

Mitos y perspectivas del proceso de descentralización en Panamá

Clara Luna

Resumen: *Tras 10 años de haberse iniciado un movimiento para profundizar el traspaso de competencias y recursos a los gobiernos locales en Panamá, son muchos los mitos que se han tejido en torno de la descentralización. La aplicación de sistemas de indicadores que miden aspectos administrativos, políticos, sectoriales y fiscales, ha permitido determinar que Panamá tiene un nivel medio de descentralización y que la capacidad de gestión de los municipios es heterogénea; no obstante, datos del Barómetro de las Américas y del PNUD evidencian que los ciudadanos no acuden a las instancias locales para satisfacer sus necesidades básicas, sino que las trasladan, con mayores costos de transacción, a otras instituciones del Estado nacional. El proyecto de Ley que actualmente se encuentra en discusión contribuye a una mejor distribución de las competencias pero no agota el tema. En los próximos años, siempre que haya voluntad política, Panamá puede mejorar la provisión de bienes y servicios acercando el Estado a la ciudadanía.*

Abstract: *After 10 years of the beginning of a movement to deepen the transference of competences and resources to local governments in Panama, many are the myths threaded around decentralization. The application of systems of indicators to assess administrative, political, sectorial and fiscal aspects has allowed determining that Panama is in a middle level of decentralization and that the management capacities of municipalities are heterogeneous. However, according to data of the Barometer of the Americas and UNDP, citizens don't address to local entities to satisfy their basic needs, but transfer them, with mayor transaction costs, to other national institutions. The Law proposal that is actually under discussion seeks for a better distribution of competences but is not the last word in terms of decentralization. In the next years, depending of political will, Panama can improve service and goods delivery making closer the State to citizens.*

Introducción

En 1999 se inició un movimiento para profundizar la distribución de competencias y recursos entre el gobierno nacional y los gobiernos locales en Panamá, que responsabilice a los Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales del desarrollo humano en sus territorios. La aplicación de instrumentos de diagnóstico para el análisis de las relaciones intergubernamentales indica que Panamá tiene un nivel medio de descentralización teniendo en cuenta aspectos fiscales, normativos, institucionales, políticos y administrativos; no obstante, datos del Barómetro de las Américas y del PNUD evidencian que los ciudadanos no acuden a las instancias locales para satisfacer sus necesidades básicas, sino que las trasladan, con mayores costos de transacción, a otros órganos del Estado. El resultado es la centralización de las intervenciones en los territorios, la personalización de las políticas públicas, la ineficiencia y el desencanto con todos los niveles de gobierno.

No pocas voces se alzan en contra de la descentralización; la mayoría esbozando la baja capacidad de los gobiernos locales. La implementación de un sistema de indicadores para en análisis de la capacidad de gestión de los gobiernos locales ha mostrado que hay diferentes “tipos” de municipios con diferentes capacidades de asumir responsabilidades y de gestionar recursos públicos. Los resultados sugieren que con los recursos adecuados y con controles sociales y de otras entidades públicas, los gobiernos locales podrían ser mejores proveedores de servicios públicos esenciales, además, mejores canalizadores de inversiones públicas.

El proyecto de Ley que descentraliza la administración pública en Panamá es el primer paso para dar inicio a un proceso que distribuya según tipologías municipales competencias graduales en temas como transporte urbano, seguridad ciudadana, promoción de la salud, educación, nutrición, ornato, saneamiento básico y otros; además hace obligatoria la planeación, el ordenamiento territorial y la rendición de cuentas. Aunque es un paso importante hay algunos elementos no cubiertos como la creación de un fondo de desarrollo territorial y el establecimiento de fórmulas claras y predecibles para la transferencia de recursos. Con el concierto de las autoridades locales y de la ciudadanía es posible que en los próximos años se avance en la modernización de la estructura del Estado y se eleve en Panamá la calidad de vida de todos sus habitantes sin importar su ubicación, su género o su etnia.

1. ¿Qué es la descentralización?

A principios de la década de los noventa, Panamá dio un paso definitivo en su carrera hacia el desarrollo al instaurar la democracia como régimen político. Desde ese entonces hasta ahora se han realizado 4 procesos de elección general de autoridades y en 2 ocasiones más el pueblo ha ejercido mecanismos de la democracia directa para pronunciarse sobre decisiones importantes. En estos casi 20 años en democracia, el crecimiento económico promedio ha sido de 5.75% del PIB¹ y el avance en el ranking mundial de desarrollo humano ha sido de 31 puestos pasando del 93 en 1990² al 62 para el periodo 2007 - 2008³.

Sin embargo, los tres informes nacionales de desarrollo humano realizados en Panamá confirman que aunque el país tiene un desempeño alto en el IDH, todavía persiste la desigualdad y que la pobreza se concentra en las zonas rurales, en mujeres y niños, en los afrodescendientes, pero especialmente, en las comunidades indígenas⁴. Un hombre en Ciudad de Panamá disfruta de un IDH similar al de Bahrein, mientras que una mujer indígena de la Comarca Ngöbe Buglé tiene las mismas privaciones que un habitante de algún país africano al sur del Sahara. Por lo tanto, se hace necesario adoptar una nueva estrategia de desarrollo para traducir la legitimidad, la participación y el crecimiento en libertades y oportunidades para todos y todas las panameñas, sin distinguir de su lugar de nacimiento y residencia, de su género o de su origen étnico.

Hablar de descentralización es hablar de una estrategia de desarrollo: de una estrategia diferente a la que se ha mantenido desde la independencia en 1903, dominada por el centralismo. Como señalan Enrique Gallicchio y Alejandra Camejo, la descentralización

1. Elaboración propia con base en datos de CEPAL Stat, en <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>

2. En 1990 Panamá tenía un IDH de 0.883. PNUD (1990) Informe de Desarrollo Humano, Tercer mundo editores, Bogotá D.C.

3. Los últimos cálculos disponibles del IDH son para el año 2005. Panamá obtuvo un IDH de 0.812. En estricto sentido los datos del IDH 1990 no son comparables con el IDH 2007-2008 dado que algunos de los indicadores que componen el índice han sido modificados y se han introducido nuevos elementos. Para subsanar estas diferencias, en el informe 2007-2008 se ha recalculado el IDH usando la fórmula actual para periodos quinquenales; así, Panamá habría obtenido un índice de 0.752 para el año 1990, ubicándose en un nivel medio. PNUD (2008) Informe de Desarrollo Humano, Grupo Mundi-prensa, México D.F.

4. PNUD (2002) El Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá, Ciudad de Panamá.

“en América Latina se constituyó en los últimos años como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en un contexto de globalización, ante una pérdida de vigencia de las teorías y prácticas que sobre el desarrollo se habían implantado hasta el momento.”⁵

Pero con el término descentralización, en América Latina se denominan fenómenos heterogéneos y diversos en cuanto a objetivos y coyunturas políticas y económicas, pero con denominador común en tanto pretenden acercar la gestión pública a la ciudadanía, avanzar en la eficiente y equitativa distribución de servicios y bienes públicos y promover el desarrollo económico local, fomentando la participación ciudadana y el control social.

Entendemos que la descentralización “es una estrategia de modernización institucional orientada a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”⁶; por lo tanto, no sólo se trata de la transferencia de recursos y competencias a los gobiernos subnacionales sino de una verdadera transformación del quehacer público en la cual el desarrollo de capacidades para la participación conjunta y activa de los gobiernos y la sociedad civil es fundamental.

La descentralización, aunque implica aspectos técnicos, administrativos y fiscales, es eminentemente un proceso político de distribución de poder entre niveles de gobierno, que *“implica, por un lado, la entrega de poder a los ciudadanos para que elijan sus propios gobernantes, y por otro, la entrega de poder a las autoridades locales para que tomen decisiones autónomas sobre el diseño e implementación de las políticas de desarrollo local.”⁷*

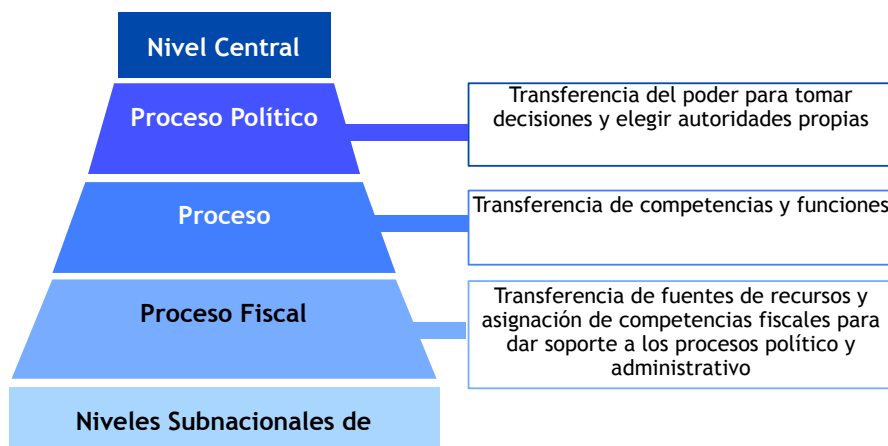
Resumiendo, la descentralización en su concepción más amplia implica un proceso de transferencia político, administrativo y fiscal, que puede ilustrarse en la figura 1.

5. Gallicchio, Enrique y Camejo, Alejandra (2005) Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo, DIBA y CLAEH, Montevideo, p 24.

6. PNUD Centro Regional para América Latina y el Caribe y Universidad Externado de Colombia (2007) Manual de Orientación. Lineamientos básicos para la Descentralización Administrativa y Fiscal, Bogotá, p 9.

7. Maldonado, Alberto (2002) “Avances y resultados de la descentralización política en Colombia”, en: Departamento Nacional de Planeación (2002), Evaluación de la Descentralización en Colombia: Balance de una década. Tomo II. Análisis y resultados sectoriales, Bogotá D.C., p 266.

Figura 1. ¿Qué es la descentralización?



Fuente: PNUD RC LAC y UEC (2007).

Para algunos autores, y en la práctica en América Latina, la descentralización es a menudo confundida con meros procesos administrativos de distribución de competencias como son la desconcentración y la delegación. Por desconcentración, se entiende la transferencia de funciones a unidades que dependen directamente de una unidad superior; es una relación de dependencia en la que no se traslada la responsabilidad a otro nivel de gobierno. Se concibe por delegación, la transferencia de funciones de un nivel de gobierno a otro; la autoridad que recibe las funciones asume la responsabilidad de prestarlas de la mejor manera, sin embargo, ésta debe rendir cuentas al nivel que las transfirió. También es común, en la literatura, encontrar referencias a la devolución. Por ésta se denomina el traspaso de autonomía para el ejercicio de las funciones asignadas, de modo que se faculta a los niveles sub-nacionales de gobierno para que ejerzan con independencia las competencias asignadas y rindan cuentas a la comunidad.

La diferencia, entonces, entre estas modalidades de distribución de competencias administrativas y la descentralización es que esta última implica además de la autonomía administrativa (devolución), autonomía fiscal y política; siempre en el marco de lo público, de lo estatal. Iván Finot lo resume diciendo que *“la descentralización implica el traslado, desde un gobierno central a gobiernos locales, de decisiones sobre qué, cuánto y con qué recursos proveer bienes locales; mientras en la región [América Latina] la mayoría de los gobiernos locales, particularmente los municipales, estaría desempeñando primordialmente funciones más como agentes de los gobiernos centrales, que*

como *autonomías*”⁸, lo que se denomina *descentralización operativa*.

Pero cabe preguntarse ¿cuáles son las ventajas de esta nueva estrategia de desarrollo? ¿por qué tantos políticos en campaña y organismos de la cooperación internacional han adoptado el discurso de la descentralización?

Las sociedades modernas tienen mayores demandas de servicios y bienes públicos que requieren ser entregados de manera eficiente, legítima, transparente y efectiva. Al final, lo que las sociedades latinoamericanas buscan es desarrollo humano en los términos planteados por Amartya Sen⁹; es decir, la expansión de las libertades reales de las personas (opciones) producto de procesos equitativos, participativos y sostenibles en los que se requiere de crecimiento económico, gobernabilidad democrática y empoderamiento de los individuos y comunidades.

La descentralización tiene como “fin último mejorar la calidad de vida, potenciar la calidad de la democracia e impulsar la calidad del desarrollo”¹⁰. Acercar la gestión pública a la ciudadanía puede significar la reducción de la pobreza, la cobertura educativa universal, la disminución de la violencia, el mejoramiento de condiciones de salud, la disminución de brechas territoriales y la sostenibilidad ambiental. Con la descentralización se abren canales para la participación ciudadana con menores costos de transacción; en estas instancias se potencia la vinculación real y efectiva de grupos vulnerables como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, las comunidades indígenas y afrodescendientes y las personas en condición de discapacidad. La descentralización también fomenta la rendición de cuentas, la transparencia en el uso de los recursos públicos y la eficiencia en la gestión pública.

2. Breve historia de la descentralización en Panamá

El proceso de transferencia de poder a gobiernos subnacionales, en Panamá, se inició como parte del proceso democratizador desde la década de los setenta. Inicialmente, fue la elección popular de representantes de corregimiento y luego de alcaldes. En 1973 se expide la Ley 106 que asignó competencias a los municipios y les encargó del desarrollo económico local.

8. Finot, Iván (2007) “Descentralización en América Latina: evaluación y lineamientos para avanzar”, en: Red de Iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial –RINDE-, 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro, Bogotá D.C., p 101.

9. Sen, Amartya (2000) Desarrollo y Libertad, Editorial Planeta, Barcelona.

10. Carrión, Fernando (2007) “Interrogatorio a la descentralización latinoamericana”, en: Red de Iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial –RINDE-, 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro, Bogotá D.C., p 91.

Con el retorno a la democracia en 1990 el énfasis se puso en la recuperación de la institucionalidad del Estado de derecho y de las finanzas públicas, además, en el reto de asumir la plena soberanía nacional y la administración del Canal. Sin embargo, en las postrimerías del siglo XX comenzaron a sumarse voces a favor de una nueva distribución del poder, de competencias y recursos que dotara a los gobiernos locales de autonomía. En la visión nacional 2020 ya aparecía *“delineado con claridad el tema de la descentralización y el fortalecimiento del desarrollo local.”*¹¹

En 1999 se crea la Coordinación para la Descentralización y el Desarrollo Local –CONADEL- conformada por la Asociación de Municipios de Panamá –AMUPA-, la Asamblea de la Sociedad Civil, el Congreso General Kuna, el Instituto Panameño de Desarrollo Humano Municipal –IPADEHM-, el Centro de Estudios y Acción Social Panameño –CEASPA-, con el apoyo de UNICEF, PNUD y UNFPA. Esta coordinación de organismos de la sociedad civil logró que los tres candidatos a la presidencia con mayor intensidad de voto firmaran un ‘Pacto por la descentralización y el desarrollo local’ en el que la descentralización era definida como *“un proceso de transferencia gradual, equitativa y responsable de competencias, recursos humanos, tecnológicos y económicos, responsabilidades y poder de decisión, desde el gobierno central hacia los gobiernos locales.”*¹²

En el año 2004 se da otro paso en el camino de la descentralización al reformarse el capítulo 2 del título VIII de la Constitución Política de la República de Panamá. En esta reforma se ratifica el carácter autónomo del municipio y se delimitan las competencias propias del mismo. El artículo 233 dice:

“Al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático 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 que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiari-

11. Coordinación para la descentralización y el desarrollo local –CONADEL- (1999) Pacto por la descentralización y el desarrollo local, Panamá, p 1.

12. *Ibíd.*, p 3.

dad, 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 competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma.”¹³

Durante el gobierno de Martín Torrijos Espino se creó dentro del Ministerio de Economía y Finanzas el Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización –PDMAD- que tenía como uno de sus objetivos la redacción de un proyecto de ley que desarrollara el artículo 233 de la Constitución y estableciera el nuevo esquema de distribución de poder, competencias y recursos entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Este proceso ganó importancia con la suma de actores que participaron de la ‘Concertación Nacional para el Desarrollo’ que entre otras cosas estableció la presentación del proyecto de Ley de Descentralización a la Asamblea Nacional de Diputados en el primer semestre de 2008. Sin embargo, los avatares del proceso político y democrático demoraron la introducción de la iniciativa de Ley en el Legislativo. Finalizando el año 2008 el Ministro de Economía y Finanzas puso a consideración de la Asamblea el proyecto de Ley de Descentralización de la Administración Pública.

Los promotores de la descentralización en Panamá sostienen que el país puede estar en los albores de una crisis de representatividad política y de gobernabilidad a causa de la mezcla de crecimiento económico con desigualdad y pobreza aunado a las expectativas generadas por el proyecto de ampliación del Canal. En el escenario actual, centralista, a los Municipios se les dificulta encarar respuestas locales que puedan revertir este proceso, dada la ausencia de competencias claramente definidas y por la falta de recursos, deficiencia que aumenta el descrédito de la ciudadanía hacia las instituciones democráticas.

Según datos del Barómetro de las Américas, Panamá tiene el porcentaje más bajo de población que ha presentado una solicitud al gobierno municipal (sólo 7,3%)¹⁴ y a su vez, se encuentra en los puestos más bajos de satisfacción con los servicios municipales (sólo 46.0% de satisfacción frente a una media de 50.13%)¹⁵. Esto es reflejo de lo inocuo que resulta acudir a los gobiernos locales panameños para la solución de demandas ciudadanas afectando la confianza

13. Constitución política de la República de Panamá de 1972, reformada en 2004, art. 233

14. Montalvo, Daniel (2009) “Presentación de solicitudes a gobiernos locales”, en LAPOP (2009) Perspectivas desde el Barómetro de las Américas No. 10, Universidad de Vanderbilt.

15. Montalvo, Daniel (2009) “Satisfacción ciudadana con servicios municipales”, en LAPOP (2009) Perspectivas desde el Barómetro de las Américas No. 14, Universidad de Vanderbilt.

de los ciudadanos por el gobierno en general (no se distingue entre niveles de gobierno) y su respaldo a la democracia.

La descentralización contribuiría a afianzar la gobernabilidad del país, pues distribuye las responsabilidades y roles del Estado en instituciones que conocen las necesidades reales de las comunidades. La descentralización facilita la canalización de demandas y propuestas de la ciudadanía y permite la satisfacción de las necesidades en forma más eficaz y eficiente pues posibilita una mejor identificación de las necesidades y una adecuada atención de los problemas en base a los problemas concretos de la población.

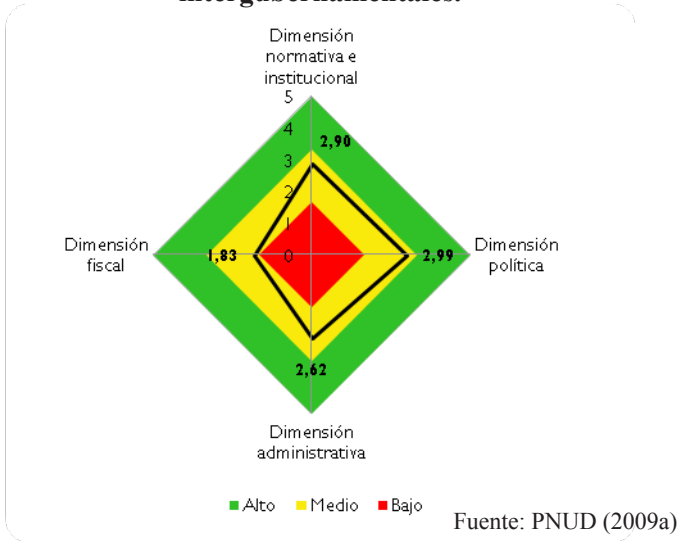
3. Estado de la Descentralización en Panamá

Se viene de mencionar que en Panamá el proceso de descentralización inició hace más de 30 años y que ha tenido un periodo de mayor actividad y notoriedad en los últimos 10. Es claro que se ha alcanzado un grado avanzado de autonomía política con la elección libre y transparente de alcaldes y vicealcaldes, representantes de corregimiento y suplentes. Pero en materia institucional, administrativa y fiscal, el grado de autonomía de los municipios panameños es más difuso.

Con el fin de hacer un balance de los niveles de autonomía territorial en términos de la capacidad de generación de recursos subnacionales, el diseño e implementación de políticas públicas sectoriales y el grado de independencia político-administrativa de sus instituciones y gobernantes, se aplicó para el año 2007 una metodología de diagnóstico compuesta de un número limitado de indicadores agrupados por áreas y dimensiones que comprenden los principales ámbitos de la descentralización. En el anexo 1 se muestran las áreas y dimensiones que hicieron parte del diagnóstico de las relaciones intergubernamentales que se realizó en Panamá con apoyo del PNUD.

Tras la aplicación de la herramienta, Panamá obtuvo una calificación de 2,55 en una escala que fluctúa entre un valor mínimo de 0, cuando existe una total predominancia del nivel central de gobierno en el desarrollo de actuaciones públicas, y un valor máximo de 5, cuando los niveles subnacionales poseen un amplio margen de autonomía para la ejecución de políticas en sus territorios. Es decir, Panamá se encuentra en un nivel medio de profundización de la descentralización. La figura 2 muestra el desempeño en cada una de las dimensiones que componían el diagnóstico. A grandes rasgos, los hallazgos de este ejercicio son la situación relativamente mejor de la dimensión política y normativa-institucional frente a las dimensiones administrativa y fiscal.

Figura 2. Análisis consolidado del diagnóstico de relaciones intergubernamentales.



En el ámbito de la descentralización administrativa, el análisis revela que los gobiernos municipales han sido dotados con responsabilidades descentralizadas en materias de naturaleza territorial, y por ello, gozan de potestades para diseñar e implementar de manera autónoma sus políticas de gobierno. A pesar de ello, no existe un modelo de distribución de competencias que garantice el respeto por las capacidades diferenciales de los Distritos panameños, tanto en términos administrativos como en función de las condiciones geográficas, económicas y sociales imperantes en cada territorio.

Con relación a la descentralización fiscal, el análisis evidencia que los municipios presentan un nivel mínimo de generación de ingresos propios además, la inexistencia de un sistema de transferencias intergubernamentales que soporte el modelo de asignación de competencias. A esto se suma, la imposibilidad de los municipios de recurrir al crédito restringiendo casi en su totalidad las posibilidades de actuación de los gobiernos locales.

En materia política, el estudio reconoce la alta representatividad política que logran las corporaciones públicas locales, pero sugiere realizar esfuerzos para que la participación ciudadana no sólo se realice a nivel de la revelación de las preferencias de los individuos. El modelo debe evolucionar hacia la formación y el fortalecimiento de la sociedad civil a través de la conformación de grupos ciudadanos organizados en torno a intereses comunes, pues esto no sólo redundaría en el afianzamiento del sistema de partidos, elemento básico de los re-

gímenes democráticos, sino también en la reivindicación de los espacios locales como instancias efectivas para la toma de decisiones públicas.

Por último, en cuanto a la dimensión normativa-institucional Panamá presenta un panorama favorable a la autonomía de los niveles locales de gobierno. No obstante, resalta la inexistencia de instancias formales en el marco organizacional del Estado que funjan, como organismos técnicos de asesoría permanente a quienes toman decisiones de ordenamiento territorial, y como mecanismos de coordinación y concertación entre los diferentes niveles de gobierno. También hay ausencia de mecanismos formales para el seguimiento del desempeño de las autoridades locales.

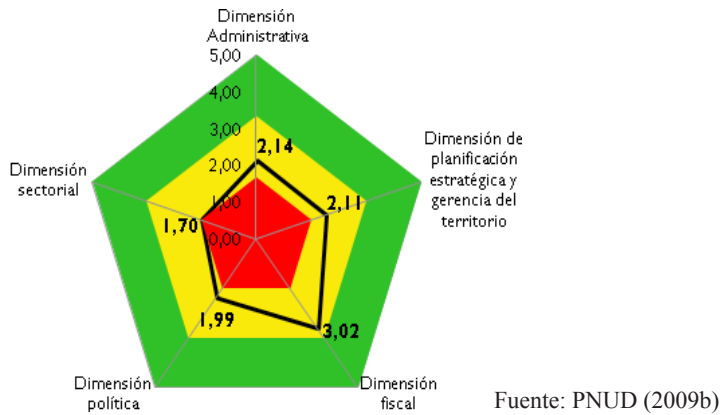
Para complementar el análisis del estado de la descentralización, tener certeza sobre la capacidad actual de gestión de los municipios y facilitar el establecimiento de una tipología territorial, se aplicó otro conjunto de indicadores agrupados en i) dimensión fiscal; ii) dimensión administrativa; iii) dimensión política; iv) dimensión de planificación estratégica y gerencia del territorio; y, v) dimensión sectorial, a una muestra representativa de 35 distritos en Panamá¹⁶.

El análisis consolidado para la totalidad de los municipios de la muestra arroja que la calificación general de capacidades locales para Panamá es de 2,19 en un rango cuyo valor mínimo es 0 y su valor máximo es 5. Esto ubica al país, en un rango medio de capacidad de gestión municipal. Dicho valor, se calcula a partir del promedio simple de las calificaciones obtenidas por cada una de las 5 dimensiones contempladas en el diagnóstico. La figura 3 muestra los puntajes obtenidos por cada una de las dimensiones.

Partiendo de un análisis consolidado para la muestra de 35 municipios, la mayor fortaleza se encuentra en su dimensión fiscal, explicada por la existencia de un marco institucional capaz de fijar reglas de administración presupuestal y de restringir la aparición de déficits financieros severos. Por el contrario, la mayor debilidad se encuentra en la dimensión sectorial, pues áreas básicas de la actuación municipal tales como el manejo integral de los residuos sólidos y el mantenimiento de espacios públicos para la promoción del desarrollo del entorno social y económico local, no son atendidas de manera adecuada por las administraciones municipales en razón a la insuficiencia de recursos fiscales.

16. En el anexo 2 se encuentran las áreas de componen cada una de las dimensiones.

Figura 3. Análisis consolidado del diagnóstico de la capacidad de gestión de los gobiernos locales.



Aunque menos severa, la dimensión política también presenta una calificación cercana al nivel bajo, por cuanto no hay confluencia a los espacios existentes de participación ciudadana y los ejercicios de rendición pública de cuentas se realizan de forma irregular en el conjunto de municipios analizados.

Por último, las dimensiones administrativa y de planificación estratégica presentan comportamientos apenas aceptables, en el primer caso, explicado por la insuficiencia de reglas administrativas, capacitación del personal y dotación de recursos tecnológicos para sistematizar el manejo de información y mejorar los flujos de la misma. En el segundo, debido a la poca regularidad con la cual se llevan a cabo ejercicios de planificación y a la falta de intervención en asuntos relacionados con la administración del suelo.

El ejercicio permitió establecer un indicador sintético de la capacidad de gestión de los territorios evaluados. Al realizar análisis de dispersión entre el indicador sintético, la ruralidad y el IDH se obtiene que hay una relación directa entre el desarrollo humano y la capacidad de gestión de los municipios, mientras que se evidencia una relación menos clara entre el indicador de capacidades locales y el grado de ruralidad municipal. Se puede afirmar, por lo tanto, que la capacidad local gira en torno al buen manejo de los insumos físicos, humanos y técnicos para la producción de bienes públicos con base en el cumplimiento de reglas institucionales y en la adecuación de procesos y procedimientos a las necesidades locales.

Algunos de los factores determinantes del desempeño municipal observados son la reducida estructura organizacional municipal que impide la es-

pecialización de funciones, la insuficiencia de recursos tecnológicos, la escasa participación ciudadana y la ausencia de ejercicios de rendición de cuentas. Como corolario de esta situación, la falta de claridad en la distribución de competencias que limita la prestación de los servicios de carácter municipal.

4. Mitos y miedos a la descentralización

El diagnóstico realizado pone en evidencia la necesidad de realizar cambios legales para reasignar de manera más clara y equitativa las competencias y recursos entre los niveles de gobierno existentes y que ya se encuentran dotados de autonomía política. Sin embargo, hay quienes se oponen a la profundización de la descentralización en Panamá por múltiples razones.

Para algunos actores, el temor es la privatización de la prestación de servicios y la provisión de bienes públicos como sucedió en países centroamericanos. Cabe señalar que la descentralización pura es un proceso eminentemente público que no contempla la tercerización. Sin embargo, la falta de claridad en el diseño y la mezcla de objetivos resultó en la privatización de servicios en algunos países. En el caso panameño el proyecto de Ley de Descentralización taxativamente prohíbe esta práctica; lo único que se permitiría es la concesión en la prestación de algunos servicios, previo cumplimiento de ciertos requisitos y aprobación del Consejo Municipal. Además, incluso en casos de concesión, el municipio mantendría la responsabilidad del acceso y la calidad del servicio prestado.

Otros actores señalan que el Estado perderá su capacidad de gestionar la política macroeconómica y el balance fiscal. En efecto, en algunos países la descentralización ha producido desequilibrios fiscales especialmente por la ausencia de control al endeudamiento público de los municipios. No obstante, se puede aprender de los errores de otros. En Panamá recientemente se aprobó la Ley de Responsabilidad Social Fiscal que establece los márgenes de endeudamiento y déficit del gobierno nacional.

El proyecto de Ley de Descentralización no incluye ninguna autorización a los municipios para contraer deuda pública pero además, les hace extensivas las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal. Asimismo, es recomendable la fijación de mecanismos de seguimiento y control como formas de evitar que la descentralización termine por reproducir los vicios institucionales del centro. En la práctica esto significa controles al sistema de financiamiento de los territorios y el rediseño permanente de las transferencias.

En teoría, la descentralización contribuye a racionalizar el Presupuesto General de la Nación al canalizar el gasto público hacia las necesidades reales de la población y al posibilitar un mejor control de la comunidad en el destino del gasto.

En algunas ocasiones se ha mencionado que la descentralización pone en peligro la integridad del territorio. En América Latina no hay evidencias en esa dirección, incluso con la profundización de la autonomía en regímenes federales como el brasileño o el mexicano. Pero cabe señalar que la autonomía es un concepto de subordinación¹⁷ y no de soberanía como bien menciona Fernando Carrión. Además, la descentralización se desarrolla con base en los principios de coordinación, subsidiariedad y complementariedad que a través del diálogo institucionalizado entre niveles de gobierno fortalecen la presencia del Estado en los territorios y consolidan la idea de nación y unidad.

Otras voces alertan sobre el posible aumento de la corrupción o la cooptación de las autoridades locales por parte de grupos de interés. Esto ha sido materia de análisis en distintas latitudes especialmente en países con alta incidencia de grupos al margen de la ley como México y Colombia. Sin embargo, hay evidencias de que la descentralización contribuye a disminuir la corrupción, pues las Municipalidades están mejor controladas que las autoridades del Gobierno Central. En efecto, la acción de los gobiernos subnacionales está en la mira cotidiana de sus Consejos integrados por distintos partidos políticos y movimientos. Además de ello, la proximidad de sus autoridades con la comunidad permite un mejor control popular y de los grupos organizados de la sociedad civil.

Pero sin lugar a dudas, la principal razón que se esgrime en contra de la descentralización es la debilidad institucional y estructural de los municipios que se traduce en una baja capacidad de gestión. Al respecto, se puede decir que éste sí constituye un problema que debe tenerse en cuenta al momento de avanzar en la descentralización del Estado, pero que puede ser superado con la asignación de competencias y la distribución de recursos, en diferentes etapas, conforme se desarrollan las capacidades de administración de los niveles subnacionales de gobierno¹⁸ y con la asignación de competencias y recursos de forma diferenciada según tipos de municipios.

17. Op. Cit., Carrión (2007) p 94.

18. Op. Cit., PNUD RC LAC y UEC (2007) p 54.

5. El proyecto de ley de descentralización; algunos aspectos a resaltar

Tras un proceso de más de 8 años de concertación entre actores de un texto legislativo que profundizara la distribución de poder, competencias y recursos entre niveles de gobierno, se presentó a finales de 2008 el Proyecto de Ley de Descentralización de la Administración Pública. El trabajo previo contó con la participación activa de representantes de la Asociación de Municipios de Panamá –AMUPA-, la Coordinadora Nacional de Representantes de Corregimiento –CONARE-, la Asociación de Alcaldes de Panamá –ADALPA-, equipos de los Ministerios de Economía y Finanzas y Gobierno y Justicia y la Contraloría General de la República, entre otros.

El Proyecto “contiene materias relacionadas con la definición de las relaciones entre niveles de gobierno, los marcos de actuación y los mecanismos de coordinación intergubernamental (...) permitirá formular y ejecutar políticas que profundizarán el sistema democrático, al acercar más el gobierno a la ciudadanía y propiciar la participación de la población en aspectos fundamentales para su desarrollo (...) busca redistribuir de manera gradual y previa acreditación, competencias y marcos de actuación de acuerdo con las capacidades de los territorios (...) y facilita el desarrollo económico local y la identificación y aprovechamiento de las potencialidades y las ventajas comparativas y competitivas de los territorios.”¹⁹

Sobre el proyecto de Ley presentado se puede decir que el modelo de descentralización propuesto está inspirado en el modelo francés de República unitaria descentralizada, que en América Latina ha sido adaptado con mejores resultados por Colombia. El balance de 20 años de descentralización en ese país y la identificación de lecciones aprendidas de los procesos en Centroamérica y otros países de la región, han permitido recrear un proceso contextualizado a las particularidades políticas, económicas, sociales y culturales de Panamá. Algunos de los rasgos distintivos de este proceso son mantener la figura del Representante de Corregimiento e integrarlo dentro del esquema de distribución de poder, competencias y recursos; y fortalecer la provincia como una instancia desconcentrada del gobierno nacional en los territorios.

Hay avances significativos en materia de planificación, al hacerla obligatoria para el nivel nacional, provincial y municipal. El plan de ordenamiento territorial será la base para un mejor uso del suelo y una mejor asignación de los

19. Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá (2008) Exposición de motivos del Proyecto de Ley que Descentraliza la Administración Pública, Ciudad de Panamá, p 1-2.

recursos públicos; por eso, a partir de él se elaborarán otros instrumentos como el Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios y el Plan Operativo Anual del Distrito.

Una de las novedades es la propuesta de creación de una entidad encargada de conducir y ejecutar el proceso de descentralización. Bajo el nombre de “Autoridad Nacional de Descentralización”, esta entidad fungirá de espacio institucionalizado para la discusión de los asuntos intergubernamentales, además de tener la importante misión de coordinar los planes sectoriales de descentralización, acreditar la capacidad administrativa de los municipios para asumir competencias, monitorear y evaluar el traslado de competencias, desarrollar las acciones de capacitación y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, entre otras.

No obstante, los elementos que resultan más novedosos en la legislación comparada sobre la materia son la tipología territorial y la gradualidad del traspaso de competencias y recursos a los municipios. Para comenzar, debe mencionarse que, actualmente los municipios panameños cuentan con un conjunto de competencias en materia de desarrollo económico local, que en la mayoría de los casos se reducen al manejo de los residuos sólidos, el ornato y la señalización vial, la administración de cementerios, mataderos, mercados públicos y en algunos casos, la promoción del deporte y la cultura. Estas competencias denominadas en la propuesta de Ley como “propias” seguirían estando bajo responsabilidad municipal.

Para asumir nuevas competencias sectoriales se establece que el proceso será gradual, previa acreditación y de acuerdo a una tipología municipal. Es decir, los municipios serán clasificados según el número de habitantes y la densidad poblacional en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales. Cada tipo de municipio podrá acceder a un conjunto de competencias y recursos en materia de seguridad y convivencia, medio ambiente, servicios públicos domiciliarios, salud, deporte y recreación, cultura y turismo, educación, transporte y movilidad, servicios sociales y desarrollo económico local. A medida que disminuye la categoría municipal se simplifican las competencias, atendiendo la capacidad diferencial de gestión que presentan los diferentes tipos de municipios. La calidad de los servicios municipales en estos temas será monitoreada por la Autoridad Nacional de Descentralización junto con el ministerio rector de cada sector.

Por último debe resaltarse del proyecto de Ley, la transferencia de recursos corrientes para garantizar los gastos administrativos de todos aquellos municipios no metropolitanos que no tengan ingresos propios suficientes, y la transferencia de recursos de capital para acompañar las obras públicas y el incremento del capital social necesarios para asumir con parámetros de cobertura

y calidad las competencias sectoriales transferidas. Esto, unido a la potestad municipal de cobro del impuesto de bienes inmuebles y de alojamiento, además de la valorización de tierras, permitirá que los municipios tengan recursos para inversión.

6. Retos de la descentralización en Panamá

El proceso de descentralización política, fiscal y administrativa del Estado panameño está sostenido y propugnado por la Constitución Política. Solo resta la sanción de leyes que permitan la concreción y el impulso de la transferencia de competencias y recursos hacia los Gobiernos Subnacionales y una firme voluntad política del Poder Ejecutivo para implementar las leyes que se dicten y reestructurar profundamente la Administración Pública. Si bien haber logrado concertar con múltiples actores un proyecto de Ley de Descentralización es un gran avance, todavía falta su aprobación por la Asamblea Nacional de Diputados y su ejecución.

El proyecto de Ley que se encuentra en el órgano legislativo no agota el tema de la descentralización en Panamá; será el punto de partida de un proceso que requiere de reglamentación, implementación, profundización y ajustes. Por lo tanto, no todos los temas de descentralización se van a resolver con esta Ley. Algunos de los más importantes retos o temas no cubiertos son la creación de un fondo de desarrollo territorial y el establecimiento de fórmulas claras para la determinación del monto de transferencias.

Aunque Panamá tiene un nivel de desarrollo humano alto, la desagregación del IDH a nivel municipal evidencia grandes disparidades. No todos los municipios son iguales, su población tiene distintas necesidades y grados de desarrollo. Una de las mayores preocupaciones radica en que la descentralización contribuya a cerrar las brechas territoriales existentes. Para esto, además de la asignación de nuevas competencias y recursos a los municipios, debería crearse un fondo de desarrollo territorial, alimentado por rentas de destinación específica y cuya finalidad sea aumentar los recursos de inversión en los distritos con mayor pobreza, necesidades básicas insatisfechas y vulnerabilidad. Este fondo debería estar ligado a un banco de proyectos de inversión viables técnica, social y jurídicamente, lo que evitaría la duplicidad de proyectos y obras, así como el despilfarro de recursos.

Otro de los retos no cubiertos por el proyecto de ley es la despolitización de las transferencias. Con el fin de promover la autonomía y la responsabilidad fiscal es importante que haya un balance entre ingresos propios y transferencias del gobierno nacional a los municipios. Sin embargo, las transferencias debe-

rían ser el producto de la aplicación de una fórmula cuyo monto sea predecible. En el proyecto de Ley las transferencias corrientes serían la prolongación del “subsidio” para cubrir gastos de funcionamiento de los municipios y las transferencias de capital, los recursos mínimos para asumir nuevas competencias, pero parecen quedar descubiertos los gastos corrientes que generen la operación y mantenimiento de dichas competencias quedando en segundo plano la posibilidad de los territorios más pobres de hacer mayores esfuerzos para mejorar las condiciones de vida, oportunidades y libertades de sus ciudadanos.

Pero lo más importante de cara al proceso que se está planteando es el cambio en la cultura de gestión de lo público, que con modelo de desarrollo descentralizado o sin él, debe contemplar y balancear los 4 ejes transversales del desarrollo humano: la participación, el enfoque de género, la transparencia y el control social. Sólo así, la descentralización se convierta en un vehículo de progreso social.

Anexo 1

Dimensiones y áreas que componen el diagnóstico de relaciones intergubernamentales.

1. Dimensión normativa e institucional

- Analiza la existencia de un marco normativo que otorga facultades políticas, administrativas y fiscales a los niveles de gobierno subnacional.
- Explora la conformación de instituciones que permiten la coordinación de las acciones de naturaleza subnacional así como la interlocución de los gobiernos territoriales frente al gobierno central.
- Evalúa la capacidad para efectuar seguimiento y control a los resultados de política pública de los gobiernos subnacionales.

2. Dimensión política

- Analiza el grado de representatividad de las autoridades políticas subnacionales y los mecanismos existentes para su elección con el fin de determinar el nivel de exigencia ciudadana en términos de rendición de cuentas.
- Evalúa el tipo de control asignado a las corporaciones públicas sobre la gestión política y administrativa de los órganos ejecutivos de sus respectivos niveles de gobierno.
- Explora el nivel de empoderamiento político ciudadano tanto en la toma de decisiones públicas como en el seguimiento y control a sus mandatarios.

3. Dimensión administrativa

- Establece si el esquema de relaciones intergubernamentales existente favorece la desconcentración, delegación o devolución de responsabilidades en materia de política pública sectorial.
- Analiza el grado de autonomía de las autoridades subnacionales en la definición de sus estructuras administrativas con el fin de llevar a cabo las responsabilidades otorgadas.
- Analiza los criterios políticos y técnicos que terminan el modelo de distribución de responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno.

4. Dimensión fiscal

- Evalúa el nivel de generación de ingresos tributarios por niveles de gobierno con el fin de establecer su grado de autonomía fiscal. De igual forma, indaga sobre la composición del gasto público en aras de establecer la importancia relativa de los territorios en la asignación del gasto.
- Analiza el modelo de distribución de recursos del nivel central de gobierno hacia los gobiernos subnacionales con el fin de determinar su impacto en la mitigación de brechas fiscales inter-regionales e inter-personales.
- Evalúa el grado de autonomía de las autoridades subnacionales en la definición de tarifas y tasas impositivas, así como el acceso a fuentes alternativas de financiamiento.

[fuente: PNUD (2009a)]

Anexo 2

Dimensiones y áreas que componen el diagnóstico de la capacidad de gestión de los gobiernos locales de Panamá.

1. Dimensión de planificación estratégica y gestión del territorio

- Uso y características de los instrumentos de planificación y su grado de orientación hacia el logro de resultados.
- Existencia herramientas para mejorar los usos del suelo y mejorar su aprovechamiento como fuente de financiamiento local.

2. Dimensión fiscal

- Disponibilidad de recursos financieros propios y transferidos para dar cumplimiento a las responsabilidades sectoriales.
- Composición del gasto público y sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo.
- Uso de instrumentos de planificación financiera.

3. Dimensión administrativa

- Definición de las reglas organizacionales que garantizan estabilidad del personal, procedimientos estandarizados y creación de una memoria institucional.
- Recurso humano y tecnológico disponible para llevar a cabo las labores de la administración.

4. Dimensión sectorial

- Incidencia de la administración local en la provisión de infraestructura básica municipal para el desarrollo de actividades productivas y sociales.
- Calidad en la prestación de servicios públicos básicos bajo la tutela del gobierno local.

5. Dimensión política

- Existencia de instancias participativas para involucrar a la población en la toma de decisiones públicas.
- Disponibilidad de mecanismos para mejorar la atención al ciudadano y facilitar la rendición pública de cuentas.

[fuente: PNUD (2009b)]

Bibliografía

- Asamblea Nacional de la República de Panamá (julio de 2008) Revista Debate, año VI, No. 14, Ciudad de Panamá.
- CEPAL Stat, en <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>
- Constitución política de la República de Panamá de 1972, reformada en 2004.
- Coordinación para la descentralización y el desarrollo local –CONADEL- (1999) Pacto por la descentralización y el desarrollo local, Ciudad de Panamá.
- Departamento Nacional de Planeación (2002), Evaluación de la Descentralización en Colombia: Balance de una década, Bogotá D.C.
- Dirección General de la Cooperación Internacional y de Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia (2005) Balance de las políticas de descentralización en América Latina, París.
- Gallicchio, Enrique y Camejo, Alejandra (2005) Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo, DIBA y CLAEH, Montevideo.
- LAPOP (2009) Perspectivas desde el Barómetro de las Américas No. 10 y 14, Universidad de Vanderbilt.
- Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá (2008) Exposición de motivos del Proyecto de Ley que Descentraliza la Función Pública, Ciudad de Panamá.
- PNUD (1990) Informe de Desarrollo Humano, Tercer mundo editores, Bogotá D.C.
- PNUD (2008) Informe de Desarrollo Humano, Grupo Mundi-prensa, México D.F.
- PNUD (2002) Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá. El compromiso con el desarrollo humano: un desafío Nacional, Ciudad de Panamá.
- PNUD Centro Regional para América Latina y el Caribe y Universidad Externado de Colombia (2007) Manual de Orientación. Lineamientos básicos para la Descentralización Administrativa y Fiscal, Bogotá D.C.
- PNUD Centro Regional para América Latina y el Caribe (2009a) Resultados del diagnóstico de las relaciones intergubernamentales de Panamá 2007, Ciudad de Panamá.
- PNUD Centro Regional para América Latina y el Caribe (2009b) Resultados del diagnóstico de la capacidad de gestión de los gobiernos locales en una muestra representativa de 35 municipios panameños 2007, Ciudad de Panamá.
- Red de Iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial –RINDE-, 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro, Bogotá D.C.
- Sen, Amartya (2000) Desarrollo y Libertad, Editorial Planeta, Barcelona.
- Rodríguez, Victoria (1999) La descentralización en México, Fondo de Cultura Económica, México D.F.