) pueden ser definidas como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo, e intercambio de acciones que se dan entre dos o más órdenes de gobierno (…), las mismas forman parte de los procesos de gestión política como modalidades de un esfuerzo de armonización, cooperación, compatibilización y negociaciones contratadas, acordadas, convenidas o concertadas (2002: 118).

Podríamos coincidir en que las RIGs surgen debido al proceso de expansión de las tradicionales competencias estatales, vinculadas con el auge y consolidación del modelo de Estado de bienestar en el planeta, más específicamente en países democráticos con diseños constitucionales de naturaleza federativa. Si bien, en un primer momento primaron en la disciplina, los análisis sobre coordinación fiscal, en el eje gobierno federal - gobiernos estaduales, con posterioridad los mismos se expanden al abordaje de las pluri modalidades de interacción, tanto vertical como horizontal, de las diferentes administraciones públicas que configuran los actuales gobiernos multinivel. En un último estadio evolutivo, las mismas se expanden incluso a los modelos relacionales de diseño de políticas públicas (gobernancia democrática), que incluyen la participación de la sociedad civil y de sus organizaciones.

Las RIGs pueden formar parte de instituciones y procesos reglados normativamente, como así también emerger de vínculos informales, entre burocracias especializadas que van dando vida a las decisiones comunes entre los socios federales, ya sean de naturaleza compartida o concurrente, ya sean de carácter vertical u horizontal, (Bernal, 2020: 53).

En mi país, junto con las normas debieron haber proliferado una importante cantidad de agencias y procesos que den cauce a la intergubernamentalidad y a un diálogo técnico entre burocracias profesionalizadas.

Este tipo de vínculos, verticales, horizontales y societales son parte de la fisiología actual de los países que llevan adelante procesos de descentralización, ya sean federales o que se encuentren inmersos en procesos de devolución o traslado de competencias. La ausencia de RIGs estables de naturaleza vertical, entre el presidente y los gobernadores, de carácter horizontal entre las provincias, y su subdesarrollo a nivel municipal, es un marcado déficit del federalismo argentino. La ausencia de espacios comunes de debates e intercambios propicia, como consecuencia, pujas distributivas entre pares, en lugar de interacciones sinérgicas. En esta desarticulación gana poder el gobierno nacional en desmedro de los niveles subnacionales.

Esta reflexión, situada en el contexto regional, nos lleva a pensar profundamente en la institucionalización de RIGs estables y profesionales que den curso al necesario diálogo técnico que permita llevar adelante procesos complejos de reformas estatales. Junto con el nacimiento de estos espacios, es necesario dotar de suficientes capacidades técnicas a todos los que intervienen en dicho diálogo, lo que nos lleva a la siguiente reflexión.

c. Las capacidades institucionales importan. Repetto (2003: 6) entiende por capacidad estatal la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico, que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas.

Rosas Huerta (2008, 123), desde su visión del buen gobierno, sostiene que el concepto de construcción de capacidad sostenible hace alusión a tres dimensiones: a) el desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal); b) el fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión); y c) la reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro). Este concepto representa un punto intermedio entre una visión demasiado amplia que equipara "capacidad" con "desarrollo" y una visión demasiado reducida que la limita al simple desarrollo de habilidades y competencias en el recurso humano.

Para el caso argentino (Jordana, 2002: 81-82), las redes de relaciones entre profesionales no se encuentran muy desarrolladas, especialmente dentro de las administraciones públicas, debido a la fuerte presencia de mecanismos de patronazgo, que provocan gran movilidad de funcionarios y técnicos, sin

que haya tiempo suficiente para que se consoliden relaciones de confianza entre los profesionales responsables de gestionar las políticas públicas, en distintas administraciones (..) La falta de estabilidad y profesionalidad de los funcionarios públicos afecta intensamente los procesos de descentralización, ya que las RIGs apenas pueden apoyarse en los vínculos informales característicos de esta vía de articulación. Es importante destacar que, en ocasiones, no se tienen demasiado en cuenta estas limitaciones cuando se realizan adaptaciones de modelos institucionales o de políticas de descentralización, provenientes de países desarrollados, lo que dificulta enormemente muchos intentos de transposición de modelos concretos de descentralización de políticas sectoriales.

En Argentina, las capacidades institucionales son escasas y están mal distribuidas. La mayor parte de los núcleos duros de excelencia existentes en la gestión pública están concentrados en dependencias del gobierno federal y de algunas provincias grandes. En el plano municipal, solamente algunas capitales de provincia cuentan con equipos preparados para un diálogo técnico con la esfera provincial. A ello se añade como condicionante una alta rotación de muchos de esos expertos, que son funcionarios que llegan desde la arena política y, por ello, entran y salen de las diferentes oficinas públicas en los sucesivos turnos electorales. Un último factor, a veces menos tenido en cuenta, es la asimetría en el manejo de información sistematizada por parte de las burocracias multinivel, lo que genera fuertes brechas en el momento de sentarse a negociar acuerdos.

Frente a este déficit de capacidades estatales, aparece como necesario pensar en otros formatos de ingreso y promoción en la administración pública multinivel, más amparados en los valores del public service anglosajón o de la meritocracia centro europea que en el patrimonialismo clientelar, hoy criterio mayoritario para el ingreso a la nómina estatal. Junto con ello, es necesario apuntalar organismos o agencias profesionales de formación, capacitación y actualización permanente de los funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno, y que ellas gocen de la mayor independencia funcional posible. Solamente estos recaudos permitirán la viabilidad en el mediano y largo plazo de las reformas estructurales a instrumentarse.

d. La viabilidad de estas propuestas exigen acuerdos fiscales estables. La dimensión fiscal de los vínculos intergubernamentales es un factor definitorio de los sistemas federales. La distribución de competencias tributarias, de los servicios que debe llevar adelante cada administración y del porcentaje

del gasto público que ejecutará cada nivel de gobierno son esenciales para comprender el nivel de centralización/descentralización de cada país, y el tipo de relación de independencia/dependencia de los gobiernos subnacionales con respecto al gobierno central.

Entendiendo que estamos frente a un incipiente proceso de descentralización o de desconcentración administrativa hacia los gobiernos municipales en países de la región, se vuelve fundamental determinar a priori los recursos fiscales que van a solventar este traspaso de competencias y blindar normativa e institucionalmente la garantía de permanencia de ese flujo de fondos, su automaticidad y sus mecanismos de renegociación en el largo plazo, que por supuesto deben ser acordados y no impuestos.

Frente a gobiernos nacionales que tienen que lidiar cotidianamente con las restricciones o limitaciones financieras, debe entenderse que la descentralización es un proceso intrincado y complejo del que puede no haber una marcha atrás, y de haberla, tiene un costo elevado para el país en términos económicos, administrativos, políticos, y también de confianza entre los diferentes niveles de gobierno. Es necesario, por ello, tomar los recaudos fiscales y tributarios necesarios para sostener dichas reformas, y en el marco del debate debe aplicarse otro principio originario de los modelos federales, la lealtad entre los socios de la experiencia en ciernes.

Recapitulando, algunas de estas reflexiones son parte de una experiencia particular y específica como es la Argentina, y por ello, no podrán ser extrapolables a otros contextos. Otras, sin embargo, pueden ser leídas con atención a la hora de atravesar etapas de cambios profundos para no caer en errores ya transitados en otros contextos, o para tomar aquello que sea interesante de replicar, aunque siempre ajustado a las particulares realidades e idiosincrasias.

Así como la reproducción mimética de las denominadas buenas prácticas en el sector público fue una experiencia habitual y con pobres resultados en los procesos de reforma de la administración pública latinoamericana de los noventa, dejar por ello de estudiar y adaptar formatos exitosos en otras experiencias es, como señalamos anteriormente, un continuo intento de inventar la rueda, cuando la misma ya está entre nosotros.

Bibliografía

- Anderson, G., Una introducción al federalismo. Publicación del Foro de Federaciones. Marcial Pons. Madrid, 2008.
- Bernal, M., El federalismo argentino. Entre lo viejo que no termina de regir y lo nuevo que no termina de nacer. En Bernal, M. y Pizzolo, C. (Directores), Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba y Editorial Astrea. Córdoba, 2018.
- Bernal, M., Estudio introductorio. En Bernal, M. (Director). Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba y EUDEBA. Argentina, 2020.
- Bernal, M. y Bizarro, V., Relaciones Intergubernamentales y gestión pública de salud: Argentina y el caso de la provincia de Córdoba. Revista de Derecho y Salud, Año 3, Número 3, Universidad Blas Pascal. Córdoba, 2019.
- Bernal, M. y Bizarro, V., Los arreglos institucionales pendientes y las relaciones intergubernamentales en el federalismo fiscal argentino. Revista Anales N° 50. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de La Plata. La Plata, 2020.
- Bidart Campos, G., Manual de la Constitución reformada, Ediar. Buenos Aires, 1996.
- Borja, J., Ciudadanía y globalización. En Revista del CLAD Reforma y Democracia Nº 22. Caracas, 2002.
- Botana, N., El federalismo liberal en Argentina. N.º 1852-1930. En Carmagnani, M. (coordinador). Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, 1993.
- Castillo Blanco, F., El Municipalismo en América Latina: Desafíos y Propuestas en la presente década. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Nº 16. Granada, 2001.
- Cetrángolo, O y Devoto, F., Organización de la salud en Argentina y equidad. Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual. Trabajo presentado en el Taller “Regional Consultation Policy Tools: Equity in Population Health”. Toronto, 17 de junio de 2002.

- Gelli, M. A., Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada. Cuarta edición actualizada. Editorial La Ley. Buenos Aires, 2008.
- Gonzáles, L. y Lardone, M., Federalismo y política subnacional en perspectiva comparada. En Falleti, T., González, L. y Lardone, M. El federalismo argentino en perspectiva comparada. EDUCA y Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, 2012.
- González Bartomeu, J. F., Notas sobre Federalismo. En Gargarella, R. (Coordinador). Teoría y crítica del Derecho Constitucional, Tomo I. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, 2010.
- Hernández, A. M. (director), Derecho Constitucional. Tomos I y II. Editorial La Ley. Buenos Aires, 2009.
- Hernández, A. M., El régimen municipal en nuestra organización constitucional. En Revista Civilidad Nº 30. Buenos Aires, 2011.
- Iturburu M. Municipios Argentinos: Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local. 2° Segunda edición. Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección Nacional de Estudios y Documentación Dirección de Estudios e Investigaciones. Buenos Aires, 2000.
- Jordana, J., Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Serie Documentos de trabajo I-22UE. Proyecto conjunto INDES-Unión Europea. Washington D.C., 2002.
- Leiras, M., Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En Acuña, C. (Compilador). ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Siglo XXI, Fundación OSDE. Buenos Aires, 2013.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito, A., La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Miño y Dávila Editores. CIEPP. Buenos Aires, 1998.
- Luna, F., Buenos Aires y el País. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 1982.
- Pontifes Martínez, A., Relaciones Intergubernamentales. Gaceta Mexicana de Administración. UNAM, México, 2002.
- Porto, A. y Di Giesa. L., El gasto público en Argentina. Publicado en El Cronista el día 26 de diciembre de 2017. Recuperado de https://www.cronista.com/columnistas/El-gasto-publico-en-la-Argentina-20171226-0034.html

- Repetto, F., Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 2003.
- Rezk, E. Padraja Chaparro, F. y Suárez Pandiello, J. (Editores), Coparticipación impositiva argentina y financiación autonómica española: un estudio de federalismo fiscal comparado. Consejo de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CABA, 2011.
- Romero, J. L., Breve historia de la Argentina. Ed. Abril S. A. Buenos Aires, 1978.
- Rosas, Huerta, A., Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Política y Cultura Nº 30. Ciudad de México, 2008.
- Sagües, N. P., Elementos de Derecho Constitucional. Tomo I. 3ª Edición. Editorial Astrea. Buenos Aires, 1999.

Elección de Gobernadores en Chile: el Comienzo del Fin de la Larga Noche Portaliana

Dr. Edison Ortiz

Para Agustín y Martín, que puedan crecer y vivir en un Chile más amable, variopinto y heterogéneo.

La Figura Histórica del Intendente y la Promesa Incumplida del Centralismo sobre Cesión de Poderes a las Regiones

El domingo 11 de abril, los chilenos elegirán por primera vez en su historia, a la principal autoridad regional, el Gobernador, aunque faltó aun de atribuciones y competencias, se transformará, rápidamente por el peso de sus votos en una figura clave en regiones y más de alguno, seguramente, alcanzará liderazgo nacional.

Debemos recordar que hasta hoy, la principal figura pública en los territorios sigue siendo el intendente designado, institución que se remonta al periodo de los Borbones españoles cuando fue introducida en América Latina y en particular en Chile. Fue el ministro de la corona José de Gálvez quien la implantó en México en 1765, y luego la llevó al Perú el visitador Antonio de Areche y fue institucionalizada en Chile en 1786 con la creación de las intendencias de Santiago y Concepción y que poco a poco se fueron extendiendo al resto de los territorios. En el caso de nuestra región, O'Higgins, se creó el 10 de diciembre de 1882, y, más tarde, con el proceso de regionalización impulsado por la dictadura cívico-militar de Pinochet se refrendó a nivel regional.

1. Profesor de Historia (Universidad de Talca), Magister en Historia (Universidad de Santiago) y Doctor en Historia (Universitat de Valencia). Profesor del Magister en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad de Santiago. Ha escrito sobre el partido socialista – El socialismo chileno de Allende a Bachelet (1970-2003) -, y su región y ciudad natal – Rancagua, la sede (im) posible del mundial del 62' y Vencidos. Crónica de la UP en las provincias y 50 años de la Nacionalización del cobre y artículos en diversas revistas y publicaciones indexadas sobre federalismo, regionalización e identidad local. Escribe regularmente para el diario electrónico El Mostrador y, actualmente es miembro del equipo editorial del diario electrónico El Regionalista.

Con la restauración democrática post Pinochet, el gobierno de Patricio Aylwin hizo una apuesta por avanzar en el proceso de regionalización, sin embargo, como todos los procesos de ese tiempo, éste se hizo en 'la medida de lo posible' y en nuestra transición los temas de Descentralización o Regionalización no fueron prioridad, y cuando estuvieron presentes solo lo fueron en el contexto de la redemocratización del país.[1] La prueba más evidente de ello es que en dos textos que hacen un balance de la transición chilena, por parte de sus propios protagonistas -el primero del democratacristiano Edgardo Boeninger, primer Ministro Secretario General de la Presidencia en el gobierno de Aylwin; el segundo de un *think tank* del polo progresista de la ex concertación, *Chile* 21[2] - no hay una sola referencia al tema regionalista o a la cohesión territorial, sinónimo, por tanto de la prioridad que dicha temática tuvo para los actores de aquella fase clave de nuestra historia contemporánea, sean estos socialcristianos o progresistas[3].

En ese contexto, y con el desafío de redemocratizar el país, Aylwin designó al joven economista socialista Gonzalo Martner con la misión de implementar el programa de gobierno en lo que atañe a la redemocratización en su versión regional y local.[4] Martner fue el primer Subsecretario de Desarrollo Regional (Subdere) de la transición, a cargo de la tarea de realizar la modernización del Estado. El exembajador en España, en más de alguna ocasión ha señalado que si bien es cierto que el mandatario DC, abordó el problema de la descentralización, lo hizo fundamentalmente desde la perspectiva de la redemocratización de los municipios y de la modernización de los gobiernos locales.[5] Por lo tanto, bajo ese escenario, aquellas reformas no tuvieron como eje la redistribución de poder, ni la cohesión territorial. Se introdujeron figuras nuevas como las del gobierno regional con personalidad jurídica propia, se aumentó el presupuesto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), se estableció la institución de los Consejeros Regionales (CORES), aunque la derecha se opuso a su elección democrática y se consensuó un mecanismo de elección indirecta a través

1. La Época, Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por La Democracia 1990-1994, 1989, p. 8.
2. Boeninger, Edgardo, Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad, editorial Andrés Bello, Santiago, 1997; Quiroga, Yesko y Ensignia, Jaime (editores). 2012. Chile en la Concertación. 1990-2010. Una Mirada Crítica. Balance y Perspectivas. Santiago de Chile:

Fundación Friedrich Ebert.

3. Ortiz, Edison y Valenzuela, Esteban, "Persistencia Portaliana, opción presicrática-cooptadora de la Concertación/Alianza y fractura pro autonomías territoriales", Revista de Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile, 2015.
4. Decía el programa de 1989 que "se persigue el logro de dos objetivos simultáneos: 1) la democratización del aparato estatal, que incluye dentro de otras políticas la elección de las autoridades municipales y la participación y decisión de la ciudadanía en las distintas instancias de poder regional y local… 2) La descentralización de la administración del Estado, dotando a las autoridades regionales y comunales de la autonomía institucional, financiera y técnica necesaria para decidir sobre los programas y proyectos… en sus respectivos territorios".
5. Martner, Gonzalo D. 1993. Descentralización y Modernización del Estado en la Transición. Santiago de Chile: LOM, 1993.

de los concejales electos.[6] En definitiva se avanzó bastante en descentralización y en gobiernos regionales y se dio paso a un mecanismo mixto de elección de alcaldes que, en lo relativo a democratización, se mejoró y perfeccionó con posterioridad. Aylwin, en todo caso, no dudó en emplear los mecanismos previstos en la constitución de 1980, y nombró así a los alcaldes de las ciudades con mayor población del país[7] los que, con las reformas de Martner, pasaron todos a ser elegidos aunque de un modo indirecto. Aunque la figura del intendente-designado permaneció incólume.

Si bien, el presidente Frei Ruiz Tagle se propuso en su programa de gobierno "convertir la regionalización del país y el funcionamiento de los municipios en el sustento de una democracia más extendida" y reiteró que "nuestro país se está convirtiendo rápidamente en una sociedad con varios polos de desarrollo, más abierta y desconcentrada, con una presencia más fuerte de las regiones y comunidades locales" y apostó por fortalecer esos procesos, mediante la dotación de "mayor autonomía de gestión a las autoridades descentralizadas, junto con impulsar su profesionalización y nuevas formas de participación democrática", y prometió la elección directa de los alcaldes,[8] en lo concreto durante su administración se abocó a la tarea de modernizar el Estado con una lógica de eficiencia – con mucho énfasis en el aporte del mundo privado - y no de redistribución de competencias desde el centro a regiones y no se llegó a hablar de elección de la principal autoridad regional. En fin, su gobierno, no hizo mucho, aunque tampoco prometió tanto.

Distinto es el caso del ex presidente Lagos, quien en su programa había comprometido la más radical de las reformas descentralizadoras desde el retorno a la democracia para mejorar la mala política territorial en Chile: regiones autónomas, áreas metropolitanas, fondos regionales con solidaridad inter-regional. En la Fundación Friedrich Ebert trabajó una comisión que propuso una agenda regionalizadora con pasos significativos, integrada por Giorgio Martelli, José Luis Abalos, Ignacia Jiménez, Esteban Valenzuela, quienes fueron llamados por Lagos a fines de 1999 cuando el candidato derechista Joaquín Lavín le empató en las encuestas y decidió adoptar propuestas de mayor descentralización.[9] Lagos, con su personal y característico estilo de conducción, hizo un acto emblemático a la altura de los anuncios: en la Universidad de Talca le manifestó al país que durante su gobierno se elegirían no solo los consejeros regionales, sino que

6. 2 Ibid., pp.90-110.
7. "Antes de que se celebraran las elecciones de 1992, los alcaldes en ejercicio habían sido nombrados por el gobierno militar antes de dejar el poder en marzo de 1990.De acuerdo a la constitución de 1980, los alcaldes serían nombrados por el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO). Salvo en 15 comunas, donde el Presidente Patricio Aylwin tuvo facultad para nombrar a personeros de su confianza". Bunker (2008).
8. Concertación de Partidos Políticos por la Democracia, "Un gobierno para los nuevos tiempos", pp. 9-10.
9. Giorgio Martelli y Esteban Valenzuela, "Propuestas de Reformas a los Gobiernos Regionales para su Fortalecimiento y Democratización", FES,1999.

incluso el propio ejecutivo. Se comunicaron, además, medidas de descentralización y desconcentración del Estado en un plazo de cinco años y la cesión de poderes a las regiones, lo que iría acompañado de un plan de fomento, con su consiguiente contrato de desarrollo regional.[10] En fin, hasta allí era el plan más ambicioso en nuestra uniforme, autoritaria y centralista historia política, para construir un país más variopinto. De hecho, la estrategia se adelantó en nueve años al complejo diagnóstico que haría en 2009 la OCDE, sobre el problema de la metropolización de Chile.[11]

Sin embargo, para lograr aquello, nombró como ministro del Interior a José Miguel Insulza, orgulloso del récord ministerial al estilo de Antonio Varas[12], responsable del trámite legislativo que concretaría las medidas. Bueno, como ya se sabe, el inquilino de Palacio apenas ocupó el cargo hizo algo simbólico: instaló detrás de su escritorio un retrato de Diego Portales, símbolo del autoritarismo y centralismo metropolitano.

Se había matado simbólicamente con esa postal, la agenda prometida en Talca. Ricardo Lagos, luego de la crisis de gobernabilidad que enfrentó en 2003, solo se concentró durante sus últimos años de gobierno en modernizar la administración pública y comunicar y concretar obras para la capital, lo que incluyó ampliaciones del Metro, un Museo en la propia Moneda y una nueva red de trasporte. También, para ser ecuánimes, creció la inversión en rutas e infraestructuras regionales, con peaje y libres, pero no hubo devolución a regiones de poder político ni recursos. Nicolás Eyzaguirre, su ministro de Hacienda, prometió a la bancada regionalista ceder el 50 % de los recursos del royalty minero a las regiones, pero aquello no ocurrió y la promesa de descentralización no traspasó el ámbito de la oferta política en el contexto de una mayor demanda por cesión de poderes desde las regiones.

Por su parte, Michelle Bachelet no ofreció mucho en su Programa de Gobierno 2006-2010 respecto de descentralización, salvo el insistir en la reforma para la elección directa de los Cores y la creación de las agencias regionales de desarrollo,[13] medidas que finalmente no se implementaron. Es bajo su mandato que, en las elecciones municipales de 2008, se rompe el duopolio Alianza-Concertación y comienzan a ser

10. Ricardo Lagos, "Programa de Gobierno 2000-2006", 1999, s/e, pp. 48-52.

11. "Chile permanece entre los países con mayor desigualdad en la región… sigue estando altamente concentrado: Santiago tiene la mayoría del capital político, económico e intelectual y casi la mitad de la población". OCDE, Estudios Territoriales de la OCDE. Chile, 2009, pp. 19-40.

12.. Emblemático ministro del presidente Manuel Montt en su decenio de 1850-1860 que había sido el elegido para la sucesión presidencial, pero que no tuvo éxito. Nota del autor.

13. "Impulsaremos la elección directa de los consejeros regionales, terminando de este modo con el actual sistema de elección indirecta de éstos. Promoveremos el fortalecimiento de los gobiernos regionales, definiendo de mejor forma las facultades de intendentes, gobernadores y consejos regionales… Las Agencias Regionales de Desarrollo se constituirán en el corazón de una alianza estratégica entre los sectores público y privado en beneficio del desarrollo de cada región. Michelle Bachelet," Programa de gobierno 2006-2010", s/e, octubre de 2005, pp. 84-85.

electos varios alcaldes que no están en esos pactos, en especial desde Copiapó hacia el norte, así como desde la Araucanía la sur.

El presidente Piñera, en tanto, en su Propuesta de Gobierno[14] de su primer gobierno proclamó que "Santiago no es Chile" y diagnosticó que somos "un país fuertemente centralizado", y manifestó que "desgraciadamente por la inexistencia de un liderazgo político que lleve adelante el proceso descentralizador, la regionalización del país no ha avanzado como corresponde". Para subsanar tal deplorable situación prometió dotar de más poderes a los gobiernos locales – incluso llegó a hablar de impuesto territorial[15] - así como transformarse durante su mandato en "el presidente de las regiones",[16] aunque no avanzó mucho por ese derrotero: no hubo creación de áreas metropolitanas con facultades, ni se instaló el cargo de Administrador Regional, ni se establecieron auditorías a los gobiernos regionales; el Fondo Minero del Norte fue muy criticado por los propios alcaldes de comarcas productoras, además de que no fue parte de su programa original; no hubo ley de rentas, ni devolución de porcentajes del Impuesto al Valor Agregado (IVA), ni ejecutivo regional autónomo. Por el contrario, Piñera envió un proyecto hipercentralizador que les restó a los consejos regionales la facultad de votar individualmente los proyectos, sólo marcos presupuestarios globales.[17] Incluso, le dio al intendente delegado la potestad para fijar las tablas de los consejos. La dictadura centralista intacta en el Chile de las desigualdades y la 'presicracia', el cóctel paternalista chilensis del presidencialismo con centralismo, el padre dador en vez de los modelos horizontales de respeto.

En Bachellet II, la presidenta de la república se encargó de reclutar a través de su principal asesor, Rodrigo Peñailillo, a un conocido regionalista, ex alcalde y diputado por Rancagua, Esteban Valenzuela quien presentó, junto a su equipo, una propuesta de 10 reformas – entre ellas la elección del intendente regional y la creación de dos universidades públicas en aquellas regiones donde no las había: O'Higgins y Aysén - en su precampaña que luego se transformarían en parte de su programa de gobierno, que en el capítulo Descentralización reafirmó "en el plano político, nuestra convicción es que cada región debe elegir a las autoridades que representan mejor los anhelos, sueños

14. Sebastián Piñera, "Programa de Gobierno 2010-2014", s/e, 2009.

15. "Vamos a terminar con la práctica del Gobierno Central de no compensar y no entregar los recursos pdf, pág. correspondientes a los gobiernos locales cuando éstos dejan de percibir el impuesto territorial, derechos de aseo o cuando se les delegan nuevas responsabilidades. Igualmente, el Estado pagará impuesto territorial por todos sus bienes raíces… En relación al impuesto territorial, introduciremos reformas para que los municipios tengan un mayor rol en su determinación y recaudación. Se establecerán bases para una mayor democracia tributaria, que entre otras materias, considerará que un contribuyente afecto al impuesto de primera categoría o al global complementario que realice donativos para el desarrollo local pueda recibir un incentivo tributario", Ibid., p.136.

16. Radio Magallanes, 6 de enero de 2006.

17. Sebastián Piñera, op. cit., pp.128-138.

y proyectos de la comunidad. Si hoy se eligen alcaldes, parlamentarios y Consejeros Regionales, ese mecanismo debe extenderse a la máxima autoridad regional, hoy su intendente o intendenta. Nuestro compromiso es dotar al gobierno regional de autonomía política y administrativa, especialmente en las materias relacionadas con el desarrollo y competitividad del territorio"[18], junto con ello el programa indicó que "En los primeros 100 días de Gobierno crearemos una Comisión Asesora Presidencial para el Desarrollo Regional, que propondrá un cronograma de traspaso de atribuciones y competencias y los contenidos específicos de las actividades a ser traspasadas, las materias de financiamiento, la gradualidad de la implementación y la identificación precisa de los cambios normativos que se requerirán a partir de las medidas descritas. La Comisión estará compuesta por un grupo de expertos en materia de descentralización y desarrollo territorial, representativos de distintas sensibilidades políticas, que reciba en audiencia a todas las entidades de la sociedad civil, académicas, gremiales, internacionales y los expertos, que deseen entregar propuestas sobre estas materias".[19]

La comisión funcionó presidida por Esteban Valenzuela y al cabo de unos meses, octubre, entregó una propuesta con 70 medidas, entre ellas la elección de intendente que luego, el senado cambiaría por la figura del Gobernador, manteniendo a un intendente-delegado designado por el poder central. Se iniciaba así el largo periplo que, luego de muchos intentos por frenar, paralizar, postergar, aminorar el proceso culminaría en abril de 2021 cuando las regiones de Chile elegirían por primera vez a su principal autoridad. Pero, no todo fue miel sobre hojuelas dado el "el peso de la noche"[20] en nuestra sociología.

Una pesada herencia centralista y autoritaria

Es cierto, el proceso y la elección del Gobernador puede ser una válvula de escape, no solo para mejorar la gestión regional y local sino para reiniciar el proceso que se sepultó con la república autoritaria u oligárquica: la construcción de un Chile más diverso y variopinto. El país austral, en ese sentido, está dando un tremendo salto cuántico en la distribución tradicional del poder, cuyo anclaje se remonta al proceso mismo de conquista y colonización.

18. Bachelet, Michelle, Programa de Gobierno 2014-2018, pdf. pág. 114.

19. Ibíd.

20. "El orden social se mantiene en Chile por el peso de la noche y porque no tenemos hombres sutiles, hábiles y cosquillosos: la tendencia casi general de la masa al reposo es la garantía de la tranquilidad pública". Carta de Diego Portales a Joaquín Tocornal, 16 de julio de 1832.

Como se sabe, Chile se conquistó en 1536, último rincón de América, por un puñado de aventureros en busca de fortuna, que encabezó el extremeño Pedro de Valdivia, desencantados por llegar en puestos inferiores a la conquista del Perú.

Una tierra sin oro, sin pueblos organizados jerárquicamente como el imperio inca, tuvo que establecerse en torno a la única riqueza que había: la tierra. De allí que su posesión y tenencia haya sido el motivo a través del cual se constituyó jerárquicamente luego, la sociedad chilena. Una vez concluido el proceso conocido como la conquista inicial (1536-1599), se asentó una sociedad - época colonial –que se desarrolló entre Copiapó por el norte y Concepción, o el límite del río Biobío, por el sur, en base a la propiedad de la tierra y de la institucionalidad de la encomienda que entregaba gratis, y casi sin protección ni menos salario, a los indígenas como mano de obra a cambio, de una hipotética protección que nunca se dio ni pudo verificarse en la práctica. Con ese modelo, una vez avanzado el proceso de conquista y colonización se constituyó en Chile un ordenamiento social jerarquizado, en cuya cúspide estaban, en su gran mayoría, los conquistadores y luego sus descendientes, inmigrantes de segunda y tercera generación como los vascos y algunos castellanos y, por cierto, en su base, la mano de obra indígena, mestizos, y algunos mulatos y zambos.

Todo ello, en el contexto de un territorio marginal y pobre que tenía valor para el imperio español solo como fortaleza militar – de allí la figura de la Capitanía General que la corona asignó a Chile en 1541- por el control del estrecho de Magallanes descubierto en 1520. Se configuró entonces a lo largo del periodo que la historiografía tradicional ha designado como colonia (1600-1810) una sociedad dominada por el militarismo, las guerras y la violencia[21] y con el latifundio – la tierra como única riqueza –, y con la figura del hacendado como poder político, religioso y normativo que caracterizó a esa sociedad y cuyas aristas principales se traspasaron, como veremos luego, a la incipiente república[22].

El modelo político chileno – autoritario y centralista -, y que la tradición historiográfica nacional adjetivizó como portaliano en honor al ministro Diego Portales, que desempeñó un rol fundamental en la institucionalización de ese régimen entre 1830 y 1837, periodo durante el cual cobró vida normativa ese ordenamiento institucional mediante la dictación de la constitución de 1833 que consagró un orden conservador y con un peso excesivo del ejecutivo –una "monarquía, pero sin rey, diría Portales - y de la capital en nuestra institucionalidad república que pasó a la historia con el apelativo de la república conservadora u oligárquica. La historia pudo haber sido distinta, en

21. Jara, Álvaro, Guerra y sociedad en Chile, Editorial Universitaria, 1981.

22. Mellafe, Rolando, "Latifundio y poder rural en Chile de los siglos xvii y xviii", Cuadernos de Historia, N° 1, 1981, Universidad de Chile.

particular, cuando habían en Chile, al momento de la independencia provincias y comunidades con mucha personalidad y comunidad como La Serena, Concepción y Copiapó: "el intento de Santiago por establecer una supremacía sobre el emergente 'Estado nacional', provocó un resentimiento generalizado en los demás pueblos", que acabó en 1811 con la renuncia al primer congreso nacional de varios diputados, entre ellos, Bernardo O'Higgins, recién electo representante por Los Ángeles.[23]

En efecto, dicho marco institucional donde el presidente podía reelegirse (Prieto, Bulnes, Montt y Pérez Mascayano, así lo hicieron), con un voto censitario, con sistema uninominal donde quien obtenía el 50% más uno se llevaba todos los cargos a elegir, régimen donde el presidente designaba desde los ministros, intendentes, alcaldes, poder judicial, en fin, todas las autoridades en general, decretaba los estados de excepción constitucional y además controlaba el presupuesto, resultaba muy difícil, construir oposición democrática y desafiar a un régimen casi totalitario, de allí que ese orden hubiese perdurado tanto tiempo, más allá de todas las convulsiones y rebeliones que generó – el ciclo se abrió con la guerra civil que se cerró con la batalla de Lircay en 1830, continuó con 17 intentos de golpes de estado, donde uno de ellos acabó con la vida del propio Portales, exportó dos guerras con la Confederación Perú-Boliviana, generó rebeliones como la de 1850 y 1858, guerra contra España y cerró el siglo con una guerra civil que dejó 10 mil muertos - y que, fue consagrado por la historiografía conservadora del siglo xix como ejemplar – en algún momento los historiadores decimonónicos llegaron a hablar del ABC, es decir Argentina, Brasil y Chile como ejemplos de institucionalidad[24] por arriba -, empero por abajo dejó solo desolación y abandono de sus provincias.

Sin embargo, más allá del debate historiográfico sobre el significado y las consecuencias del *orden Portaliano* instalado a partir de 1830, existe sobre esa fecha un consenso básico: la irrupción de un Estado moderno, autoritario y centralizado, donde resalta la figura del Presidente de la República, modelo que, para bien y para mal, resultó clave en la construcción de la institucionalidad[25]. Y si bien dos de los principales exponentes de los diversos enfoques –Alfredo Jocelyn-Holt y Gabriel Salazar– no coinciden en lo sustancial –la naturaleza de aquella modernidad[26]–, sí la reconocen como tal. Así,

23. Salazar, Gabriel, Construcción de Estado en Chile (1830-1837). Democracia de los pueblos. Militarismo ciudadano. Golpismo oligárquico. Ediciones Sudamérica, 2015, pp. 106-107.

24. Alcazar, Joan et als., Historia Contemporánea de América, Universitat de Valencia, 2007.

25. Góngora, Mario, Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos xix y xx, Ediciones la ciudad, 1981, pp. 7-10.

26. El primero insiste que "en 1829 se cierra el período de la independencia, pero no se altera el proceso de modernización política". Jocelyn-Holt, Alfredo, Independencia de Chile, Mapfre, 1992, p. 252; en tanto el segundo cree que "es sintomático que los cónsules de las grandes potencias mercantiles instaladas en Valparaíso hayan considerado el Estado surgido en 1830 como un gobierno despótico y tirano… La cadena de mando centrada en el Presidente anuló toda soberanía comunal", Salazar, Gabriel y Julio Pinto, Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía, Lom, 1999, pp. 33-35.

mientras el primero plantea que la normalización de 1830 significó una forma de ser y participar en el mundo moderno[27], el segundo, cuestiona esa modernidad que tras de sí solo dejó una estepa vacía de pobreza y desolación como herencia de la construcción centralista y antidemocrática de Chile[28].

La dureza de las coaliciones presicráticas[29] –combinación de excesivo presidencialismo con abultado centralismo– inauguró un modelo político de repartición de renta, cargos y visibilidad pública que facilitó la cooptación; en tanto, el duro trato a los disidentes reforzó que la mayoría de los actores públicos optasen por integrarse al sistema. Espacios mínimos para reformas acotadas fueron lo máximo que el modelo portaliano permitió.[30]

No hay chileno o chilena que alguna vez en su vida no hubiese leído en su etapa escolar la famosa carta de Diego Portales a su amigo José Miguel Cea, en la que expresa su concepción de la democracia, "la que tanto pregonan sus ilusos" -y que es la que prevalece en los sectores dominantes del país hasta hoy- como "un Gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes",[31] texto que ha sido usado hasta el cansancio para explicar nuestros regímenes autoritarios y centralistas. De hecho, la declaración de principios de la dictadura de 1974[32] y la constitución de 1980[33] se inspiraron en ese falso mito del orden portaliano -mientras Portales fue ministro hubo, según el historiador conservador Sergio Villalobos, 17 intentos de golpe de Estado, uno de los cuales acabó con la vida del propio ministro[34]- mientras el siglo xix estuvo lleno de episodios de violencia y se cerró con una guerra civil que dejó 10 mil muertos y con el presidente Balmaceda suicidado.

Pocos se han fijado en que al final de esa famosa carta, donde se expresa con brutalidad el escaso apego del ministro al principio de mayorías y su concepción autoritaria, Portales le expresa a su exsocio lo siguiente: "¿Qué hay sobre las mercaderías de que me

27. Jocelyn-Holt, Alfredo, op. cit., p. 18.

28. Salazar, Gabriel, "Construcción del estado en Chile: la historia reversa de la legitimidad".
Proposiciones N° 24, Sur Profesionales, 1994, pp. 92-102.

29. Valenzuela, Esteban, "Presidencialismo-Centralista en Chile". En Fernando Carrión,
Descentralización en Ecuador: opciones comparadas, FLACSO, Quito, 2007, pp. 119-142.

30. Edison Ortiz G. y Esteban Valenzuela V. "Infante y Matta: entre la disidencia y la cooptación. El fracaso del federalismo en el siglo xix". Cuadernos de Historia. Universidad de Chile N° 41, 2014.

31.. Portales Diego, Carta a José Miguel Cea, marzo de 1822.

32. "Conforme a la inspiración portaliana que lo guía, el Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden ejercerá con energía el principio de autoridad, sancionando drásticamente todo brote de indisciplina o anarquía". Declaración de principios de la Junta de gobierno de Chile, 11 de marzo de 1974, pdf, archivo chile.com, pág.6

33. "Chiles es un Estado unitario y descentralizado", Constitución Política de la República de Chile (1980), Capítulo Uno Bases de la Institucionalidad.

34. Villalobos, Sergio, Portales, una falsificación histórica, Editorial Universitaria, Santiago, 1989.

habló en su última? Yo creo que conviene comprarlas, porque se hacen aquí constantes pedidos. Incluyo en ésta una carta para mi padre, que mandará en el primer buque que vaya a Valparaíso"[35]. Esto expresa bien la doble alma del ministro, que recordemos fue un mercader fracasado, que gozó de un monopolio legal, y que quiso construir un régimen autoritario que salvaguardara los negocios y privilegios de la oligarquía colonial reconvertida. Este se expresó en los gobiernos regidos por la constitución de 1833, la primera creación de una comisión designada a dedo por quien ejercía el poder y construida sobre los cadáveres de los vencidos, seguida por la constitución presidencialista de 1925, aprobada después de intervenciones militares con la abstención de un 55% del padrón elector, y la de 1980, votada en plena dictadura, sin registros electorales y con evidencias de fraude. Esa es nuestra historia institucional. Autoritarismo y centralismo metropolitano, sin más.

De ahí los problemas que generaron esos órdenes institucionales en el tiempo –rebeliones, crisis periódicas, asonadas populares y golpes de Estado, varios de ellos en regiones o provincias- los que encorsetaron a la sociedad pues no fueron construidos en esencia para resolver los problemas de la mayoría del pueblo sino en beneficio de la producción y circulación de mercancías dominada por oligarquías metropolitanas, aunque la de 1925 contiene elementos que reflejan la emergencia mesocrática en la sociedad chilena. Pero, además, han sido constituciones mentirosas, en especial la de 1980, a pesar de sus múltiples reformas desde 1989, pues proclamaron derechos que luego no se garantizaron porque no previeron mecanismos de puesta en práctica y de control suficientes. La mentira alcanzó ribetes irrisorios con la carta de 1980, que declaró, en plena dictadura y con prácticas recurrentes de tortura y asesinato de opositores, que Chile era "una república democrática", suspendiendo todos los derechos que proclamaba con artículos transitorios ad-hoc.

Rebobinando nuestro pasado centralista y autoritario… después de Lircay

Cuando ingresamos a la Universidad de Talca allá por 1985, una de las riquezas patrimoniales de la cual se vanagloriaban en esa casa de estudios (entonces Campus Norte) era la placa conmemorativa ubicada en esos terrenos que rezaba "en este lugar Chile derrotó a la anarquía".

En plena dictadura, la manipulación de la historia nacional se elevó a tarea de Estado y así lo asumió la Junta. No eran pocos los alumnos de Historia de entonces que creían,

35. Portales, Diego, op. Cit.

sinceramente, que ella se restringía a una larga lista de confusos héroes, efemérides y batallas sin gloria. No eran menos, también, los docentes que impartían la disciplina y que aún dividían al gremio de los especialistas entre O'higginistas y Carrerinos. En aquel tiempo, solo la presencia del actual premio nacional de historia, Julio Pinto Vallejos, tan novato como nosotros, y su mirada de la historia como proceso, llenaba el vacío y el tedio de ese desolado paramo que, luego, dio más vida un joven polemista de nombre Alfredo Jocelyn-Holt.

Como podrán sospechar, los alumnos de entonces, entre los que me contaba, asimilamos poco de esa historia y tempranamente aprendimos el truco de leer (aunque estaba prohibido) el Manual de Frías Valenzuela, lo que resultaba suficiente para pasar de curso y dedicarse a cosas más entretenidas como estudiar a Edward Carr, la escuela de los Annales y merodear a Foucault, participar del centro de alumnos y la Federación o, como Thoreau, "chuparle el tuétano a la vida".

Cuando varios de nosotros empezamos nuestros posgrados, a inicios de los 90, hubo que releer todo de nuevo y, respirando el polvo solemne de los manuscritos del Archivo Nacional, nos dimos cuenta de que nos habían contado la historia reversa de lo que realmente había sucedido en Lircay.

En esos campos, el 17 de abril de 1830, Chile no había derrotado a la anarquía, más bien sucedió todo lo contrario: la destrucción del incipiente país variopinto que los actores de la Independencia habían querido construir. Una patria inclusiva; en definitiva, un Chile con personalidad regionalista y casi federal. Un relato epocal (transcrito textual con la ortografía de ese tiempo) testimonia así la masacre de la que fue objeto el bando liberal-federalista:

> *"Era la noche y entre la nube oscura, lentamente su carro dibujaba la plateada luna. La natura tranquila reposaba, el silencio espantoso de la muerte por el campo reinaba… ¡O bárbaro rigor! La parca fiera descargando en Lircai su guadaña a los héroes más grandes escogiera para saciar su saña. Yo la vi toda en polvo, en sangre humeando correr por la campaña… ¿Qué esto? ¡Justo Dios! ¿Los vencedores de Chacabuco y Maipú están sin vida y alientan la rabia los traidores? ¡O lucha fratricida! ¡O destino implacable!; ¡Injusto Marte! La razón fue abatida, y alzó la tiranía su estandarte"*[36].

El más de medio millar de muertos y los cadáveres pudriéndose en las explanadas de esa colina eran el crudo testimonio de que la larga noche portaliana llegaba para quedarse

36. Oda a la batalla de Lircay, citada en Ortiz, Edison y Valenzuela, Esteban, "La herencia centralista de la izquierda chilena y la irrupción de un progresismo regionalista autonomista", Revista Izquierdas, Universidad de Santiago de Chile, N° 33, mayo de 2017

y la generación de la Independencia era reemplazada por la fronda y se iniciaba la construcción de un orden oscurantista que persigue y esclaviza a las regiones hasta hoy. El violento orden portaliano.

A la sombra de Lircay

Cuando la noticia llegó a Santiago, la Junta de Gobierno, en nombre de su vicepresidente José Tomás Ovalle, y su ministro Diego Portales, decretó que: *"Quedan dados de baja desde esta fecha en el ejército, el capitán general don Ramón Freire, los jefes, oficiales y tropa que bajo sus órdenes continúen con las armas en la mano, obrando hostilmente contra la nación".*[37]

Luego de Lircay, el bando pelucón o vencedor, encarga al Estado la función de cargar sobre su espalda la responsabilidad del control y el disciplinamiento social; es la misma institución la que intentará, desde ahora, armar un país uniforme e hipócrita: discurso moralista de día y chinganas[38] de noche para las autoridades. Los viejos y eternos aliados de la oligarquía conservadora –delincuentes y bandoleros– se tornan peligrosos y son ahora un verdadero obstáculo para el orden nacional. No es casual entonces que desde inicios de 1830 se tienda el cerco a la delincuencia y en especial al bandolerismo usado y abusado siempre en nuestra historia nacional; y se asesine, expulse o confine a los próceres independentistas que quisieron construir un Chile más heterogéneo[39].

El corsé de nuestra propia era victoriana será la Constitución de 1833, que instala –como lo diría Portales– una dictadura brutal, con un Presidente con facultades exclusivas para dictar estados de excepción; se impone la censura y se llega a obligar a los funcionarios públicos a presentar cargos contra los medios periodísticos que los acusan, so pena de ser encontrados culpables por dicha calumnia *("el que así no lo hiciere, queda suspenso de hecho en el ejercicio de su empleo, y el fiscal le acusará con el mismo impreso ante el tribunal competente"*[40]*)*, siendo el esfuerzo final de la psicosis portaliana ese proyecto de ley que permitía allanar las casas, incluso de noche, por orden de cualquier autoridad, agentes de policía, serenos o cualquier persona.

37. www.archivonacional.gob.cl, Recuperado el 19 de enero de 2021.

38. Es un concepto local que se usó antiguamente para designar un escondrijo, un lugar de poca importancia o un lugar de mala fama para beber, comer y divertirse; durante el siglo xix, fueron los locales de entretenimiento y fiesta popular, similar a una taberna. Nota del autor.

39. Ortiz, Edison, "La penitenciaría: Otra aproximación a la modernidad chilena decimonónica". Última Década, núm. 6, enero, 1997, pp. 1-23Centro de Estudios Sociales de Valparaíso, Chile

40. Ibid.

Concluía, aquel estereotipo –que operaba con lógica "del peso de la noche" *("la tendencia casi general de la masa al reposo es la garantía de la tranquilidad pública"*[41]*)*–, con el uso en provincias de una figura que databa de la era borbónica: los intendentes, a quienes las más de las veces, por mecanismos extraconstitucionales, y después bajo el amparo de la Constitución de 1833, se transformó en agentes directos del Presidente de la República, designados por él, responsables ante él y dedicados a cumplir sus órdenes, tradición que se mantiene vigente, aunque hoy el cargo depende más bien del parlamentario broker más influyente de la coalición gobernante[42]. Y con algunas honrosas excepciones, continúan siendo iguales a sí mismos: en todos los conflictos regionales, siempre se ponen del lado del Ejecutivo y son, por eso mismo, los primeros fusibles en quemarse cuando estallan los conflictos.

Bajo ese panorama no fue antojadizo que un historiador del siglo XIX, como fue el rancagüino José Victorino Lastarria, caracterizara a Portales –en su *Juicio Histórico*– como *"el jefe de la reacción colonial que detuvo el avance de las ideas liberales impulsadas por el proceso independentista"*[43]. El cerebro de la restauración conservadora, al punto que José Joaquín de Mora le dedicó un poema que provocó la ira del triministro y su destierro: *"El uno subió al poder con la intriga y la maldad y el otro sin saber cómo lo sentaron donde está… el uno se llama Diego el otro José Tomás".*

Del intendente Borbónico al Gobernador electo

> *"En breve tiempo fue Portales un potentado que tenía a sus órdenes i escalonada en todo el país una falange de guardias i espías" (José Victorino Lastarria).*

Como ya dijimos, la figura del Intendente borbónico *("los ojos y oídos del rey en la provincia"),* fue rescatada por la Constitución de 1833, instalándose este arquetipo colonial bajo la dependencia exclusiva del Presidente de la República y que no solo fue objeto del desprecio del propio Portales sino también flanco permanente de la oposición en el congreso por su intervencionismo electoral a lo largo de todo el siglo XIX.

41. Portales, Diego, Carta a Joaquín Tocornal. Op.cit.

42. El parlamentario Broker, es un término acuñado por el politólogo chileno Arturo Valenzuela, para referirse al legislador más influyente de la coalición gobernante que tranza sus votos con La Moneda en el territorio a cambio del copamiento local el estado y del uso de los recursos públicos, en Ortiz, Edison y Valenzuela, Esteban, "Persistencia Portaliana, opción presicrática-cooptadora de la Concertación/Alianza y fractura pro autonomías territoriales", Op.cit. pp. 87-90.

43. www.elmostrador.cl, 4 de octubre de 2016, Recuperado el 19 de enero de 2021.

Si se revisa el debate de las cámaras legislativas de la centuria decimonónica, dicha institución será objeto periódicamente de crítica de parte de los parlamentarios liberales, debido al peso decisivo que ellos desempeñaban en los procesos electorales donde se elegían legisladores, como ya lo señalé, por el sistema de lista única y en que el vencedor se llevaba el total de los cargos a llenar. Eran los tiempos en que, más que recurrir a los electores, los postulantes al Congreso apelaban al gran elector (el Presidente) para ser incluidos en la lista oficialista y lograr un escaño.

Portales caracterizaba así a los jefes-delegados en las provincias:

> *"Ni en esta línea ni en ninguna otra encontramos funcionarios que sepan ni puedan expedirse, porque ignoran sus atribuciones. Si hoy pregunta usted al Intendente más avisado, cuáles son las suyas, le responderá que cumplir y hacer cumplir las órdenes del Gobierno y ejercer la subinspección de las guardias cívicas en su respectiva provincia. El país está en un estado de barbarie que hasta los Intendentes creen que toda legislación está contenida en la ley fundamental, y por esto se creen sin más atribuciones que las que leen mal explicadas en la Constitución".*[44]

En otra ocasión este es el consejo que le entrega al recién designado Fernando Urízar Garfias, en carta de felicitaciones al intendente de Aconcagua: *"Por aquella parte de su conducta ministerial que se ha puesto en mi noticia, le voy descubriendo gobernaderas: que tiene usted la prudencia y la firmeza, y que entiende modo más útil de conducir al bien a los pueblos y a los hombres. Palo y bizcochuelo, justa y oportunamente administrados, son los específicos con que se cura cualquier pueblo, por inveteradas que sean sus malas costumbres".*[45]

En otra epístola, irreproducible por los garabatos que expresa, manifiesta su desprecio absoluto por dicha autoridad que solo se sustenta en una facultad presidencial. Si a O'Higgins se refirió como *"el huacho maldito"* o *Don Beño*, imagínense cómo lo hizo con los intendentes, a quienes no encontró otro valor sino el de responder verticalmente a Palacio y hacer el trabajo sucio en elecciones.

En la república autoritaria, el intendente no resultó ser otra cosa que un ojo espía del monarca en la provincia, que manejaba los asuntos locales a diestra y siniestra en función de los designios metropolitanos. Ello, más la designación vertical de los alcaldes, hicieron posible los decenios presidenciales de Prieto, Bulnes, Montt y Pérez.

44. Portales, Diego, Carta a Joaquín Tocornal, Op.cit.
45. Portales, Diego, carta del 6 de febrero de 1833, Epistolario II, 350.

Como se sabe, además, el portalianismo obligó a los protagonistas públicos a deambular entre la marginalidad (José Miguel Infante) y la cooptación a la que no solo sucumbió Manuel Antonio Matta sino también casi todos los actores políticos de aquella centuria que quisieron desempeñar roles relevantes en esa república, de allí los reclamos permanentes de los diputados díscolos –Matta, Gallo, etc.– a la figura del intendente que, luego de la guerra civil de 1891, dominaron para sí a través del modelo *bróker,* patrón que, como sabemos, llegó al paroxismo con la reinstalación democrática de 1990 y que tiene a regiones, como la de O'Higgins, con la friolera cifra de 17 intendentes en apenas 20 años.

Epílogo

Tal modelo –combinación de presidencialismo autoritario y centralista, con intendentes designados–, generó el Chile hipercentralizado, el *patito feo* de la OCDE, alumno burro y mal ejemplo que pesa sobre nosotros y que, como se ha dicho hasta la saciedad, el único país de ese grupo que, hasta hoy, no elegía a sus autoridades regionales y que hizo de Santiago, en especial desde Plaza Italia hacia arriba, una capital europea invivible, mientras en el resto de las provincias las ciudades se mantienen y parecen urbes coloniales rezagadas, condenadas al atraso y la marginalidad.

Con ese escenario histórico de fondo, no resultó casual que en 2016 el piñerismo autoritario-centralista (la UDI y un sector de RN) y el laguismo borbónico no quisieran elegir al gobernador, como tampoco es accidental que ambos ex presidentes, como en la república conservadora donde el intendente era su interventor, quisiesen emular a sus referentes y alcanzar su propio decenio.

Así como la Corona hizo recaer sobre los mapuches el peso de la interdicción –eran niños que no podían representarse jurídicamente a sí mismos–, la república oligárquica hizo caer sobre las antiguas provincias, devenidas hoy en regiones, el mismo estatuto: sus habitantes no son aptos para elegir a quien gobierne la región, dándose la paradoja de que podían elegir desde la junta de vecinos hasta el parlamentario *bróker*, pero no a quien maneja los destinos de los habitantes del territorio.

El Senado y una maltrecha coalición gubernamental que, desde 1990 en adelante, sobre este tema solo ha practicado la corrupción programática, estuvo a punto de paralizar en 2016 el proyecto que pretendía elegir a la primera autoridad regional, pero la presión pública lo impidió. El 5 de octubre de ese año fue la fecha en clave en que los chilenos se sacudieron del mito de Lircay y de la historia reversa. Ese día comenzó,

pese al cercenamiento de varias atribuciones que estaba en el proyecto original[46], la construcción de un Chile más variopinto. Y, a pesar de que se han mutilado atribuciones y que las cámaras y el propio ejecutivo, han ido postergando la elección desde 2017, lo cierto es que Chile está a punto de acabar con la pesadilla del "peso de la noche" portaliana en regiones.

Las excusas del piñerismo portaliano –en especial la UDI y su conexión ancestral con la violencia y el autoritarismo– son incluso atendibles, dada la pesada carga histórica de la Hacienda y la cultura del latifundio entre sus huestes. Hasta se comprende en Piñera –poco dado a la generosidad y a la distribución del poder con *los otros*– y su intención lograda a costa de su propia carrera política, de alcanzar su propia segundo periodo conservador. Sin embargo, se entiende mucho menos en el laguismo (aun a sabiendas de su admiración declarada por el Presidente más autoritario del siglo XIX), y su entorno – los senadores Harboe, Lagos Jr. y Carlos Montes–, dado que alguna vez, en su versión progresista *(Crecer con igualdad)*, prometió elegirlos y hasta le inventó una región a su amigo Fernando Flores.

No solo es tiempo de acabar en regiones con la figura más recalcitrante y degradada heredada del borbonismo déspota y del autoritarismo portaliano sino, también, de poner fin a la historia de Chile que solo se escribe desde la metrópolis y que solamente se reconoce en ella.

Chile inicia, una nueva transición, no desde los programas globales de cambio, sino desde sus territorios, diversos y heterogéneos. El 11 de abril puede ser la fecha en que la nación se sacuda del mito de Lircay, de la herencia del "peso de la noche" y de su historia reversa.

46. Al intendente electo el senado prefirió llamarlo gobernador, no se traspasó Corfo a regiones, tampoco se aprobó una ley de rentas regionales, no se traspasaron competencias de los gobiernos regionales, se eliminaron los partidos regionales, y no hubo planes de ordenamiento territorial, etc.; Valenzuela, Esteban, PPT, Universidad de Concepción, 2020.

Discusión para un proyecto de NACIÓN en México: Centralización y descentralización del Sistema Educativo Mexicano

Dr. Raúl Pérez Verdi[1]
Mtro. Eduardo Campos Martínez[2]

Resumen

El presente trabajo trata de recuperar la discusión sobre la centralización y la descentralización de la Educación Básica y Normal en México, con el propósito de reconsiderar sus argumentos en el contexto de la actualidad y reorientar el SENTIDO para la reconstrucción del país. Con esta intensión se describen lo sustancial de los argumentos para poder discernir y resignificar el horizonte nacional que mejor convenga para mexicanos y mexicanas.

Palabras clave

Centralización, Federalización, Sistema Educativo Mexicano.

1. Recibió el título de Filosofía y Letras por el Instituto de Filosofía y Letras de San Juan de Los Lagos, Jalisco y el de Letras Latinoamericanas por la Facultad de Humanidades, de la Universidad Autónoma de Chiapas; tiene maestría en Educación Superior con especialidad en Docencia e Investigación por la Universidad del Valle de México.

   Además, cursó el Doctorado en Ciencias en Desarrollo Sustentable por la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH), actualmente es miembro del Sistema Estatal de Investigadores como Investigador Honorífico y del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I, del CONACyT. Ha sido Secretario académico de la Facultad de Ingeniería y de la Facultad de Artes de la UNICACH.

2. Egresado de la licenciatura en Relaciones Internacionales por el Instituto de Estudios Profesionales de Chiapas "Fray Bartolomé de las Casas" y maestro en Estudios Políticos y Sociales por el Instituto Nacional de Estudios Fiscales.

   Se desempeñó como enlace de la Dirección de Concertación Social del Instituto de la Vivienda de Chiapas en 2008; posteriormente fungió como Secretario Ejecutivo de la Delegación del ISSSTE en Chiapas en 2010. Su preocupación y deseo de contribuir en la mejora educativa de su estado, le llevó en pocos años a ocupar diversos cargos en la Secretaría de Educación en Chiapas; en 2012 fue nombrado Coordinador Ejecutivo; al año siguiente fue nombrado Coordinador de Asesores; para el 2014, fungió como Subsecretario de Planeación Educativa y posteriormente Subsecretario de Educación Estatal. En 2015 fue nombrado Subsecretario de Educación Federalizada y en 2018 Secretario de Educación del Estado, convirtiéndose así, en el Secretario de Educación más joven que ha ocupado dicho cargo. Entre 2019 y 2020 fue Director de Operación Territorial del Consejo Nacional de Fomento Educativo CONAFE, donde impulsó los Centros Integrales de Aprendizaje Comunitario desde las comunidades de alta y muy alta marginación del país, las cuales fueron atendidas de manera integral desde la educación, salud y bienestar.

   En su gestión como Secretario de Educación logró ampliar considerablemente el servicio educativo a las zonas más marginadas, así como fortalecer el servicio de educación indígena y contribuyó, a través de la cultura y las artes con ciclos de arte, encuentros y talleres artísticos, así como en la ampliación de cobertura y calidad educativa impartida para los alumnos de nivel básico y medio superior.

   Su papel en el marco de la resistencia magisterial ocasionada por la Reforma Educativa del 2013 se centró en buscar el cumplimiento de los acuerdos políticos entre el gobierno federal y la CNTE de Chiapas para garantizar la continuidad del servicio educativo de los más de 1 millón de alumnos de educación básica y media superior del Estado de Chiapas.

Introducción

Tratar de realizar un breve mapeo respecto de la discusión de la descentralización y centralización de la Educación Básica y la Normal en México, a partir de sus argumentos y grandes enunciados que pretenden justificar la orientación del país, no es una cosa menor. Se traduce en una necesidad para cuestionarnos en rumbo de la nación. El presente siglo es una apuesta para colocar nuevas herramientas, conceptos, dispositivos y tecnologías para la formación de hombres y mujeres que forjen el crecimiento y desarrollo de una nación.

Esta es la apuesta del presente texto, estructurado en dos apartados. El primero de ellos, denominado Puntos de la trama de la discusión, abre la reflexión sobre las primeras consideraciones de la centralización de la educación y sus bondades supuestas ante los argumentos de una descentralización. Se recorre y visibilizan sus argumentos con el objeto de sentir el peso y el sentido del país que dibujan.

Por otro lado, en el segundo apartado se colocan -como resultado de la reflexión- las consideraciones en sentido positivo que ayudan a comprender porque es conveniente apostar por una descentralización de la Educación Básica y Normal en México.

Justificación

La discusión de la descentralización y centralización de la Educación Básica y Normal en México es necesaria para visualizar las ambigüedades históricas que se han constituido en las reformas educativa que ha atravesado el país y confirmar que aquellas posturas políticas y jurídicas de ambas posturas encontradas obedecen a proyectos de nación no sólo diferentes sino en contra sentidos. Es por ello, que se trata de desentrañar aquellos enunciados y argumentos históricos que siguen pesando y gravitando en las decisiones respecto de la educación en México.

Objetivos

Visibilizar y colocar los argumentos de ambas posturas -descentralización y centralización de la Educación Básica y Normal- en términos de apuestas de proyectos de nación encontrados.

Puntos de la trama de la discusión

En 1911, Gregorio Torres Quintero, profesor, pedagogo e innovador en sistemas de enseñanza, sostenía con respecto a la centralización educativa en México que

La centralización no es mala en sí misma; la unidad de autoridad es indispensable, por civilizadora, en cierto periodo de la evolución de los pueblos, como lo demuestra en todo momento la historia del mundo. La centralización sólo llega a convertirse en obstáculo para el progreso, cuando tiende a deprimir la iniciativa local, cuando esa iniciativa ha llegado a su mayor edad, cuando ya es consciente de sí misma, cuando ya siente su dignidad y se revela su poder precisamente como feliz resultado y en virtud de una buena centralización (Torres Quintero ,1911)

Estas consideraciones de aquel momento, inauguraban una posición central para definir y dar figura a un país entrando el siglo XX y al mismo tiempo colocaba un antiguo debate que hasta el momento considero conveniente abrir: el de la centralización y la descentralización de la Educación Básica y Normal en México.

Sin embargo analizar la federalización descentralizadora de nuestros días, implica una revisión desde la Federalización centralizadora, la desconcentración y la descentralización inconclusa que le antecedieron. La descentralización -ahora nombrada Federalización- consiste en la cesión del personal, las escuelas y los recursos de esos servicios educativos, del Gobierno Federal a los gobiernos de los estados, al mismo tiempo que aquél conserva y refuerza sus facultades normativas sobre el conjunto del Sistema Educativo Nacional.

Los creadores del Sistema Educativo Mexicano argumentaron la idea de federalizar la Educación Primaria, con el objeto de supuestamente equilibrar las consecuencias centralizadoras de las políticas de ampliación del Sistema Federal y las iniciativas federales encaminadas a uniformar y absorber los sistemas educativos de los estados; y sobre todo con la intención de someter la oposición de los gobiernos y los educadores de los estados a cualquier proyecto centralizador de la enseñanza.

Más de un siglo después, un proceso de signo contrario, descentralizar, fue denominado con la expresión, Federalización. Los actores del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN)[3], que consumó la descentralización en mayo de 1992, usaron la misma expresión, Federalización, con

3. Cabe mencionar que en el texto del ANMEBN no menciona el concepto de descentralización ni el de federalización, sólo al de reorganización y a la transferencia. Sin embargo, los firmantes del Acuerdo usaron profusamente en sus discursos y medios de difusión el concepto de FEDERALIZACIÓN para resumir el proceso mediante el cual se buscaba construir un nuevo federalismo educativo.

el fin de encubrir un proyecto de descentralización rechazado principalmente por la dirección nacional del SNTE.

El concepto de ***FEDERALIZACIÓN*** encierra, pues, una confusión y adquiere su significado según la coyuntura en la cual se usa. De tal manera que Federalizar un Sistema Descentralizado significa ***CENTRALIZARLO*** y, por el contrario, Federalizar un Sistema Centralizado significa descentralizarlo. El origen de esta ambigüedad se señala en aquel Primer Congreso Nacional de Educación Primaria, llevado a cabo el 13 de septiembre de 1910, en donde Justo Sierra expresa que

Centralizar la enseñanza no puede ser la frase apropiada a esta idea; federalizarla o, mejor dicho, confederarla, confederar las escuelas, como os estáis confederando en una vasta asociación los maestros primarios; esto acaso respondería a una ingente necesidad nacional. [...] Con el espíritu de buscar unificaciones, pero no uniformidades que harían maléfica vuestra labor".

Sin embargo, al siguiente año, el Segundo Congreso Nacional de Educación Primaria toma como el primer punto de su agenda una pregunta sobre el sentido de federalizar la enseñanza. La comisión encargada de dictaminar sobre este tema emitió un dictamen interesante, en el que asentaba que, en vista de que el concepto de ***FEDERALIZACIÓN*** no se encuentra en ninguno de los diccionarios y enciclopedias que tuvieron al alcance, acudieron a la opinión individual de algunos delegados y encontraron que ***FEDERALIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA*** tenía principalmente dos significados:

> **Primero:** Acción y efecto de someter todo el régimen escolar y educativo de nuestro país a la central y absoluta dirección de los poderes federales legítimamente constituidos de la nación. Segundo: Acción y efecto de formar con los principales elementos directores de la educación pública y privada de los estados, territorios y Distrito Federal, una alianza, una liga que asuma la dirección de la Educación Primaria en México; es decir, una Federación Nacional y dentro, naturalmente, de nuestro régimen político y del absoluto respeto a nuestras leyes.

En su ambigüedad hay un acierto y termina revelándonos la realidad de un Sistema Federal de gobierno: ni absoluta autonomía de los estados porque no serían partes de un todo, ni competencias absolutamente del gobierno federal porque no tendríamos estados, sino dependencias directas de un gobierno unitario. Es decir, lo que se quiere, según este momento histórico, es un Sistema Educativo Nacional dentro de un régimen federal de gobierno, en el cual las facultades, las responsabilidades y la función educativa se distribuyan entre los distintos niveles de gobierno, mediante facultades concurrentes: gobierno federal y gobiernos de los estados.

El Sistema Educativo Federal Mexicano fue colocado por sus precursores como una tecnología que complementa y anima la iniciativa educativa de los estados y los ayuntamientos. Aunque la duda es que si pensaron que esto anularía la iniciativa local.

Por otro lado, ante el tamaño del rezago educativo y las tareas para resolver como la frágil organización local y municipal, han estado obligando a desarrollar un sistema educativo asentado en la acción federal. Por ejemplo, la educación popular posrevolucionaria nace y se desarrolla con un propósito de unidad nacional, surgiendo así la Secretaría de Educación Pública (SEP) en el año de 1921, con jurisdicción en todo el territorio nacional.

La SEP inicia por atraer a las escuelas municipales de la hoy ciudad de México y después activa la ocupación educativa de los estados. Iniciando por sus respectivas periferias, estableciendo escuelas donde no había llegado la educación sostenida por los gobiernos estatales y los municipios y, después, desde el campo, la presencia educativa federal se expandió hacia los centros urbanos y las capitales de los estados.

De este modo se va construyendo un sistema de atención educativa en el orden federal a todas las regiones del país con una estructura administrativa y jurídica centralizada. De modo tal, que este sistema empieza a reconocerse como centralizado en términos de sus acciones y a producir efectos distintos, a veces contrarios a sus adversarios. Ante este crecimiento de cobertura de la educación básica, se va convirtiendo este sistema es una de las acciones políticas nacionales de mayor eficacia para el control y orden nacional.

Sin embargo, el tamaño alcanzado por el sistema dentro de una estructura centralizada generó la necesidad y el imperativo de mejorar la atención educativa, pues ésta quedó subrepticiamente ante el crecimiento y la cobertura de la atención. Otras veces, la expansión provocó la ilusión de flexibilidad de una estructura cada vez más rígida y contribuyó a aplazar las reformas requeridas por el propio sistema educativo para responder con eficiencia y eficacia a la demanda social de una mejor educación. Esto se dio, como señala ARNAUT, Alberto (1998:20)

> […] ocurrió por dos razones principales: la primera, por los beneficios que la expansión trae consigo en el corto plazo para los maestros, el sindicato y la sociedad; y la segunda, porque la expansión, mientras dura, provoca la ilusión de que la SKP ha recuperado flexibilidad y capacidad de acción y de que el problema de gobernabilidad no existe. Mientras tanto los problemas siguen creciendo y después, cuando viene el estancamiento, reaparecen acrecentados y en las coyunturas que es más difícil afrontarlos.

Asimismo, el origen de este sistema educativo centralizado fue desactivar acción educativa de los estados y de las autoridades locales. Sin embargo, esto ocasiona un

problema no contemplado: el tamaño y la complejidad del sistema incapacitó la acción de evaluarse y autorreformarse. Esto trajo consigo mismo una estructura paralizada e impuesta que somete por igual a los directivos y a los maestros. Esto no significa que la obra educativa bajo el esquema centralizado o de expansión centralizada haya sido un completo fracaso. Por el contrario, en su momento, trajo muchos beneficios para el sistema educativo y para el país. Podemos identificar que contribuye a la liberación de la enseñanza y la profesión docente, impulsó la reforma de los planes, programas y métodos de enseñanza, lleva educación a grupos marginados, mejora los salarios y condiciones de trabajo de maestras y maestros, impulsa el cambio social y difunde, sin duda, una cultura cívica para toda la República.

El desarrollo del sistema educativo, por otro lado, empieza a permitir la liberación de fuerzas productivas, formación de ciudadanos, da cabida al traslado de recursos del centro y de las regiones ricas a las habitadas por grupos pobres y marginados, contribuye a trabajar por una nación y preservarla de la amenazas externas e internas; ilustra a millones de mexicanos; es estrategia en la eliminación cacicazgos y atavismos, difunde una formación cívica, es base para la organización de los campesinos. De tal modo, que se traduce el sistema educativo en una tecnología de construcción de unidad nacional ante la dispersión, el aislamiento y la discordia.

En suma, el sistema educativo nacional ha dado una contribución central en la difusión del comercio material y cultural del país, y la expansión centralizada fue una forma, quizá la mejor, de acelerar la integración nacional. Desde el porfiriato hasta los cuarenta -con una breve interrupción durante los años revolucionarios- la historia de la educación primaria es, en buena medida, también la de los proyectos de federalización (en su significado centralizador) de la enseñanza.

En esta actualidad, diversos proyectos centralizadores han sido debatidos y bloqueados y redefinidos por diversos factores, entre los cuales, fue decisiva la resistencia local a la centralización educativa. El proyecto de federalizar no pudo realizarse en los términos absorbentes propuestos por algunos de los gobiernos federales de esos años. No obstante, la expansión educativa federal terminó conformando un sistema centralizado mucho más grande y con una cobertura geográfica mayor que la que hubiera derivado de la mera absorción de las escuelas estatales y municipales.

Otra historia: desconcentración y descentralización de la SEP

No podemos dejar de mencionar el comienzo de una historia comienza en 1958: la de los proyectos de desconcentración y descentralización de la Secretaría de Educación, que fueron bloqueados, redefinidos o interrumpidos por varios factores: la oposición del SNTE, uno de los productos de la expansión centralizada del sistema educativo nacional y del sistema político heredado del sexenio cardenista.

A principios de los cincuenta, las altas autoridades educativas señalaban que la SEP se había convertido en un inmenso organismo del que ya dependían decenas de miles de empleados, que tenía mucho por hacer para mejorar el sistema educativo nacional, pero que en realidad, podía hacer muy poco. Dicho crecimiento, no sólo había reducido la capacidad de control y autocorrección administrativa y técnica, sino también la proporción de recursos presupuestales; es decir, el personal se hacía cada vez más numeroso y al mismo tiempo el control de los empleados más endeble; algo parecido pasaba con el presupuesto: éste era cada vez mayor, pero al mismo tiempo era cada vez menor la libertad que la SEP tenía para disponer del mismo y destinarlo a la expansión y el mejoramiento de los servicios educativos. Así lo señala en su momento el Secretario de Educación, José Ángel Ceniceros (ARMUT, 1998:22).

Sin embargo, finales de los cincuenta -en pleno conflicto magisterial- toma visibilidad un problema más: la relación estructural entre la SEP y el SNTE. Las autoridades educativas habían perdido el control sobre los maestros, en beneficio de la creciente influencia sindical. Esto significó que la SEP afrontaba los problemas derivados de su crecimiento y del fortalecimiento del poderío sindical; se trataba esencialmente de un problema de gobernabilidad, provocado por el tamaño y la complejidad alcanzados del sistema y la consolidación de la influencia sindical sobre los maestros y los cuadros medios de la Secretaría de Educación. Esos problemas comenzaron a modificar la postura oficial con respecto a la estructura de la Secretaría de Educación.

En la actualidad, los centralizadores y descentralizadores usan los mismos argumentos en defensa de sus posiciones antagónicas: economías presupuéstales, agilidad y eficiencia administrativas, mejoramiento pedagógico, libertad y creatividad de los maestros, integración nacional.

Ante esto, la defensa de alguno de los proyectos de centralización nos revelan los argumentos de sus adversarios o, al menos, el pensamiento dominante en cada época y, a veces, los proyectos centralizadores que años después resurgirán como proyectos descentralizadores.

Por otra parte, es notable cómo el debate sobre la centralización y descentralización

pasó de una discusión en la que parecía que de la organización de la educación dependía la existencia de un régimen federal o de un régimen centralista de gobierno a otra, en la que el asunto tiende a constreñirse al ámbito estrictamente educativo (la SEP, el SNTE, los maestros) y a olvidar sus implicaciones políticas de orden más general.

Consideraciones para una toma de decisiones

Ante esta discusión convengo en señalar que, para la Federalización Descentralizadora de ahora, los retos siguen siendo los mismos que tuvo que asumir la Federalización Centralizadora pasada:

1. Aislamiento, marginalidad, miseria y escasez de recursos financieros.

2. Lo retos políticos en torno a intereses políticos, sindicales y burocráticos forjados en torno a un Sistema Centralizado.

3. Difundir educación a grupos marginados de la República: compromisos del gobierno federal con las regiones y los grupos menos atendidos por el sistema educativo nacional.

Sin embargo, en términos generales, los servicios educativos y el magisterio se han cuidado, en cierto modo, de las circunstancias políticas externas al sector educativo; pero, en algunos aspectos, se hallan subordinados a una trama de intereses políticos. De tal manera que la federalización, por sí misma, no liberará al magisterio de esas implicaciones que se gestan al mantener una actitud de sometimiento.

Sin embargo, el proyecto educativo conveniente debe tomar en cuenta otros ángulos que pueden contribuir a salir de ese empantanamiento, como son el ir pensando hacia una reforma del sistema de formación y capacitación de profesores y profesoras, la creación de un sistema nacional de evaluación orientado a intervenir en el proceso con miras a recuperar el sentido del magisterio y el compromiso del gobierno de elevar el salario profesional del magisterio.

En este sentido, la federalización descentralizadora de ahora no responde por sí misma a todos los problemas del sector educativo, pero permite generar mejores condiciones para resolverlos. El compromiso debe centrarse en mejorar los servicios de Educación Básica y Normal, para superar los retos señalados y se integren bases a los subsistemas estatales y el sistema nacional.

Entonces, la federalización o descentralización permite una mejor integración entre la

educación básica y los sistemas de formación y actualización del magisterio. También estimula la participación de los maestros en los asuntos técnicos de sus respectivos ciclos y especialidades, en cuanto a las instancias de dirección y diseño de los planes y programas educativos. Además sensibiliza el trabajo docente, en la medida en que se puede brindar a profesores y profesoras un mayor margen de libertad en la organización de sus actividades escolares y extraescolares, y puedan ser atendidas con agilidad y especificidad las necesidades en el desempeño de sus tareas docentes, en cada una de las localidades.

Siendo así, podemos asegurar que la presencia de un marco normativo nacional, centrado en las consideraciones de la descentralización educativa, permite:

a) Crear subsistemas estatales de formación de maestros para conseguir una formación profesional del magisterio más acorde con las necesidades geográficas, sociales y culturales de cada uno de los estados.

b) Desarrollar más equilibrado de la matrícula normalista, atendiendo las necesidades regionales de formación de maestros para cada uno de los ciclos y especialidades que conforman la educación básica.

c) Integración de los sistemas estatales de formación de maestros para estimular la vida profesional del magisterio, en tanto que permite un mayor intercambio entre los maestros, los alumnos y los egresados de cada una de las instituciones formadoras de maestros.

d) La federalización simultánea de la educación básica y normal permite una relación más estrecha entre las escuelas normales y la dirección técnica, las escuelas y la región donde sus egresados irán a prestar sus servicios. De ese modo podría reducir el relativo aislamiento en que se encuentran varias de las instituciones de enseñanza normal con respecto a las escuelas para las cuales están formando maestros como estrechar la relación entre las instituciones formadoras de maestros y los órganos de dirección y el sistema escolar de educación básica.

Referencias bibliográficas

- Dictamen sobre el primer tema del Segundo Congreso Nacional de Educación Primaria, septiembre de 1911.
- TORRES Quintero, Gregorio (1911) "Informe general relativo a los trabajos llevados a cabo por el Congreso Nacional de Educación Primaria en su segunda reunión, verificada en la capital de la República el año de 1911", en Boletín de instrucción pública, Órgano oficial de la SIPBA, México, XVHI/4-6, septiembre-noviembre de 1911.
- ARMUT, Alberto (1998). LA FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994) EL COLEGIO DE MÉXICO CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS.
- Fierro Evans, Cecilia et alt. (2009). Descentralización educativa en México. UN RECUENTO ANALÍTICO, OCDE.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

AUTORIDAD NACIONAL
DE TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN