

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN PANAMÁ Y SU RELACIÓN CON LA ACADEMIA

THE DECENTRALIZATION PROCESS IN PANAMA AND ITS RELATIONSHIP WITH THE ACADEMY



Rosas Carrión, Próspero

 Próspero Rosas Carrión
prospero.rosas@up.ac.pa
Universidad de Panamá, Panamá

Revista Saberes APUDEP
Universidad de Panamá, Panamá
ISSN-e: 2953-321X
Periodicidad: Semestral
vol. 7, núm. 1, 2024
revistasaberesapudep@gmail.com

Recepción: 23 Mayo 2023
Aprobación: 07 Diciembre 2023

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/223/2234852005/>

DOI: <https://doi.org/10.48204/j.saberes.v7n1.a4685>

Resumen: La descentralización es un proceso que propone llevar un mejor desarrollo económico, social, cultural y sostenible a los gobiernos locales, mediante la separación de las acciones que tradicionalmente realizaban las autoridades nacionales o del Gobierno Central, a través de la asignación de recursos públicos a los responsables de mejorar la vida de los ciudadanos en los municipios, corregimientos, comarcas y territorios especial y Juntas de Desarrollo Local de este país, lugar donde se centra las necesidades ciudadanas.

Hay que destacar que la descentralización es una tendencia que ha venido creciendo en los países más desarrollados, lo que se ha replicado en los países con un mayor retraso, como ocurre en América Latina y el Caribe.

Mediante este artículo de investigación pretendo adentrarme en el tema de la descentralización, dada la importancia que este representa para las comunidades más necesitadas, además de aportar elementos de análisis y comprensión para la academia, entendiendo que es en la Facultad de Administración Pública de la Universidad de Panamá donde ofrecemos estos esfuerzos a través de la Carrera de Técnico en Gestión Municipal.

Ahora bien, no podemos dejar de un lado el hecho principal, identificar los responsables de llevar adelante el proceso de descentralización o cumplir con dicho cometido, en este sentido, son los alcaldes y representantes de corregimientos, autoridades escogidas mediante elección popular y el mecanismo usual que hemos visto en cuanto a la forma de llegar a estos puestos, en adición, la forma como se han manejado los recursos públicos que le son asignados, de manera que atiendan los planes, programas y proyectos destinados a desarrollar estas comunidades.

Palabras clave: proceso de descentralización en Panamá, relación con la academia, el enfoque general, estructura, manejo de los gobiernos locales y situación actual.

Abstract: Decentralization is a process that proposes to bring better economic, social, cultural and sustainable development to local governments, by separating the actions traditionally carried out by national authorities or the Central Government, through the allocation of public resources to the responsible for improving the lives of citizens in the municipalities, corregimientos, counties and special territories and Local Development Boards of this country, where citizen needs are focused.

It should be noted that decentralization is a trend that has been growing in the most developed countries, which has been

replicated in countries with a greater delay, as is the case in Latin America and the Caribbean.

Through this research article I intend to delve into the subject of decentralization, given the importance that this represents for the most needy communities, in addition to providing elements of analysis and understanding for the academy, understanding that it is in the Faculty of Public Administration of the University of Panama where we offer these efforts through the Municipal Management Technician Career.

However, we cannot leave aside the main fact, identifying those responsible for carrying out the decentralization process or fulfilling said task, in this sense, they are the mayors and representatives of corregimientos, authorities chosen by popular election and the usual mechanism that we have seen regarding the way to reach these positions, in addition, the way in which the public resources that are assigned to them have been managed, so that they attend to the plans, programs and projects destined to develop these communities.

Keywords: decentralization process in Panama, relationship with academia, general approach, structure, management of local governments and current situation.

INTRODUCCIÓN

Sobre la descentralización se han realizado varios trabajos de investigación a nivel de la facultad de administración pública, pero debido a la dinámica y los constantes cambios (modificaciones en la ley) durante el proceso de descentralizado, se hace necesario abordar este tema, dada sus particularidades y connotaciones que este tiene por estar vinculado de manera directa a los partidos políticos, ya que quienes son las autoridades escogidas en su mayoría provienen de una organización política o en su defecto son identificados como independientes, los que ocasiones terminan sumandos a algún partido político.

Con la llegada de la pandemia del covid-19 en el 2020, ocasionó que este proceso de descentralización se estancará, en especial por la falta de recursos resultantes por la baja recaudación de los ingresos públicos, lo que significó que se efectuaran modificaciones a la Ley 37 que Descentraliza la Administración, acciones que se llegaron a concretizar, de tal manera que dichas autoridades (alcaldes y representantes de corregimientos), contaran con un mecanismo que les permitiera el uso de dichos recursos de una manera más sencilla, para ellos así poder llevar adelante sus programas de desarrollo comunitario, a esto se le suma las constantes críticas y denuncias vertidas en los medios de comunicación (escritos y hablados) sobre el manejo político que le vienen dando a dichos recursos públicos, por lo que en esta ocasión presentaré algunos apuntes referentes a este tema, en especial ahora que se avecinan las próximas elecciones del 2024 y las noticias que hacen referencia al manejo de los gobiernos locales.

MÉTODOLOGÍA

El trabajo de investigación para desarrollar este artículo se base en el proceso de Descentralización de la Administración Pública Panameña, en base a la información existente sobre la descentralización, los años de experiencia en el servicio público y la correlación de estos con los contenidos académicos que nos corresponde atender al momento de atender los cursos que son parte del programa académico de la carrera de Técnico en Gestión Municipal de la Facultad de Administración Pública de la Universidad.

La información evaluada, inicia con los fundamentos legales y normativos que regulan el tema, empezando con la Ley 37 que Descentraliza la Administración Pública, su reglamentación y las modificaciones que esta ha tenido al transcurrir los años, como un elemento a destacar, entendiéndose que los servidores públicos somos conocedores del principio de legalidad que significa que solo podemos hacer lo que establece la ley, cualquiera que labore para el Estado independiente del sector en el que se desempeñe, le corresponde cumplir con el principio de legalidad, sean alcaldes o representantes de corregimientos, no hay excepciones ante este principio.

Con esto no se busca señalar o generar comentario alguno que implique responsabilizar o acusar a ninguno de los actores que son parte del proceso de descentralización, muy por el contrario, los puntos tratados se presentan como parte de estos apuntes con las respectivas explicaciones, aclaraciones o fuentes de donde proviene la información o los datos.

Inclusive se constituye en una oportunidad para que las administraciones locales diseñen políticas públicas acordes a las necesidades reales de las comunidades, como la autoridad electa y responsable de cumplir con dicho compromiso, a fin de manejar los fondos y bienes públicos de manera correcta.

La descentralización ha sido y sigue siendo, una forma de funcionar y comportarse ante el manejo de los fondos y bienes públicos, por la razón que sea, queda claro que mediante estos manejos se está frente a la posibilidad de generar un beneficio o perjuicio para las comunidades a las cuales le han de servir, de no ser bien manejada existen la posibilidad de estar frente a casos de posible corrupción.

RESULTADOS

Comentarios sobre el proceso de descentralización

La descentralización se convirtió en un proceso de moda puesto en práctica en los países de mayor desarrollo, lo que no demoró en ser replicado en otras latitudes con menos avances, inclusive ha sido promovida e impulsada por organismos de desarrollo y fomento como es el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como un ejemplo de un organismo que impulsa este proceso.

Mediante la descentralización se entiende que se le otorga una mayor autonomía política en una estructura política, como usualmente son conocidos en estos casos los gobiernos locales, con la intención de mejorar los servicios públicos a la comunidad, siempre y cuando se suministre el recurso o dinero público que facilite el desarrollo económico social, cultural y sostenible de los pueblos.

Es así como se considera la descentralización como una de las nuevas formas de la gestión pública, de manera que se logren las aperturas y espacios necesarios para una relación y comunicación franca con las comunidades y las necesidades que requieren le sean resueltas, mediante la toma de las decisiones correcta entre el Estado y la sociedad. Por tanto, el objetivo de este trabajo de investigación es analizar la importancia del proceso de descentralización en Panamá, sus implicaciones, efectos y la realidad de cómo se está manejando, a partir del establecimiento de una política pública y las relaciones intergubernamentales de quienes integran el gobierno central y los gobiernos locales.

El proceso en referencia se constituye en una oportunidad para que las administraciones locales diseñen políticas públicas acordes a las necesidades reales de sus regiones, y para que se establezcan las coordinaciones entre los diversos ámbitos de gobierno. La descentralización ha sido y continúa siendo, una importante forma de funcionamiento o comportamiento de los gobiernos, teniendo claro que mediante esta las comunidades esperan la solución de sus problemas más cotidianos o que por años no se les han resuelto, al ser empañadas por los vicios típicos de la política criolla partidista que no permite que llegue un desarrollo pleno a las comunidades.

A lo largo de la historia se han registrado procesos de centralización y de descentralización políticas: al centralismo romano sucedió la descentralización feudal, pero luego la conformación de las naciones exigió el centralismo nacional (según lo advirtiera Tocqueville). En los Andes, a su vez, al centralismo tiwanacota,

siguió una descentralización, pero la centralización fue reasumida por los Incas, de manera similar a lo que ocurrió con el Imperio Azteca. Esta doble tendencia centralista, en Europa y en América, facilitó la colonización de la actual América Latina, pero luego, en la medida en que se consolidaba la colonización, el centralismo inicial se fue debilitando, hasta el surgimiento de las intendencias, en el siglo XVIII.

La Guerra de la Independencia de España en el primer cuarto del siglo XIX y la instauración de la República en Brasil hacia finales de ese mismo siglo, pueden ser consideradas como movimientos descentralizadores – respecto del centro colonial o imperial, según los casos - pero lograda la emancipación, la conformación de las nuevas naciones exigió en cada una de ellas una fuerza centralizadora, a partir de la dominación, la hegemonía o el consenso entre una fuerza centralizadora, a partir de la dominación, la hegemonía o el consenso entre oligarquías locales. (Finot, 2001)

Visto lo que planteó el autor anterior sobre la descentralización en América Latina, tenemos que en nuestro caso panameño dicho proceso tiene años de haberse considerado como un modelo destinado al desarrollo de las comunidades, los gobiernos locales en el caso panameño han tenido su evolución desde los inicios de la República, según lo describe la Guía sobre Organización Municipal y Participación Popular del Ministerio de Economía y Finanzas, en el que se menciona las siguientes etapas:

Época colonial, que fue cuando se establecieron los Cabildos al fundar las primeras ciudades.

Época de la independencia, en la que los Cabildos juegan un papel importante en el proceso independentista del país, en especial el de la Villa de Los Santos, proclamando la emancipación de la República.

Época republicana, cuando se consolida nuestra independencia y se expide la primera Constitución del país en 1904. (Estado-MEF, 2002)

Para periodos más recientes tenemos lo que establece la Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo número 233 que establece lo siguiente:

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 con base en los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Constitución Política de la República de Panamá (1972-2004) establece cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para este cumplimiento. (República de Panamá, 2004)

Con lo planteado en el párrafo anterior, queda claro que la Constitución establece cual es la responsabilidad de los municipios y la del Órgano Ejecutivo en cuanto a garantizar el proceso de descentralización.

A pesar de que el Órgano Ejecutivo garantizaría dicho proceso según lo que establece la Constitución Política del país, otros fundamentos legales hacen referencia a los municipios y lo pertinente a la descentralización, uno de estos es la Guía sobre Organización Municipal y Participación Popular de 2002 que destaca que en 1998 por primera vez se logró en el país impulsar el proceso de descentralización gracias a la creación de la Coordinación Nacional para la Descentralización del Desarrollo Local (CONADEL), del que se desprende la presentación de la propuesta de Ley sobre la Descentralización Municipal.

También destaca que los esfuerzos en materia de Descentralización Municipal, obliga a conocer las diferencias y disparidades en el aspecto socioeconómico, al igual que en las estructuras administrativas, la

participación popular de los municipios, como parte de las problemáticas que sufrían los municipios en ese entonces. (MEF, 2002a)

La Ley 106 de 8 de octubre de 1973, define el régimen municipal, destacando principalmente que 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. (AMUPA, Gaceta Oficial No 17,458, 1973)

La Ley 105, sobre la organización de las Juntas Comunales, indica que en cada Corregimiento de la República de Panamá habrá una Junta Comunal encargada de impulsar su organización con la finalidad de promover el desarrollo social, económico, cultural y velar por resolverle los problemas a la comunidad. (AMUPA, Gaceta Oficial No. 17,458, 1973a)

Hasta este momento esto era lo único con que se contaba en lo que respecta al proceso de descentralización en Panamá, destacando lo que describía la Constitución y la Guía sobre Organización Municipal, a pesar de lo que definen estos fundamentos, no se había logrado ningún tipo de avance, más allá de la propuesta de CONADEL en 1998, no fue hasta once años después que realmente se logra darle paso a la anhelada descentralización de los gobiernos locales, en especial aquellos vinculados a los gobiernos locales o responsables de dirigirlos, en este sentido los alcaldes y representantes de corregimientos.

La descentralización, como un proceso en Latinoamérica, obedece a una estrategia de los gobiernos de la región, no siendo algo novedoso, ya que es de aplicación general en casi toda Latinoamérica, por lo que se buscaba a través de esta es la implementación de este nuevo modelo de administración pública, según como lo observamos en los fundamentos legales y normativos que fueron generándose en diferentes fechas de nuestra historia panameña.

Estructura y Organización de los Gobiernos Locales

La estructura y organización de los gobiernos locales fueron en un entonces una estructura centralizada, dependía netamente de las acciones que provenían de las acciones de quienes manejaban el gobierno central o del Órgano Ejecutivo como lo conocemos, geopolíticamente en el país está conformado por provincias, distritos, comarcas, territorios especiales y juntas de desarrollo local, la información detallada en cuanto a las cantidades de cada una de estas, se ajustarán a las cifras oficiales que aporten los resultados de los Censos Nacionales recién concluidos en el 2023 por parte de la Contraloría General de la República, lo que sí se conocemos es que contamos con 10 provincias como nuestra división geopolítica principal, en la hay un gobernador como la autoridad designada por el Órgano Ejecutivo, las alcaldías de cada uno de los distritos que son parte de cada provincia, los corregimientos y las juntas de desarrollo local, esta última conformada, organizada y constituida entre los residentes de cada corregimiento, a diferencia de los otros dos instancias (distritos y corregimientos) que son escogidos por votación o elección popular.

En la práctica, el Estado opera en dos niveles públicos, en el primero estaría la estructura del gobierno nacional, que lo componen los tres Órganos del Estado, en los que están el Órgano Ejecutivo, compuesto por el presidente de la República, los Ministros de Estado y el resto de las instituciones que corresponden a las instituciones descentralizadas por cada sector, las empresas públicas e intermediarios financieros, en el caso del Órgano Judicial lo representan la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales, los Juzgados y la administración de justicia actuando conforme lo determine la ley y por último tenemos el Órgano Legislativo que es la estructura o corporación de gobierno integrada por 71 diputados electos por votación popular que son los que conforman la Asamblea Nacional de Diputados, esta es la estructura del gobierno nacional o el nivel nacional.

El otro es el que se refiere este artículo, los gobiernos locales o la estructura pública que la conforman los distritos, corregimientos y comunidades, en resumen, mediante la siguiente figura, se presenta un diseño o representación gráfica de lo que es el gobierno nacional y la parte que representa los gobiernos locales para el caso panameño, ver figura 1.

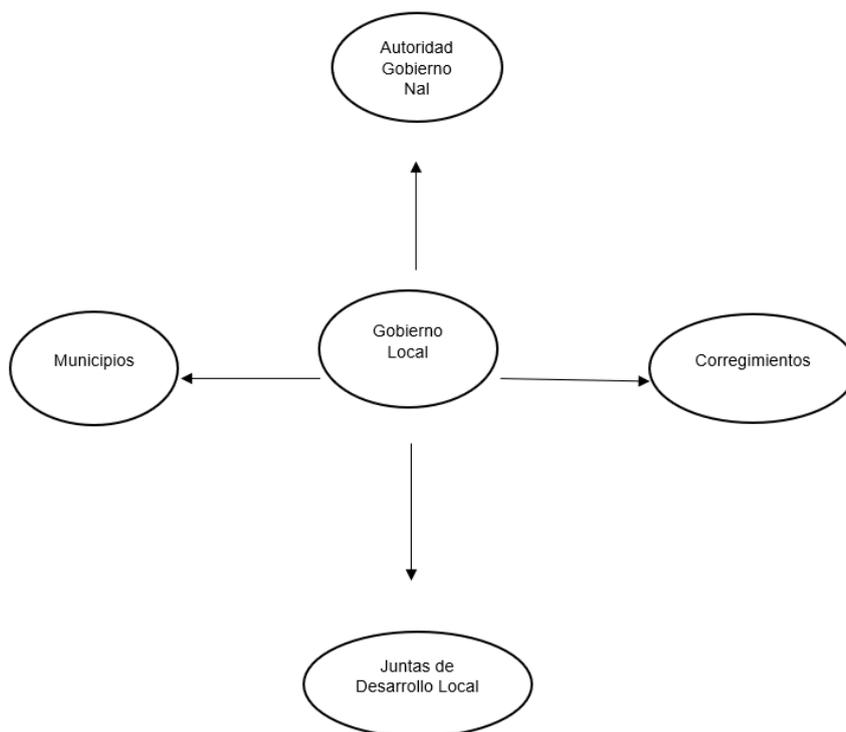


Figura 1

Manejo de los Gobiernos Locales bajo el Esquema Centralizado

Es obvio que el manejo de los gobiernos locales representa dos facetas, una que es la que se entiende cuando estas operaban bajo el esquema centralizado, dependientes totalmente de las decisiones provenientes de quienes dirigen el Gobierno Central o el Ejecutivo, en cuanto a la asignación de los recursos públicos y la otra es a la que se hace referencia mediante este escrito, conocida como el proceso de descentralización de la administración pública mediante la aprobación de la Ley 37 de descentralización del 30 de junio de 2009 y la Ley 66 que la reforma el 29 de octubre de 2015.

El desarrollo y evolución de los programas o proyectos destinados a los gobiernos locales, según eran definidos y ejecutados por el ejecutivo o gobierno central en la época en que el proceso estaba centralizado, se ajustaban a la forma y manera como eran considerados por las autoridades gubernamentales que dirigían el país en cada quinquenio, lo cierto que el llamado desarrollo de las comunidades, siempre ha estado marcado por la intervención de otros actores políticos, en este caso se pueden mencionar las autoridades gubernamentales (gobierno central) y los Honorables Diputados de la Asamblea Nacional, ambos grupos han concentrado el poder y han ejercido la fuerza que ha definido la forma en ha llegado el mencionado desarrollo a las comunidades.

Para el 2001, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección de Planificación Regional y la Contraloría General de la República, por intermedio de la Dirección de Sistemas y Procedimientos (DISPRO), trabajaron en conjunto con miras a fortalecer el **Programa de Obras Comunitarias (POC)** de los Representantes de Corregimientos, destinado particularmente a agilizar y mejor el proceso de adquisición de bienes y servicios mediante un Manual de Procedimientos, destinado para regular el manejo de dichos fondos públicos, en tal sentido, se elaboró el Manual de Procedimientos Administrativos denominado Manual de Procedimientos Administrativos para la Adquisición de Bienes y Servicios Comunitarios, segunda versión,

actualizada del Programa de Obras Comunitarias de Representantes de Corregimientos. (Gaceta Oficial Digital 24,353 de 26 de julio de 2001, decreto 203-2001-Dispro, s.f.)

Hasta lo antes mencionado, los recursos asignados para el desarrollo comunitario estaban canalizados por medio de los representantes de corregimientos en cada junta comunal, los que se direccionaban a su respectivo consejo municipal, en calidad de ser los responsables del manejo de dichos recursos en cuanto al proyecto a ser ejecutado, recursos estos que eran solicitados y aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección de Planificación Regional.

Con la llega de un nuevo quinquenio y nuevas autoridades, se procede a efectuar los ajustes necesarios, a fin de definir la forma y manera de manejar los programas o proyectos a ejecutarse mediante los gobiernos locales, en este caso, es lo que corresponde al quinquenio del 2004-2009, por lo que se reorientan las acciones destinadas al Programa de Obras Comunitarias (POC), por lo que las autoridades entrantes, mediante el Decreto Ley Número 1, crean el Programa de Desarrollo Comunitario (PRODEC), que dice en su artículo 1: Se crea el **Programa de Desarrollo Comunitario para la Infraestructura Pública (PRODEC)**, en adelante EL PROGRAMA, mediante el cual se designan recursos del Fondo del Canal de Panamá para este programa” (Gaceta Oficial Digital No.26,719-C de 9 de febrero de 2011, s.f.)

La particularidad que se le agrega a esta forma de asignar parte de los recursos provenientes del Canal se respalda con la existencia de un esquema de control diseñado por la Contraloría General de la República, razón por la cual se elabora el documento denominado “Manual para la Administración del Programa de Desarrollo Comunitario para la Infraestructura Pública (PRODEC)”, en el que se destaca lo siguiente:

El Gobierno era consciente de las necesidades de las comunidades y del estado de deterioro en que se encontraban las infraestructuras locales, por lo que desarrolla este programa, la fuente de financiamiento mayormente vendría de los excedentes del Canal, por un monto de 50 millones por año, de los cuales aproximadamente les correspondía B/. 80,000.00 por cada corregimiento, durante un período de diez años, para lo cual se contaba con un fideicomiso para mantener los recursos referidos.

Mediante un sistema de consulta pública se priorizaban los problemas de la comunidad, los proyectos que surgían de esta iniciativa contaban con la participación de los gobernadores de las provincias o comarcas, a través de las entidades ejecutoras y co-ejecutoras (Fondo de Inversión Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales), en el que todos los programas estaban sujetos a la planificación y supervisión por la Junta Directiva del Programa que la conformaban el Ministerio de Economía y Finanzas (la presidía), Ministro de Estado designado por el Presidente de la República, tres personas designadas por el Ejecutivo y la Contraloría General que participaba con derecho a voz únicamente, bajo la coordinación de la Secretaría de Metas. (Gaceta Oficial Digital No.26,101 de 8 de agosto de 2008, s.f.)

Las autoridades del momento consciente y conocedores del deterioro en que se encontraban las infraestructuras de las comunidades, como bien se describe en este trabajo de investigación y lo que las mismas autoridades de este quinquenio reconocían sobre dicho deterioro, deciden imprimirle una nueva dinámica al desarrollo comunitario mediante la creación de nuevo programa denominado Programa de Inversión Local (PROINLO); en tal sentido, la Contraloría General de la República, elaboró la cuarta versión de otro manual de procedimiento destinado al control de los recursos asignado a los gobiernos locales mediante el documento denominado Manual para la Administración del Programa de Inversión Local (PROINLO), en el que se destaca lo siguiente: los años de ejecución que ha llevado la Dirección Nacional del Programa de Inversión Local (PROINLO), como dependencia del Ministerio de la Presidencia ha permitido que las autoridades generaran las experiencias, que les permitieron tomar las medidas adecuadas para mejorarlo.

La intención del programa consistía como mínimo, llevar a cabo un proyecto de inversión por corregimiento y uno o dos por distrito, los que se realizaban a través de las entidades ejecutoras (Consejos Provinciales, Gobernadores de Provincia o Comarca, Ministerio de la Presidencia e Instituciones Públicas involucradas).

La coordinación y monitoreo del programa estaba a cargo de la Dirección Nacional del PROINLO, inclusive llevaba el control del monto total de inversión anual y distribuía los fondos a los consejos provinciales y comarcales, los que a su vez dispondrán de cuentas bancarias oficiales abiertas en el Banco Nacional de Panamá para recibir los recursos que le sean asignados. Los proyectos deben corresponder a solucionar problemas presentados por la comunidad, aquellos, destinados al nivel distrital y provincial serán orientados a beneficiar la mayoría de la población.

Para el logro de los fines previstos por el programa en cada provincia y comarca debía contar con un administrador, contador y un técnico.

Los proyectos ejecutados en PROINLO: se consideraba un proyecto, por un monto mínimo de B/. 10,000.00, en el caso de los corregimientos; en los distritos, hasta dos proyectos por un monto de B/. 30,000.00, montos sujetos a la disponibilidad financiera. Todos los proyectos formalizados bajo este esquema serían gerenciados vía web, mediante el Sistema de Seguimiento Automatizado de Proyectos (SISEAP). (Gaceta Oficial No. 25,546 de 17 de mayo de 2006, s.f.)

Hasta aquí corresponde las acciones dirigidas por diferentes gobiernos, los que destinaron esfuerzos y recursos a impulsar el desarrollo económico, social, cultural y sostenible de los gobiernos locales, cabe destacar que durante este período, los Gobiernos Locales estaban sujetos a un esquema centralizado, hasta que efectivamente se descentraliza la administración pública con la aprobación de la Ley 37 que descentraliza la Administración Pública en el 2009 y su modificación mediante la Ley 66 de 2015 que es cuando inicia formalmente la descentralización de la administración pública en Panamá.

Manejo de los Gobiernos Locales bajo el Esquema Descentralizado

La nueva Ley 66 que modifica la Ley 37, es la que realmente aprueba la descentralización de la administración pública, en su buena intención, desarrolla un modelo legal mediante el cual se les asignará más recursos públicos a las Alcaldías y Juntas Comunales, por medio de un esquema justo y equitativo de tal manera, que aquellos municipios con menos capacidad de recaudar ingresos contarán con recursos provenientes del gobierno central.

El esquema o modelo propuesto en el que basa la descentralización, abarca aspectos relevantes para darle una mayor fortaleza y control en el manejo de los bienes y recursos públicos asignados a los Gobiernos Locales, lo que se alcanzaría mediante la planificación, siendo así, se proyectan esfuerzos encaminados a una administración pública local que dependería de manera directa de la planificación estratégica, por lo que en este modelo se hace referencia a diferentes modelos de planificación que funcionarían en este sector de gobierno, los que se mencionan a continuación.

El **Plan Estratégico Provincial y Comarcal** es la normativa gestora de la planeación del desarrollo provincial que consolida y armoniza los planes estratégicos distritales y los planes sectoriales, incluyendo los aportes del sector privado emanados de la Junta Técnica. Este Plan deberá presentarse al Pleno del Consejo Provincial por conducto del Gobernador de la Provincia, durante los seis primeros meses de gestión del periodo constitucional de las autoridades electas por votación popular.

En las comarcas indígenas, el Plan Estratégico se ajustará a lo dispuesto en el artículo anterior, con su sometimiento al Congreso Comarcal, para su aprobación o rechazo. (Gaceta Oficial Digital 26,314, 2009)

La **Planificación Estratégica para el Desarrollo** comprende el conjunto armónico de estrategias, políticas, regulaciones, instrumentos e instituciones definidas por el Estado, en función de sus características físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y políticas. Su finalidad es promover el desarrollo sostenible del país y mejorar la calidad de vida de la población.

La planificación territorial se realizará a través de un proceso coordinado y obligatorio de todas las instituciones nacionales, provinciales y municipales con competencia para formular, administrar y/o ejecutar políticas y planes territoriales. Este proceso producirá los siguientes instrumentos jerárquicos de planificación territorial: Plan Estratégico de Gobierno, Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

Plan estratégico provincial es el elaborado por la autoridad correspondiente. Contendrá el Plan de Ordenamiento Territorial, el Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios y el Plan Operativo Anual de la Provincia, elaborados mediante la integración de los Planes Estratégicos Distritales, y la visión provincial, siguiendo las orientaciones de política nacional y sectorial, contenidas en el Plan Estratégico de Gobierno.

Plan estratégico distrital es la competencia del Municipio que contendrá el Plan de Ordenamiento Territorial, el Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios y un Plan Operativo Anual del Distrito, elaborados mediante la integración de los Planes de Desarrollo Estratégicos Locales de los Corregimientos y la visión del distrito, siguiendo las orientaciones de política nacional y sectorial, contenidas en el Plan Estratégico de Gobierno.

Plan estratégico de corregimiento le corresponde a cada una de las Juntas Comunales elaborar un documento orientador del desarrollo de su corregimiento, que contendrá un esquema de ordenamiento territorial y el Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios a nivel local, elaborados mediante la participación de las Juntas de Desarrollo Local. (Gaceta Oficial Digital 26,314, 2009a)

Visto lo pertinente sobre el proceso de descentralización de la administración pública, tenemos que esta se fundamenta en dos programas específicos con los cuales se pretende alcanzar el referido desarrollo, uno de ellos se denomina Impuesto de Bien Inmueble (IBI) y el Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOPSM).

El IBI, se asignará a todos los municipios del país los recursos provenientes de la recaudación del impuesto de inmueble estimado, correspondiente al año inmediatamente anterior, incluyendo multas y recargas.

Se transferirá en forma trimestral, mediante la fórmula de solidaridad intermunicipal, se le acredita a cada municipio una cifra mínima de B/. 500,000.00.

Estas cifras serán considerada mínima y se ajustará proporcionalmente cada dos años con base en el crecimiento de la recaudación de este impuesto.

Del monto transferido se podrá destinar hasta un 10% para gastos de funcionamiento (equipo, personal, etc.) en municipios urbanos; para municipios semiurbanos y rurales se podrá destinar hasta un 25%.

Del monto destinado para proyectos se traslada el 1% a la Asociación de Municipios de Panamá.

El porcentaje destinado para el funcionamiento será depositado en una cuenta a nombre del municipio en el Banco Nacional, mientras que lo destinado para inversión de proyectos se depositará en la cuenta única del tesoro. (Autoridad Nacional de Descentralización , 2022)

El PIOPSM, por parte de la Autoridad Nacional de Descentralización, transferirá estos fondos a los Municipios y Juntas Comunales, los cuales están destinados a proyectos sectoriales de acciones específicas de la Administración Públicas Municipal que tiendan a mejorar, regular, crear o supervisar sectores específicos de desarrollo.

SU FINALIDAD

- Explotar las ventajas comparativas territoriales.
- Fortalecer el desarrollo social, educativo y de salud y combatir la pobreza.
- Promover la inclusión de jóvenes, personas con discapacidad, grupos sociales tradicionalmente excluidos y marginados.
- Proveer servicios públicos para el bienestar de la población.

Serán destinados la suma de ciento diez mil balboas (B/. 110,000.00) anuales a cada junta comunal y alcaldías, el 70% para proyectos de inversión y el restante para funcionamiento. (Autoridad Nacional de Descentralización , 2022a)

Opinión General sobre los Gobiernos Locales

Es un sector de gobierno que siempre ha estado bajo el escrutinio de la ciudadanía, lo que genera una serie de denuncias sobre posibles malos manejos en los gobiernos locales, lo cierto es que no me corresponde juzgar aquellos casos que han sido del conocimiento general, pero no hay duda que la población no queda clara, al no existir una posición oficial y correcta por parte de los responsables de esclarecer, aclarar o desestimar los casos que llegan a los medios mediante denuncias sobre el manejo de los fondos y bienes públicos.

Una publicación recién divulgada en la prensa nos permite tener una idea sobre lo que se comenta en este párrafo, sin que sea necesario documentar otros casos, aunque son tantos los que se han divulgado en los medios, no es necesario describirlos en su mayoría, ya que con este artículo no se pretende describir los casos de posible corrupción en los Gobiernos Locales.

La mañana de este martes 16 de mayo se presentó una denuncia administrativa ante la *Procuraduría de la Administración*, a cargo de *Rigoberto González*, en contra de funcionarios de la *Autoridad Nacional de Descentralización (AND)*, el *Ministerio de Economía y Finanzas* y de la *Contraloría General de la República* ante los supuestos desvíos de fondos millonarios a Juntas Comunales, comandadas por autoridades del oficialista Partido Revolucionario Democrático (PRD). (Diario digital La Prensa, 2023) .

CONCLUSIONES

Este artículo trata sobre un área de nuestra administración pública muy sensible como son los Gobiernos Locales, en lo personal soy fiel creyente que es necesario descentralizar la administración pública por lo que diría que no es mala, ahora bien, cabe ver es la forma como se ha venido realizando, claro es que esto está definido en los fundamentos legales y normativos, estos son elocuentes, precisos y así lo definen, desde la intención de considerar la planificación estratégica como el elemento indispensable para lograr el desarrollo, económico, social, cultural y sostenible en nuestros distritos y corregimientos, lo que es correcto, pero esto no parece traducirse en una realidad que evidencie que se ha planificado, al igual las autoridades responsables deben entregar los informes de lo realizado, contar con un portal y publicar todo lo que establece la Ley de Transparencia y Hábeas Data, estas no son exigencias particulares están definidas en las leyes, como debe existir una forma que permita comprobar que la gestión se ha basado en resultados, o sea, comprobar las obras realizadas en función de los recursos que han sido asignados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMUPA, Gaceta Oficial # 17,458. (24 de Octubre de 1973a). <https://amupa.org.pa>. Obtenido de <https://amupa.org.pa>
- AMUPA, Gaceta Oficial # 17,458. (24 de Octubre de 1973b). <https://amupa.org.pa>. Obtenido de <https://amupa.org.pa>
- Autoridad Nacional de Descentralización (AND). (17 de diciembre de 2022). descentralizacion.gob.pa. Obtenido de descentralizacion.gob.pa/IMPUESTO-DE-BIEN-INMUEBLE
- Autoridad Nacional de Descentralización (AND). (17 de diciembre de 2022a). descentralizacion.gob.pa. Obtenido de descentralizacion.gob.pa/PIOPSM
- Diario digital La Prensa. (17 de mayo de 2023). [prensa.com](https://www.prensa.com). Obtenido de <https://www.prensa.com/politica/presentan-denuncia-para-que-se-investigue-desvio-de-fondos-millonario-s-a-juntas-comunales-por-parte-de-la-autoridad-de-descentralizacion/>
- Estado-MEF, D. d. (2002). Guía sobre la Organización Municipal y Participación Popular. Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica. Santiago: Cepal, Ipel.

Gaceta Oficial Digital No.26,101 de 8 de agosto de 2008. (s.f.). www.gacetaoficial.gob.pa. Obtenido de <https://www.gacetaoficial.gob.pa>

Gaceta Oficial No. 25,546 de 17 de mayo de 2006. (s.f.). <https://docs.panama.justicia.com>.

Gaceta Oficial Digital 24,353 de 26 de julio de 2001, decreto 203-2001-Dispro. (s.f.). <https://docs.panama.justicia.com>.

Gaceta Oficial Digital 26,314. (30 de junio de 2009). gacetaoficial.gob.pa. Obtenido de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26314/GacetaNo_26314_20090630.pdf

Gaceta Oficial Digital 26,314. (30 de junio de 2009a). gacetaoficial.gob.pa. Obtenido de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26314/GacetaNo_26314_20090630.pdf

Gaceta Oficial Digital No.26,719-C de 9 de febrero de 2011. (s.f.). www.asamblea.gob.pa. Obtenido de <https://www.asamblea.gob.pa>

Gaceta Oficial No.17,458. (24 de Octubre de 1973c). Ley No.106 sobre el régimen Municipal. Obtenido de https://www.gacetaoficial.gob.pa/gacetas/17458_1973.pdf

MEF, D. d. (2002a). Guía sobre la Organización Municipal y Participación Popular. Panamá: MEF.