ISSSN 2312-5667

# GESTIÓN PÚBLICA

Edición No. 19, diciembre de 2020

Revista de la Procuraduría de la Administración de la República de Panamá

## Los Nuevos desafíos de la gobernanza

# Índice

Página

Prólogo ..... 3
**Ingrid Miroslava Chang Valdés**
Directora del Centro de Investigación y Capacitación

**Miguel Ángel Morffe Peraza**
Gobernanza y pandemia: Perspectivas y desafíos
para los gobiernos de América Latina y el Caribe. ..... 7

**Paulina Franceschi, Ph.D.**
Un nuevo modelo de desarrollo requiere repensar
la gobernanza y las políticas públicas. ..... 17

**José Guadalupe Steele Garza**
Construyendo gobernanza para la prevención de conflictos,
a través de los métodos de solución de controversias. ..... 32

**Mónica I. Castillo Arjona**[14]
La planificación en la descentralización como instrumento de gestión pública. ..... 43

**Francisco Javier Gorjón Gómez**[44]
**María Elizabeth Rodríguez Rodríguez**[45]
La mediación en el gran confinamiento, por la necesaria sincronicidad de la vía judicial. ..... 54

PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN
1943
MINISTERIO PÚBLICO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

# GESTIÓN PÚBLICA
## PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

**RIGOBERTO GONZÁLEZ MONTENEGRO**
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

**MÓNICA CASTILLO ARJONA**
SECRETARIA GENERAL

**MARÍA LILIA URRIOLA**
SUBSECRETARIA GENERAL

**ISABEL VARGAS**
SECRETARIA ADMINISTRATIVA

**INGRID MIROSLAVA CHANG VALDÉS**
DIRECTORA DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN

**FLORENCIA ORTEGA**
SUBDIRECTORA DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN

**JOSÉ OTERO**
JEFE DE LA OFICINA DE RELACIONES PÚBLICAS

COMITÉ EDITORIAL
DEMETRIO DOBRAS
JENY ARIANO
RAFAEL PÉREZ JARAMILLO
MARÍA ISABEL SAMANIEGO
VIRGILIO CARRIÓN
THAISKA TUÑON
JENNIFER DELGADO

FOTO DE PORTADA
JOICE ESCALA

Los artículos publicados en esta revista son responsabilidad exclusiva de sus autores y no de la Procuraduría de la Administración.

Impresión: 500 ejemplares.

Impreso en Panamá por: IMPRESIONES CARPAL

# Prólogo

Esta edición de la revista **Gestión Pública**, de propiedad de la Procuraduría de la Administración de Panamá, se ha dedicado a **los Nuevos desafíos de la gobernanza,** por ser un tema que se ajusta a las actuales circunstancias que vivimos todas las naciones del mundo, producto de la COVID-19.

El tema central elegido, ha permitido la participación de profesionales de diversas disciplinas, quienes realizan un abordaje de la materia desde su especialidad, por lo que encontraremos en esta publicación, el punto de vista de abogados, politólogo, especialistas en Métodos de Solución de Conflictos (MSC); así como el de una experta en desarrollo humano y educación superior.

Gobernanza para el PNUD significa hoy, "el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas" (PNUD, citado en PRATS CATALÀ, 2005, p.164).

El término gobernanza se ha convertido en uso generalizado. El diccionario de la Real Academia de la Lengua, define Gobernanza *como Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.*

Para Jacob Soderman, "La gobernanza pública debe evitar la mala administración y facilitar así una relación fluida entre ciudadanos y empresas con los poderes públicos". Afirma que las prácticas administrativas modernas y bien planificadas realmente contribuyen al funcionamiento corrector de cualquier sociedad".

Nuestro primer articulista, Dr. Miguel Ángel Morffe Peraza, desarrolla su artículo **Gobernanza y pandemia: Perspectivas y desafíos para los gobiernos de América Latina y el Caribe,** examinando en profundidad dos aspectos: el primero, gobernanza: un modelo en deuda en América Latina y el Caribe, y el segundo, América Latina y el Caribe más allá de la COVID-19.

Sostiene que la *llegada imprevista de la COVID-19, expuso de manera elocuente y dramática, las fragilidades sociales de muchos países para enfrentar las calamidades.*

Durante la pandemia y en relación con las medidas que en América Latina y el Caribe se están considerando, queda en evidencia que *las premisas de la gobernanza están siendo puestas a prueba.*

La COVID-19, afirma el autor, *se extiende a una región donde el distanciamiento político entre sus países y la falta de liderazgo limitan la posibilidad de alcanzar políticas concertadas, en términos de gobernanza regional sanitaria.*

**Un nuevo modelo de desarrollo requiere repensar la gobernanza y la políticas públicas**,

es el título del artículo de la Dra. Paulina Franceschi, quien inicia su escrito, indicando que *no hay mejor momento para reflexionar sobre la gobernanza, las políticas públicas y los desafíos que como humanidad afrontamos, que el actual*; nos introduce en la definición del concepto gobernanza, y nos va guiando a través de los indicadores globales de gobernanza del Banco Mundial, seguido de la posición de Panamá en el índice global de la gobernanza. Además, realiza una amplia relación entre gobernanza y desarrollo sostenible, afirma que el desarrollo sostenible requiere resetear la gobernanza, y plantea siete aspectos esenciales para lograrlo, entre los que merecen destacarse: la necesidad de un liderazgo ético y genuino, la distribución del poder, restaurar la confianza, la independencia de los poderes, la ciencia como aliada estratégica de esa nueva gobernanza, un enfoque colaborativo, y la incorporación del principio de subsidiariedad, a nivel local y territorial.

Afirma igualmente que, el desarrollo sostenible requiere coherencia a nivel de las políticas públicas, y ésta existe *cuando las políticas públicas se refuerzan entre sí, generando sinergias.*

Concluye su artículo, presentando el impacto de la COVID-19 y las implicaciones sobre el modelo de desarrollo, señala que *la pandemia llega en momentos en que la región muestra señales de una gobernanza en deterioro, que puede agravarse, si este deterioro en la calidad de vida, escala a niveles mayores como resultado de la pandemia y la falta de oportunidades, por lo que las decisiones que se tomen hoy, como Estado y a nivel individual, definirán el nivel de bienestar y prosperidad a futuro.*

Por su parte, el Dr. José Guadalupe Steele Garza, en su artículo **Construyendo gobernanza para la prevención de conflictos, a través de los métodos de solución de controversias**, hace un planteamiento desde los aspectos de la gobernanza y sus implicaciones en los métodos de solución de conflictos, los principios rectores de los métodos de solución de conflictos y la gobernanza y finaliza con un enfoque de los centros administradores de los métodos de solución de controversias (MSC). El autor coincide con Kooiman, que la nueva gobernanza es una alternativa de gobierno en la que participa la sociedad con un rol preponderante de interdependencia, interlocución, concertación, pero con corresponsabilidad mutuas.

La gobernanza sostiene*, influye directamente en los MSC y su impacto, es la búsqueda de vivir en paz y solucionar conflictos en conjunto con la sociedad civil y el Estado. Contribuye a la mejora y elaboración de mejores prácticas.*

Concluye su escrito, afirmando que *una gobernanza débil tiene efectos adversos e inestables, la gobernanza responsable promueve el desarrollo social, económico y las expectativas de la ciudadanía de justicia, equidad, objetividad y eficiencia, pero sobre todo alienta la cultura de paz.*

**La Planificación en la descentralización como instrumento de Gestión Pública,** es el título del artículo de la doctoranda Mónica I. Castillo Arjona, en el que hace un análisis

de aspectos como: La transformación del concepto de Estado y la gestión pública del siglo XXI, aproximación entre la planificación y políticas públicas, la planificación en la descentralización, órganos de supervisión de la ejecución de los planes, según los distintos niveles de gobierno.

Afirma la autora, que *es posible hablar de planificación estratégica en el sector público, en la medida que las estrategias constituyan líneas genéricas de acción; plantea que el modelo de planificación que desarrolla la Ley 37 de 2009, no se ha podido alcanzar, en gran medida debido a que este esquema de planificación no es atendido de forma estricta por parte de las autoridades locales.*

Sostiene que se deben conocer los problemas tanto locales como municipales para poder solucionarlos y para realizar una planificación estratégica, así como contar con un recurso humano capacitado y profesionalizado, lo que permitirá una verdadera planificación, y por ende, satisfacer el interés general.

Concluye su artículo con la siguiente fórmula*: Planificación + Fortalecimiento y Desarrollo de Competencias del Recurso Humano + Legitimación social (interés general) + Transparencia = Objetivos Alcanzados.*

En esta edición, el Dr. Francisco Javier Gorjón Gómez y la Doctoranda María Elizabeth Rodríguez Rodríguez, presentan su artículo denominado **La Mediación en el gran confinamiento, por la necesaria sincronicidad de la vía judicial.** En el mismo, desarrollan temas como: Escalada del conflicto, violencia, mediación y los MSC como oportunidad de estabilidad, la sincronicidad y las acciones para lograr la sincronicidad. Inician su escrito señalando que *vivimos momentos de caos social, en donde el orden tradicional que un estado de bienestar debería proporcionar se ve trastocado, derivado de una pandemia que ha generado, a su vez, también una pandemia económica, derivada de la falta de una respuesta sincrónica institucional: una pandemia de seguridad, derivada de la violencia estructural significativa y ampliada por otros tipos de violencia, entre ellas la violencia familiar; y la crisis de la justicia.*

Los autores concluyen su escrito, resaltando ocho acciones que permiten lograr la sincronicidad, entre ellas, *corresponsabilidad entre sistemas tradicionales de procuración e impartición de justicia y ciudadanía, a través de la mediación.*

*Garantizar el derecho a la paz a través de un sistema social dinámico, en donde se incluya la mediación como una política pública de bienestar, lo que promoverá la generación de paz y felicidad.*

Sostienen que, en el equilibrio de cuatro elementos, a saber: familia, trabajo, amigos y salud, está la satisfacción con la vida, que es la clave del buen vivir.

Afirman que la mediación como sistema de sostenimiento vital permitirá, en concentricidad con los sistemas tradicionales, garantizar una sociedad más pacífica y más feliz".

Esperamos que los aportes de los insignes articulistas de la decimonovena edición de

la revista ***Gestión Pública***, nos lleven a reflexionar sobre el rol que como miembros de la sociedad debemos desarrollar, para exigir de los gobiernos el establecimiento de políticas públicas claramente definidas, que conlleven al desarrollo de planificaciones estratégicas ajustadas a la realidad, que permitan la solución de los problemas sociales y económicos, lo que redundará en una sociedad sana y pacífica.

Ingrid Miroslava Chang Valdés
Directora

Centro de Investigación y Capacitación
Procuraduría de la Administración

# Gobernanza y pandemia: Perspectivas y desafíos para los gobiernos de América Latina y el Caribe

**Miguel Ángel Morffe Peraza**

**Resumen:**

Licenciado en Ciencias Políticas, licenciado en Ciencias y Artes Militares, especialista en Gerencia Pública, magíster en Ciencias Políticas y Administración Pública, magíster en Fronteras en Integración Regional y estudiante del Doctorado Latinoamericano en Educación, Políticas Públicas y Profesión Docente (DLAE) sede Venezuela. Profesor universitario, investigador y analista de políticas públicas. Docente de la Universidad Católica del Táchira (Venezuela), docente invitado de la Universidad de Los Andes (Venezuela) y docente invitado de la Universidad Simón Bolívar (Colombia).

Autor y coautor de diferentes libros, capítulos de libros, informes y artículos de investigación en diferentes áreas como políticas públicas, gestión pública, educación, conflictividad social, migración internacional, violencia y temas relacionados con fronteras. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9442-5242 Actualmente director de Gobernar, laboratorio de políticas públicas ubicado en: http://gobernar.net/. Igualmente, en: https://miguelangelmorffe.wordpress.com/

## 1. Introducción

El estudio sobre la capacidad de los gobiernos para responder de manera efectiva a las demandas sociales y económicas, ha sido una constante en décadas recientes, debido a los múltiples problemas y por ende presiones de lograr un nivel de desarrollo humano, en especial en aquellas regiones donde la pobreza y la desigualdad han signado su historia. Desde comprender la complejidad de los sistemas burocráticos que enmarcan la institucionalidad de las organizaciones públicas, hasta definir actuaciones de cada uno de los actores involucrados en el proceso de gobernar, han cobrado relevancia en los debates políticos y académicos a nivel internacional, impulsando nuevas discusiones y concepciones en cómo enfrentar estos retos.

Hasta hace poco tiempo, los procesos de ejercer la dirección en las decisiones públicas fueron cerrados al entorno político dominante, pero con el avance y desarrollo de las tecnologías y las nuevas dinámicas de la globalización, se han vuelto permeables a la influencia de otros actores no políticos, abriendo paso a nuevas configuraciones de concebir el proceso

de gobernar, en las que la forma de dirigir las sociedades ha experimentado profundas transformaciones en las últimas décadas, lo cual se expresa en la erosión de las bases tradicionales del poder político (Pierre & Peters, 2005). Es por ello por lo que, con modelos de Estado en plena evolución, surgen iniciativas y recomendaciones acordes a las nuevas exigencias, en especial en espacios institucionales y académicos.

Ya para 1985, cuando se estaban gestando transformaciones a nivel global, "surge el concepto de gobernanza con cierto sustento teórico con la publicación del artículo *Hollingsworth y Lindberg The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Asociative Behavior*" (Natera, 2005, p. 757). A partir de estas ideas, se comienzan a desdoblar sus planteamientos en la década de los noventa, en especial por parte de organismos financieros internacionales avocados a generar mejores condiciones de vida en un contexto de desarrollo y las nuevas experiencias como el de la Unión Europea. En este nuevo ensayo, sustentado en lograr la participación ciudadana, el consenso y la confianza en la democracia como modelo, se pretende también lograr una estabilidad que genere la gobernabilidad del sistema político y, por ende, la reducción de las brechas sociales.

Para finales del siglo XX, América Latina y el Caribe (ALC) se encontraba en una etapa crucial, dejando atrás décadas de dictaduras e inestabilidad política marcadas por violencia, pobreza, desigualdad y corrupción, en las que el control férreo de las acciones de gobierno, obstaculizaba cualquier intento de reformas institucionales y administrativas. Tras la llegada de la democracia y los experimentos propios de un nuevo proceso de cambios como las reformas iniciadas en la década de los ochenta, tales como la descentralización, la privatización y la nueva corresponsabilidad regional y local, mostraron un nuevo rumbo a seguir en una región trastocada por siglos de atraso.

Luego de la declaración de la pandemia debido a la COVID-19[1] por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 12 marzo de 2020, el consenso entre los gobiernos, las organizaciones de salud y demás grupos afines, era en una primera fase, mitigar la expansión del virus. En esta ruta de acción se reflejó la necesidad de contener la propagación de los casos detectados para ese inicio a través del aislamiento social, la paralización de múltiples actividades económicas y nuevas medidas sanitarias. Las disposiciones por drásticas que parezcan, buscan obtener tiempo para una segunda fase de contención a nivel regional y mundial. Màs allá de esta decisión de gobierno, diferentes actores sociales y económicos han mostrado su recelo e incertidumbre.

Si bien los países desarrollados han logrado implementar medidas de apoyo a los sectores económicos y sociales, en el caso de ALC, la realidad de las iniciativas gubernamentales es diferente, debido a la complejidad de los problemas sociales y económicos en la región, caracterizada por un bajo crecimiento económico, alta tasa de desempleo,

1 Es la enfermedad infecciosa causada por el coronavirus que se ha descubierto más recientemente. Tanto este nuevo virus como la enfermedad que provoca eran desconocidos antes de que estallara el brote en Wuhan (China) en diciembre de 2019 (OMS, 2020).

informalidad, pobreza y conflictividad social, que generan desasosiego en todos los sectores, poniendo a prueba la gobernanza en todos sus niveles.

El presente estudio reflexivo tuvo como objetivo mostrar los principales rasgos de la gobernanza en este período de pandemia y exponer los desafíos que deberá afrontar ALC, una vez se logre mitigar este fenómeno mundial. Entre estos retos se encuentra la corrupción que ha debilitado la institucionalidad y confianza de los ciudadanos. Este proceso se realizó a través de una revisión documental de los principales planteamientos acerca de la gobernanza como modelo, su evolución y realidad en la región, y las debilidades que han mostrado los actores involucrados en este proceso de crisis que se está desarrollando a raíz de la declaración mundial de pandemia de la COVID-19.

## 2. Gobernanza: un modelo aún en deuda en América Latina y el Caribe

La conformación histórica del Estado – sociedad, ha estado caracterizada por procesos de cambio en los cuales las relaciones de poder no han permitido el equilibrio anhelado que pueda generar un entorno favorable para todos los actores involucrados. El dilema de los asuntos públicos se ha reducido a definir una agenda con participación ciudadana limitada y la definición de intervenciones públicas en las cuales los procesos de transparencia aún permanecen en modo incierto.

Uno de los objetivos que se trata de exhibir a través de la gobernanza, es la modificación de las arcaicas estructuras de gobierno caracterizadas por su sistema rígido y jerárquico, en el cual pocos actores estaban involucrados en la solución de los problemas públicos. Para ello, se afirma que la gobernanza "es antagónica ante el tradicional sistema jerárquico, ya que esta se define como heterarquía, es decir, con interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones" (Zurbiggren, 2011, p. 40).

Dentro de este contexto de transformaciones necesarias, la gobernanza está íntimamente ligada a los cambios en la escena mundial de los últimos cuarenta años. Tal como lo afirma Launay (2005) la globalización, los recientes avances tecnológicos, el apogeo de organismos no gubernamentales (ONGs) y el creciente rol de la sociedad civil en múltiples sectores, han provocado la crisis del modelo tradicional del Estado. Es por ello por lo que, dentro de esta nueva complejidad global, aparece la gobernanza como un modelo participativo, descentralizado y con heterogéneos centros de poder y de autoridad, en el que la gobernanza no es monolítica, sino "un concepto paragua que ha sido utilizado para cuestiones tan diversas que van desde un «gobierno sin gobierno» hasta un gobierno cuya responsabilidad sería el desarrollo mismo del sistema de redes organizacionales" (Aguilar, 2006, p. 16).

Así mismo, la gobernanza se ha propuesto desde el ámbito académico como "un planteamiento novedoso del relacionamiento e interacción interdependiente entre las esferas pública y privada, los grupos de interés y los ciudadanos en la tramitación de los grandes problemas sociales y/o en la búsqueda de un desarrollo económico y social equilibrado" (Kooiman,

2005, p. 45) y en la que, también, el proceso no es análogo en todos los contextos políticos, y por lo tanto, debe ser flexible y acoplable a los disìmiles entornos, debiendo estar estructurado por instituciones y por el conocimiento (Aguilar, 2014).

En el caso de ALC, la gobernanza ha encontrado escollos que van más allá de la complejidad social y multifactorial de sus problemas, entre ellos, el grado de desarrollo de sus instituciones democráticas o las brechas sociales que han nutrido los conflictos sociales que describen su historia. En la región, los nuevos formatos de gobernanza emergen en un particular contexto sociopolítico y desarrollo institucional, en la que asiste a un doble proceso de transformación, "primero, a una serie de cambios asociados a la democratización del régimen político, seguido por un cambio de modelo socioeconómico, que transitó de un modelo de desarrollo Estado-céntrico a un modelo centrado en el mercado" (Zurbiggren, 2011, p. 45).

En este esfuerzo por impulsar la gobernanza en la región, instituciones como el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han desempeñado un rol primordial en el desarrollo y la propagación del buen gobierno, aspirando con ello, hacer más efectiva la ayuda internacional que se le está prestando a los países en vías de desarrollo (Gindle, 2010). Aun así, las experiencias en la transferencia de formatos de gobernanza por parte de organismos internacionales, no han mostrado los mejores resultados en lo que refiere a progresos en alcanzar políticas públicas efectivas bajo un marco de confianza en la democracia. La mayor debilidad recae en inferir que se pueden traspasar experiencias de un país o región a otro u otra, de una manera dogmática, sin considerar sus procesos históricos y las relaciones de poder en que se sustenta la toma de decisiones vinculantes que adopta un Estado en correspondencia con una comunidad (Olsen, 2006).

Dentro de estos planteamientos, estudios recientes muestran la preocupación existente sobre los alcances de la gobernanza en ALC. Entre ellos, la Fundación HERITAGE (2014) destacó como variables el control de la corrupción, voz y rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad del gobierno y estado de derecho para analizar la calidad institucional en la región. En primer lugar, se constató la heterogeneidad de la región en la mayoría de los ámbitos de la gobernanza, siendo la variable efectividad gubernamental la más comprometida en el estudio, en la que se percibe un debilitamiento en la dimensión vinculada con el control de la corrupción. Bajo este contexto, Transparencia Internacional (TI, 2019) sostiene que ALC, es una región en retroceso por los altos índices de corrupción y en donde Uruguay y Chile son percibidos como los países latinoamericanos menos corruptos, mientras que Venezuela y Nicaragua son los que más padecen este mal en la región. Asimismo, TI advierte en el informe su preocupación por la "crisis democrática" que vive el planeta por el surgimiento de líderes autoritarios y populistas, y resalta también lo alarmante que es la involución de ALC.

De igual manera, los altos niveles de corrupción obedecen en buena medida, a la calidad del

marco institucional de un país y se asocian a un alto o bajo grado de legitimidad y a las debilidades en el diseño de incentivos y penalizaciones que establezca su marco jurídico. Asimismo, se considera que la corrupción es una de las causas de la pérdida de la legitimidad gubernamental en las democracias, en especial en las más débiles como ocurre en ALC (Cárdenas, García y Salas, 2016). Este fenómeno social también vulnera el esfuerzo por consolidar a la democracia como un modelo que busca reducir las brechas sociales en una región con la mayor concentración de ingresos del mundo, pero con una separación entre ciudadanos, instituciones y partidos políticos como ente representativo de la voluntad de los ciudadanos.

Por otra parte, ALC ha experimentado en años recientes una desconexión creciente entre los ciudadanos y las instituciones públicas. En efecto, cifras de Latinobarómetro (2018) muestran que la población que tiene poca o ninguna confianza en los gobiernos nacionales alcanzó el 75% en 2018, un aumento mucho mayor desde 2010 en el que alcanzó el 55%. De igual forma, la confianza en otras instituciones, como el sistema judicial o las elecciones también se deterioró, al tiempo que ha crecido la insatisfacción con la calidad de los servicios públicos.

Sumado a esta desconfianza y pérdida de legitimación, la región viene experimentando una desaceleración económica debido a desequilibrios en la economía mundial que impactan con mayor fuerza en las débiles economías rentistas y primarias de ALC. Tras el repunte de 2017, el comercio mundial se desaceleró en 2018 y seguirá disminuyendo en 2019 (OCDE, 2018). A pesar del esfuerzo por alcanzar un crecimiento sostenido en la región, este empeño no ha sido suficiente y ha retrasado la reducción de la pobreza y de la desigualdad del ingreso, en la que la pobreza ha tenido una estrecha relación con el ciclo económico que ha experimentado la región.

## 3. América Latina y el Caribe más allá de la COVID-19

El año 2020 comenzó con nuevas expectativas económicas y sociales por el ligero repunte que se esperaba en la economía mundial de 2.5% luego del 2.4% experimentado en 2019 y con un esperado crecimiento de los mercados emergentes y perspectivas positivas en cuanto al esfuerzo por mejorar la productividad (BM, 2020a). La llegada imprevista de la COVID-19, dio al traste con los contextos anhelados para este año 2020 y expuso de manera elocuente y dramática, las fragilidades sociales y económicas de muchos países para enfrentar calamidades.

La reciente aparición de la COVID-19, su propagación y elevación al grado de pandemia por parte de la OMS, encendieron las alarmas a nivel mundial acerca de uno de los problemas que tendrá que enfrentar la humanidad en este siglo XXI y que también formará parte de las agendas de gobernanza en cada país. Si bien el virus surgió en Wuhan (China) en diciembre de 2019, las características transnacionales del mismo conllevaron su continua expansión al resto del planeta, muy a pesar de los esfuerzos de los países, en donde las primeras medidas buscan contener su propagación mientras se

gana tiempo para encontrar una vacuna. Este esfuerzo mundial ya cumple varios meses y muestra lo vulnerable que somos como sociedad ante una problemática de salud e impulsa nuevos retos para la gobernanza en todos los niveles de gobierno.

Los primeros pronunciamientos a comienzos de abril de 2020 indicaban que se esperaba una contracción de la economía mundial de -3% para finales del año 2020, mucho peor que la registrada durante la crisis financiera de 2008–09 (BM, 2020a). Con el transcurrir de los días, el crecimiento en el número de muertos y las medidas de aislamiento y cierre de empresas no primordiales, los pronósticos comienzan a generar incertidumbre. De acuerdo a las nuevas previsiones del BM de junio 2020, la economía mundial se reducirá en un -5,2 %. La peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial y la primera vez desde 1870 en que tantas economías experimentarán una disminución de su producto per cápita (BM, 2020b).

Por otra parte, la crisis sanitaria, económica y social originadas desde la aparición del virus, ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de los Estados para proteger la vida humana y cumplir con los preceptos del buen gobierno, en la que se muestran contradicciones de sociedades que han colocado el crecimiento económico en el centro de sus decisiones, por sobre otras consideraciones relacionadas con el desarrollo humano y sostenible (Novo, 2020). Ahora bien, no todos los países han demostrado tener la capacidad de afrontar este desafío que impone la pandemia, debido a sus desigualdades económicas, aptitudes ciudadanas y habilidades del resto de los actores sociales, políticos y económicos para adoptar acciones creativas que mitiguen el impacto de la COVID-19.

En lo que refiere a las medidas consideradas por ALC para contener el crecimiento de la pandemia, las mismas han puesto de manifiesto debilidades más allá de las conocidas en materia económica, mostrando flaquezas en la conducción de un problema que afecta a todos los actores por igual, en donde las premisas de la gobernanza están siendo puestas a prueba. Además de los enormes costos humanos y económicos, la ausencia de una respuesta regional a la crisis, denota una gobernanza que no contempla actores externos al momento de afrontar situaciones como la COVID-19. En este contexto, los gobiernos de la región han tomado medidas para proteger a su ciudadanía y contener la propagación de la COVID-19 de una forma diferente en cada país.

Sin embargo, más allá de cualquier modelo predictivo, la acción de los gobiernos a nivel regional se está llevando a cabo sobre la base de procesos de prueba y error, en donde, en algunos casos, la crisis sanitaria está adquiriendo rasgos de crisis política, como se ve en la contradicción frecuente entre autoridades locales y gobiernos centrales o entre países en el seno de bloques de integración regional. Más aún, “la desprotección de los sectores más pobres y las dificultades que enfrentan para obtener bienes básicos imprescindibles ya ha llevado a estallidos sociales” (CEPAL, 2020, p. 1). A esto se le suma que la región posee sistemas de salud débiles y fragmentados que no garantizan el acceso universal para hacer frente a la crisis sanitaria. En ALC, los sistemas

de salud se organizan en torno a servicios en el sector público para las personas de bajos ingresos, servicios del seguro social para los trabajadores formales y servicios privados para quienes puedan costearlos. De esta manera, los sistemas permanecen segregados y claramente desiguales al ofrecer servicios de distinta calidad a diferentes grupos poblacionales (CEPAL, 2020).

Al mismo tiempo, los gobiernos se encuentran en una contienda contra la propagación del virus, haciendo pruebas en la medida de sus capacidades y dando tratamiento a los pacientes, así como rastreando los que tuvieron contacto. La COVID-19 para ALC es una enfermedad que ha puesto en evidencia debilidades para afrontarla, y que tiene el potencial de crear crisis sociales, económicas y políticas devastadoras que dejarán profundas cicatrices en la región (PNUD, 2020).

En este complejo y difícil contexto para ALC, el espectro de la corrupción emerge sigilosamente en medio de denuncias y el asombro de muchos ciudadanos que hacen sacrificios para cumplir con las premisas de cuidado. Países como Brasil, Bolivia, Paraguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú o República Dominicana, entre otros, han sido el escenario en estos meses de contingencia, de escándalos relacionados con prácticas de corrupción, favorecidas por la emergencia sanitaria. Al respecto Arciniegas (2020) destaca que la Fiscalía ecuatoriana también investiga 63 casos de corrupción y ha llevado a cabo allanamientos en 27 ciudades durante las investigaciones, principalmente por presuntos sobreprecios. Otro señalamiento en Bolivia subraya que el ministro de transición de Salud, Marcelo Navajas, permanece en prisión preventiva por una presunta conspiración para la compra de respiradores, requeridos por los pacientes más críticos de la COVID-19. Según las investigaciones, habría participado en el sobrecosto, por alrededor de dos millones de dólares, para adquirir estos elementos desde España. En fin, la corrupción no ha respetado el dolor de miles de familiares que ven atónitos la muerte de seres queridos mientras otros se aprovechan de la crisis para mostrar los rasgos de una descomposición social y de valores preocupantes.

Por otra parte, a diferencia de otras pandemias y las acciones tomadas, la COVID-19 se extiende en una región donde el distanciamiento político entre sus países y la falta de liderazgo limitan la posibilidad de alcanzar políticas concertadas en términos de gobernanza regional sanitaria. En efecto, este desacierto genera una amenaza hacia una región que tendrá consecuencias, no solo en términos de morbilidad, mortalidad e impacto en los sistemas de salud, sino también en la actividad económica y en la movilidad de la población, todo lo cual requeriría respuestas en múltiples niveles de gobernanza (Riggirozzi, 2020).

## Reflexiones finales

El arribo intempestivo de la COVID-19 en ALC se asemeja a la llegada de un desastre natural que no estaba previsto en la planificación de los gobiernos regionales y mucho menos en la del resto de actores sociales, económicos y políticos. Sin la debida preparación para afrontar la crisis sanitaria, el creciente número de muertes

acarrea consigo también la desaparición de millones de fuentes de empleos por las medidas adoptadas para evitar el contagio, pero a su vez, ponen a prueba la gobernanza como estilo de gobierno en la región.

En un continente con debilidades estructurales más que notorias, las consecuencias eran de esperarse. En tanto, la pobreza y desigualdad prometen ser parte de los discursos políticos y de las agendas de gobiernos durante los próximos años, siendo este un nuevo reto que deberá enfrentar la gobernanza y los estilos de liderazgo en la región. Más allá de las mejoras económicas, la recuperación de la confianza ciudadana tras los hechos de corrupción en plena pandemia, debe ser parte de las acciones encaminadas a fortalecer una institucionalidad que aún se resiste a consolidarse en las nacientes democracias latinoamericanas.

Los grados de incertidumbre que muestran diversos sectores sociales y económicos debido a la COVID-19, permiten predecir una serie de cambios que afectarán las estructuras gubernamentales de todos los países, indistintamente del grado de afectación. En este caso, la revisión de la gobernanza en ALC deberá también experimentar profundas transformaciones si pretende ser el modelo idóneo para dirigir las riendas de los Estados latinoamericanos. Con la afectación integral debido a la pandemia en todos los sectores de la sociedad, involucrar a todos ellos también conlleva facilitar mejores instrumentos institucionales de participación, planificación y, sobre todo, de transparencia en la gestión de los recursos públicos.

## Referencias


Aguilar, I. (2014). Las dimensiones y los niveles de la gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, *1*(1), 11-36. Universidad Complutense de Madrid, España.

Aguilar, l. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: fondo de Cultura Económica.

Arciniegas, Y. (2010). *América Latina: la corrupción alcanza niveles alarmantes en medio de la crisis por el Covid-19*. Reseña publicada en el portal de France 24 el 21 de junio de 2020. En: https://www.france24.com/es/20200620-corrupcion-america-latina-covid19-coronavirus-malveracion

BM (2020a). Perspectivas económicas mundiales, enero de 2020: crecimiento lento y desafíos normativos. Artículo del Banco Mundial del 8 de enero de 2020. En: https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2020/01/08/january-2020-global-economic-prospects-slow-growth-policy-challenges.

BM (2020b). La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial. Comunicado de Prensa del Banco Mundial. Recuperado de: https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii.

Cárdenas, G., García, S. y Salas, A. (2016). Gobernanza y Marco Institucional en América Latina: análisis factorial y análisis clúster. *XXIV Encuentro de Economía Pública. Universidad de Castilla-La Mancha*. España.

CEPAL (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales. Informe de la CEPAL del 3 de abril de 2020. En: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf.

Grindle, M. (2010). Good governance: the inflation of an idea. *CID. Working Paper*, 202. Harvard University, Cambridge.

HERITAGE (2014). Índice de Libertad Económica. http://www.heritage.org/index/

Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En: Cerrillo I. y Martínez, A. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia (pp.57-82)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Latinobarómetro (2018). Informe 2018. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de: http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp.

Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. *Controversia* (185), 91-105.

Natera, A. (2005). La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, (33-34), 53-65.

Novo, M. (28 de abril de 2020). Reflexiones de la nueva era. El Diario de la Educación, Recuperado de: https://eldiariodelaeducacion.com/2020/04/28/la-logica-del-beneficioinmediato-ha-destruido-la-logica-de-la-vida/.

OCDE (2018). Economic Outlook, Volume 2018 Issue 2: *Preliminary version,* París:*OECD Publishing*, https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2018-2-en

Olsen, J. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1-24.

OMS (2020). Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa para las misiones diplomáticas sobre la COVID-19 celebrada el 12 de marzo de 2020. Recuperado de: https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-mission-briefing-on-covid-19---12-march-2020.

Peters, G. y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En: Cerrillo, I. y Martínez, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, (pp.145-172), Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública* (INAP).

PNUD (2020). COVID-19: La pandemia. La humanidad necesita liderazgo y solidaridad para vencer a COVID-19. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de: https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/coronavirus.html

Riggirozzi, P. (2020). Coronavirus y el desafío para la Gobernanza Regional. *Análisis Carolina*, 12, marzo. En: https://www.fundacioncarolina.es/estudios-y-analisis/publicaciones/analisis-carolina/.

TI (2019). Venezuela y Nicaragua, los países más corruptos de América Latina según Transparencia Internacional. Reseña publicada en el Portal del Diario France24 el 29 de enero de 2019. Recuperado de: https://www.france24.com/es/20190129-venezuela-nicaragua-corrupcion-transparencia-internacional.

Zurbiggren, C. (2011). Una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanos, 19 (38), 39-64.

# Un nuevo modelo de desarrollo requiere repensar la gobernanza y las políticas públicas

**Paulina Franceschi, Ph.D.**

Paulina Franceschi, Ph.D.

Académica, Diplomática, Profesional con experiencia en Desarrollo y Políticas Públicas, Cuenta con un Doctorado (Ph.D.) y Maestría en Microbiología de la Universidad de Notre Dame, Indiana, USA y estudios de Pre-Medica en la Universidad de Panamá.

Fungió como Vicerrectora Académica y Vicerrectora de Postgrado e Investigación en la Universidad Santa María La Antigua. Ha sido investigadora en el campo de la Medicina Tropical en Panamá (Universidad de Panamá), cargo ejercido durante los años 1986 al 1995, destacándose como recipiente de fondos de investigación de la Organización Panamericana de la Salud, Unión Europea y la Agencia Internacional de Energía Atómica. Ha publicado artículos científicos y manuales de técnicas en Biotecnología y Técnicas moleculares para diagnóstico de Leishmaniosis.

Representante permanente de Panamá ante las Naciones Unidas en Viena, Austria. Fue Embajadora de Panamá en Austria desde octubre de 2015 a abril de 2018, y de 2014 a 2015, Embajadora Adjunta ante Naciones Unidas en Nueva York.

Lideró desde 2000 a 2011, la elaboración del informe Nacional de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá.

## Introducción

No hay mejor momento para reflexionar sobre la gobernanza, las políticas públicas y los desafíos que como humanidad afrontamos, que el actual. Antes de COVID-19 era frecuente escuchar la preocupación de que algún aspecto de nuestra sociedad globalizada *no funcionaba* y que el progreso de la humanidad depende de resolver estos *desbalances estructurales.*

El estallido social en Chile que a muchos sorprendió; las protestas en Ecuador, Bolivia, Venezuela; las demandas de bienestar en Hong Kong y países árabes; protestas por corrupción en varios países de la región latinoamericana; todas son expresiones que nos hablan de que algo "no está funcionando" y ese algo está íntimamente ligado al Estado y a la desigualdad.

La pérdida de confianza en las instituciones de la democracia refleja ese descontento. El Informe de Latinobarómetro[2] corrobora que en la región existen altos niveles de desconfianza hacia las instituciones, porque en democracia el Estado no ha logrado brindar servicios de calidad, acortar las brechas de desigualdad, así como distribuir bienestar y oportunidades.

La pandemia llega en la década más decisiva para la humanidad y el planeta (2020-2030). Una década donde grandes transformaciones en nuestro modelo económico y de desarrollo deben ocurrir para contener el incremento de 1.5 grados centígrados proyectado y que nos conduciría hacia niveles de calentamiento global que atenta contra nuestra propia sobrevivencia y la del planeta.

En esta década decisiva, la pandemia puede ser el punto de inflexión, para transformarnos como sociedad y Estado. Evidentemente *no* debemos reactivar un sistema que no está funcionando, debemos reconstruir mejor. Y asegurar que a nivel nacional sentemos las bases para un modelo de desarrollo post-COVID, justo, equitativo, incluyente y de oportunidades para muchos y no para para algunos.

Por ello, debemos organizarnos y repensarnos. Analizar qué y cómo cambiar desde el Estado, desde las relaciones de poder y, en particular, desde las instituciones representativas de la Democracia.

Tendremos que desaprender, aprender y reaprender nuevas prácticas en el ejercicio del poder y en la manera en que hacemos las cosas y particularmente desde el Estado y las políticas públicas. Urge reconstruir la confianza y la legitimidad del Estado, en el periodo post-COVID y en la década decisiva para la humanidad.

En ese intento de convertir la crisis en oportunidad, la gobernanza es y debe ser un tema de análisis. Es importante conocer el estado actual, cuáles son las dimensiones o ámbitos y preguntarnos si debemos resetearla y en qué dirección.

## Definiendo la gobernanza

El concepto de la gobernanza no ha sido producto de una construcción lineal desde un campo o disciplina del saber. Y aun cuando, en el escenario, se encuentran distintas maneras de definirla, parece haber consenso alrededor de algunas definiciones.

Para algunos, la gobernanza es un *proceso* mediante el cual los gobiernos y los ciudadanos interactúan para diseñar e implementar las políticas públicas[3]. Es el "*modus operandi*" por medio del cual el gobierno se organiza para cumplir con la tarea de gobernar a los gobernados de modo de generar gobernabilidad[4]. Es decir, ¿cuán alineados están las instituciones y los actores de la política pública? ¿Cuán fácil es llevar una política a la acción? ¿Cuáles son actores estatales y no estatales que intervienen y que ejercen poder?

Para otros, es el conjunto de instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un

2 www.latinobarometro.org

3 https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017

4 https://es.slideshare.net/szebral/gobernanza-de-las-polticas-pblicas-gestin-poltica-para-la-gobernabilidad-democrtica

país; esta comprende i) el proceso de selección, supervisión y reemplazo de los gobiernos y sus mecanismos de rendición de cuentas al público; ii) la capacidad del gobierno para manejar los recursos públicos, proveer servicios públicos y ejecutar políticas efectivas, y, iii) el respeto, por parte del Estado y los ciudadanos, de sus instituciones. Por lo tanto, hablar de gobernanza es pensar en transparencia, participación ciudadana, libertad de expresión, lucha contra la corrupción y justicia[5].

La gobernanza es un concepto multidimensional y un sistema. Abarca diferentes actores procesos, principios, estructuras e instituciones. Se relaciona a la *distribución y ejercicio de poder* en la sociedad, que a su vez condiciona el impacto de las políticas públicas y las decisiones[6]. Podemos tener reglas del juego formales y claras, pero, en la práctica, lo que viabiliza/potencia u obstaculiza el logro de las aspiraciones de desarrollo y equidad, es la gobernanza.

## Indicadores globales de gobernanza del Banco Mundial

La medición de la gobernanza propuesta por el Banco Mundial[7] incorpora seis dimensiones que dan cuenta del estado de gobernanza en más de 215 países en el período de 1996-2018. Incluyen voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad del gobierno; calidad regulatoria; estado de derecho y; control de la corrupción.

Para la valoración de cada una de las dimensiones se toma en cuenta las percepciones desde el sector corporativo, ciudadanos y expertos, así como aquellas en bases de datos de múltiples fuentes producidas por institutos, centros de pensamiento, organizaciones no gubernamentales, entre otros.

| Dimensión | Medición |
|---|---|
| Voz y rendición de cuentas | Captura las percepciones de hasta qué punto los ciudadanos de un país pueden participar en la selección de su gobierno, así como la libertad de expresión, libertad de asociación y medios libres. |
| Estabilidad política y ausencia de violencia | Captura las percepciones de la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos, incluida la violencia y el terrorismo por motivos políticos. |
| Efectividad del gobierno | Captura las percepciones de la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y el grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de formulación e implementación de políticas, y la credibilidad del compromiso del gobierno con dichas políticas. |
| Calidad regulatoria | Captura las percepciones de la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. |
| Estado de derecho | Captura las percepciones de hasta qué punto los agentes tienen confianza y acatan las reglas de la sociedad, y en particular la calidad de la ejecución del contrato, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de delincuencia y violencia. |
| Control de la corrupción | Captura de las percepciones de la medida en que se ejerce el poder público para beneficio privado, incluidas las formas menores y grandes de corrupción, así como la "captura" del estado por las élites y los intereses privados. |

5 The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues Daniel Kaufmann, Brookings Institution Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, World Bank.

6 Governance for achieving the Sustainable Development Goals: How Important are participation, policy coherence, reflexivity, adaptation and democratic institutions? Lisa-Maria Glassa,*, Jens Newig, Research Group Governance, Participation&Sustainability, Leuphana University Lüneburg, Germany. https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S2589811619300308?token=EA1A7A1DE31171948756222AF-7C7BA8C5A7331F0C9EAE2D0E33195253096F54474B5D-D5012957CDF1C96D64B35AED403

7 Worldwide Governance Indicators. http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents

Estas dimensiones dan cuenta del proceso mediante el cual los gobiernos son seleccionados, monitoreados y reemplazados (voz y rendición de cuentas y estabilidad del gobierno y ausencia de violencia); la capacidad del gobierno para formular e implementar efectivamente políticas sólidas (efectividad del gobierno y marco regulatorio); el respeto de los ciudadanos hacia el Estado e instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos (Estado de derecho y control de corrupción).

La medida agregada de gobernanza es el resultado de una metodología conocida como Modelo de Componentes no observados *Unobserved Components Model (UCM)*, y se reporta de dos maneras: en unidades normales estándares del indicador de gobernanza en un rango de -2.5 a +2.5; en términos del rango percentil en un rango de 0 (más bajo) a 100 (más alto).

## Panamá en el Índice global de gobernanza (IGG)

Para mirar la evolución de Panamá en el Índice Global de Gobernanza, tomaremos en cuenta el periodo 2014-2018 y el desempeño de países con distintos niveles de desarrollo y de gobernanza, como Nueva Zelandia, Sudáfrica y Austria. Ello nos permite mirar dónde estamos en relación con otros países y permite identificar los retos que hacia adelante debemos superar.

Las figuras a continuación (Figura No. 1 - No. 6) muestran la evolución de cada una de las dimensiones de la gobernanza en el periodo 2014-2018, para cada uno de los países seleccionados. Ello permite mirar comparativamente entre países, así como el desempeño de cada país entre los años 2014-2018.

Como se aprecia en las figuras, Austria y Nueva Zelandia muestran mejor desempeño en todas las dimensiones, ubicándose en rango de percentil alto y en contraste con Panamá y Sudáfrica. Importante mencionar que ambos países, Austria y Nueva Zelandia, gozan de altos niveles de desarrollo y bienestar; así como de un alto nivel de confianza de los ciudadanos hacia el Estado.

En el caso de Panamá y Sudáfrica, el escenario cambia. Concretamente en Panamá, los desafíos en el tema de gobernanza pasan por mejorar significativamente la calidad regulatoria, voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia; pero también se deben atender los retrocesos en control de corrupción, Estado de derecho y efectividad de gobierno. Estos retos son similares en el caso de Sudáfrica, particularmente en la dimensión sobre la estabilidad política y ausencia de violencia.

Figura No. 1. Evolución de la dimensión, Control de corrupción, 2014-2018.

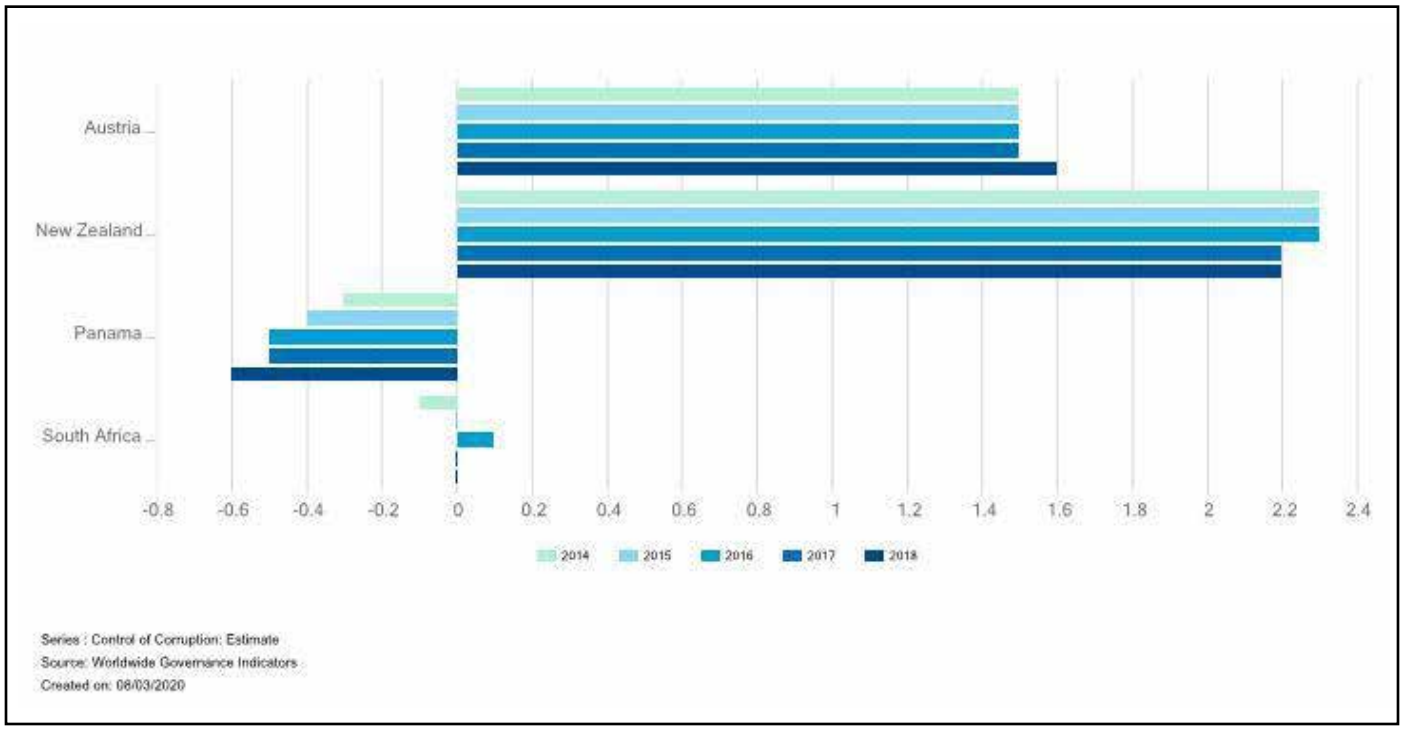



Figura No. 2. Evolución de la dimensión, Efectividad del gobierno, 2014-2018.

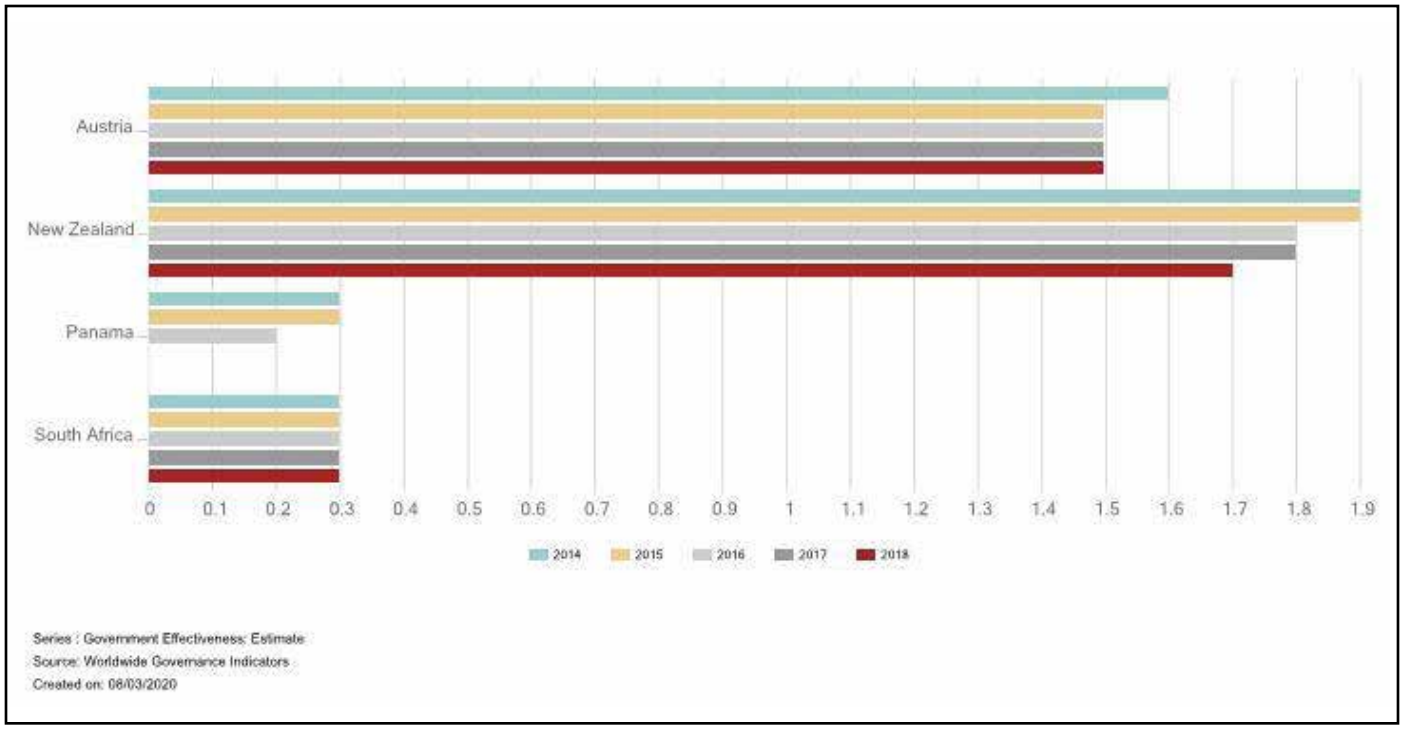


Figura No.3. Evolución de la dimensión, Calidad regulatoria, 2014-2018.

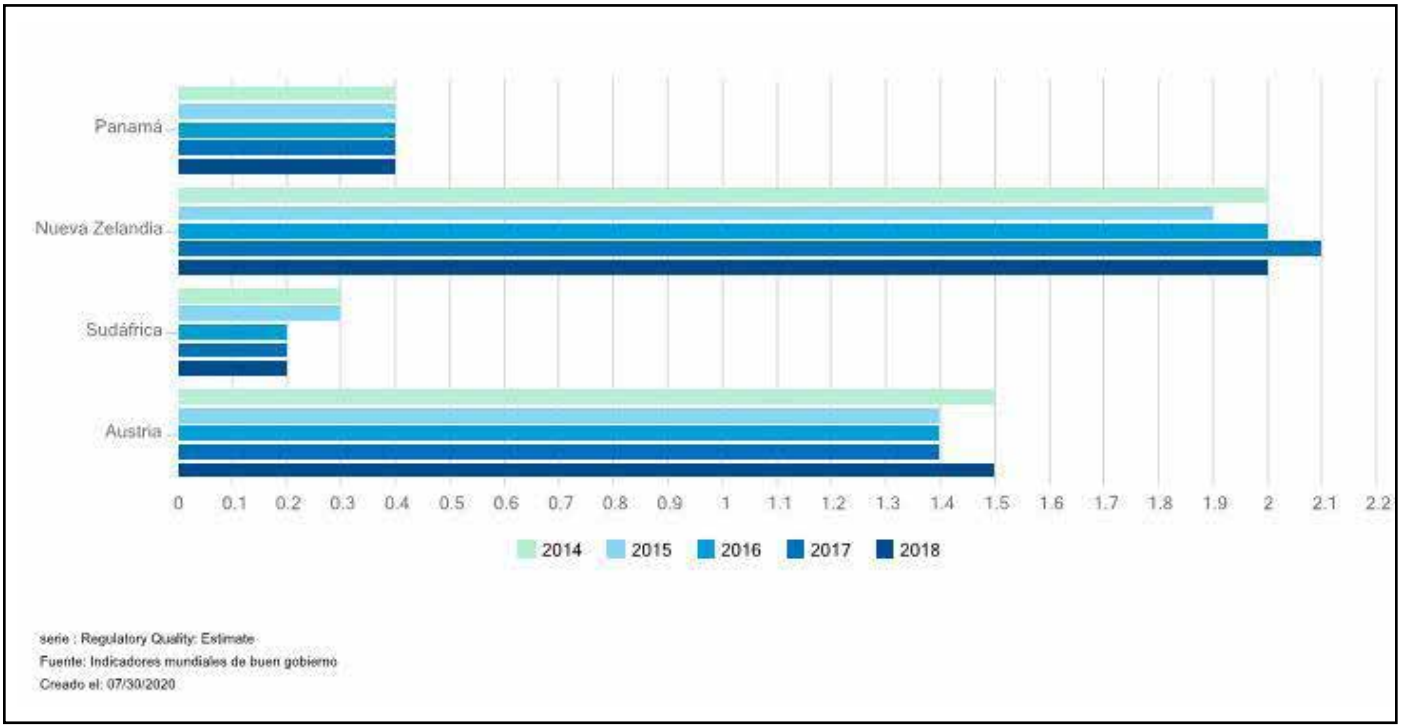



Figura No. 4. Evolución de la dimensión sobre el Estado de Derecho. 2014-2018.

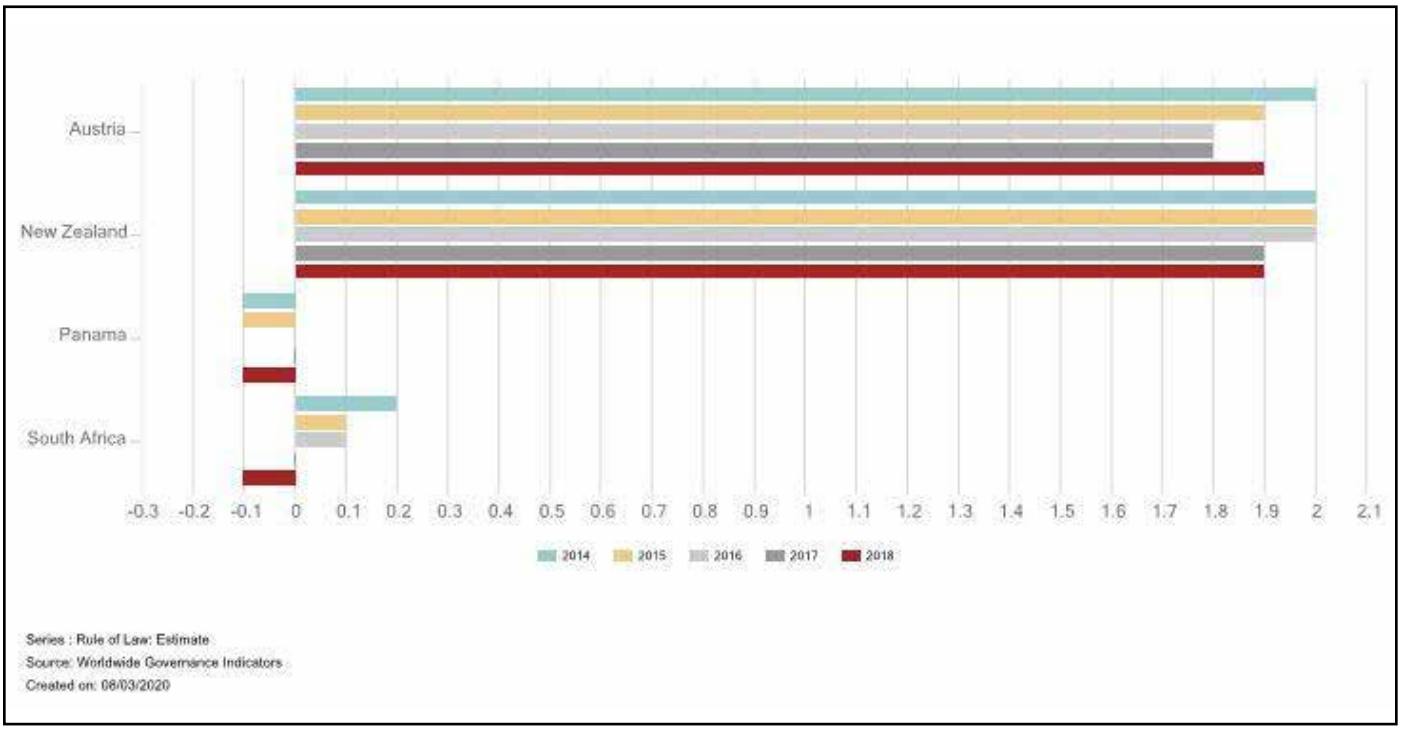


Figura No. 5. Evolución de la dimensión sobre Voz y rendición de cuentas. 2014-2018.

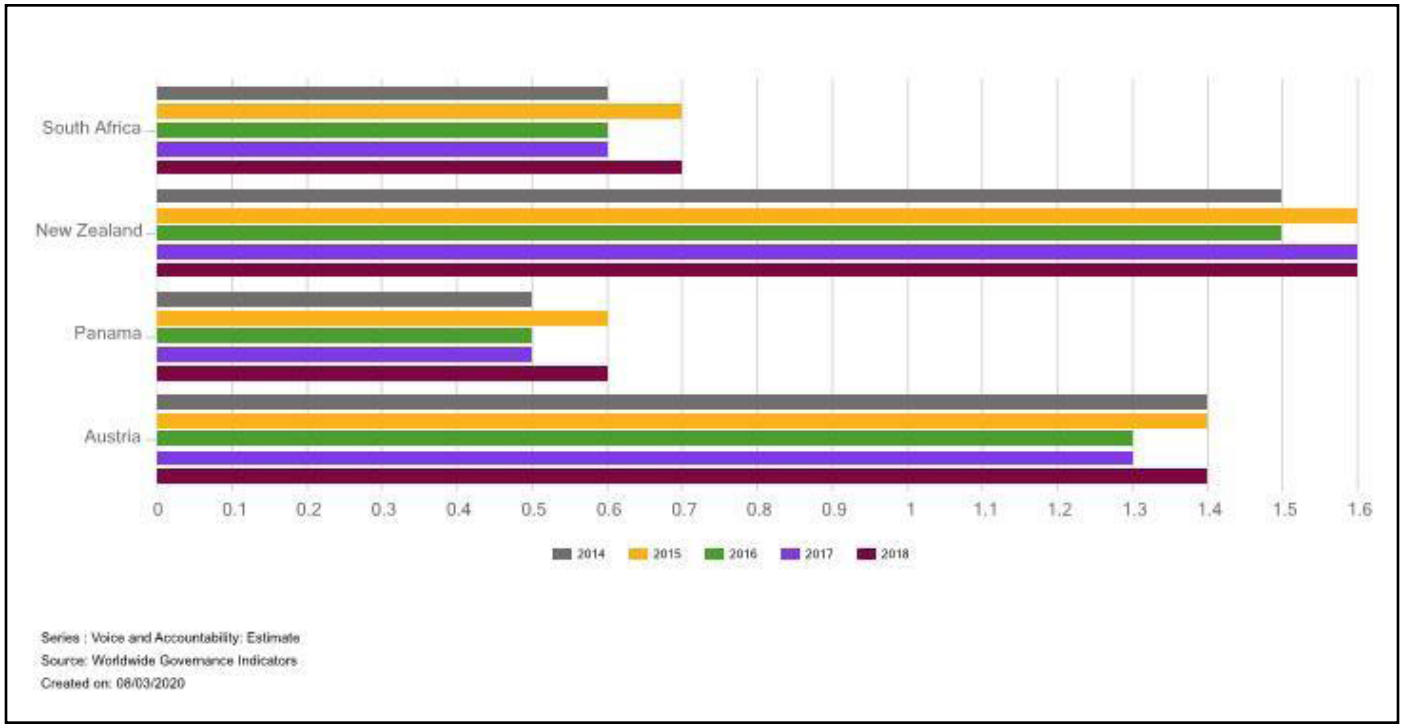
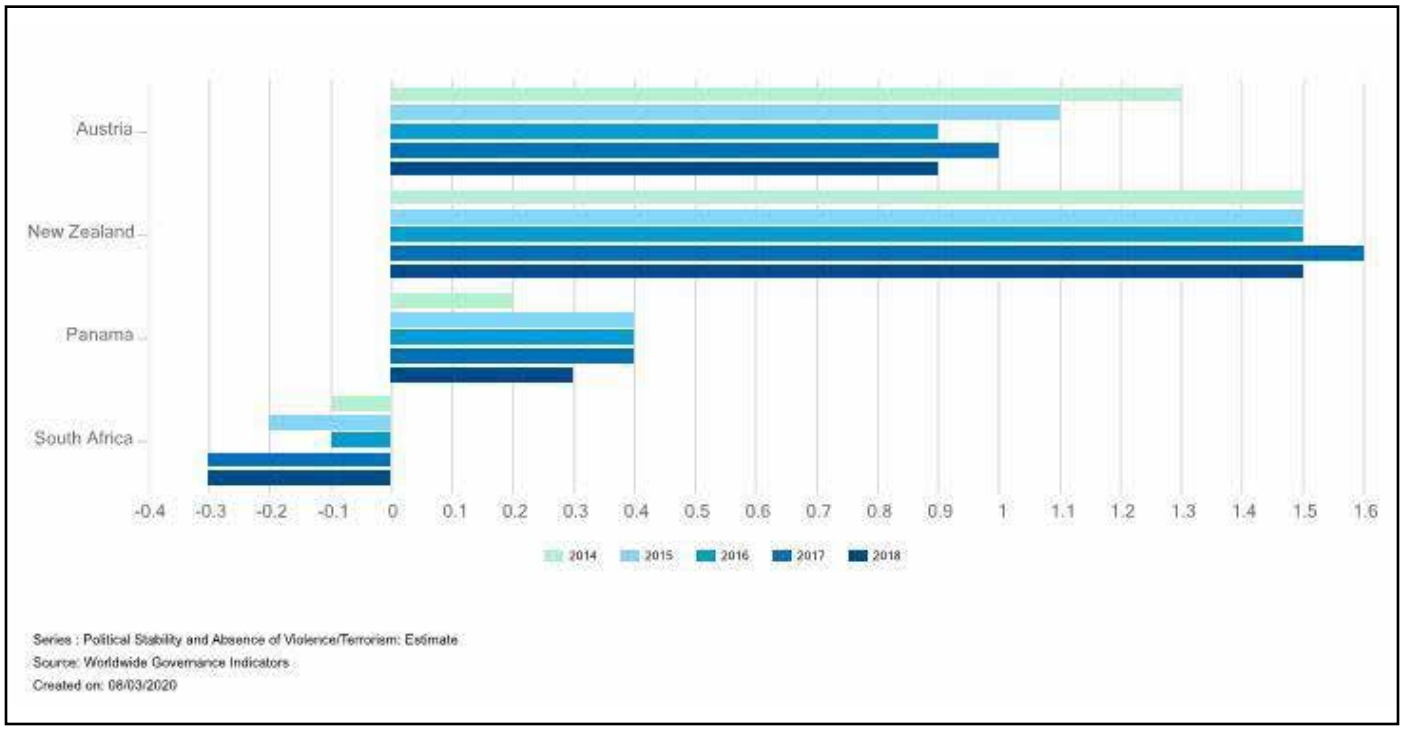



Figura No. 6. Evolución de la dimensión sobre Estabilidad política y ausencia de violencia. 2014-2018.



Estos datos muestran que, en efecto, ese algo que no está funcionando bien tiene que ver con el desmejoramiento de la percepción sobre el control de la corrupción, el Estado de derecho y la efectividad del gobierno, dimensiones que constituyen el "*modus operandi*" de la gobernanza.

Por lo tanto, para que la gobernanza viabilice/potencie las aspiraciones de mayor equidad y desarrollo en Panamá, se requiere resetear y mejorar la capacidad del gobierno para formular e implementar efectivamente políticas públicas; así como recuperar el respeto y la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones. En este contexto será fundamental, el fortalecimiento del estado de derecho.

## Relación entre gobernanza y desarrollo sostenible

En el año 2015, 195 países nos comprometimos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), una *hoja de ruta al 2030*, cuyo objetivo es alumbrar las transformaciones necesarias para hacer frente a la pobreza, desigualdad y al incremento estimado de *1.5 0C* a nivel global, como resultado de la emisión de gases invernaderos[8] en todas las esferas de actividad económica.

En efecto, la crisis climática y las consecuencias de la misma representan un *riesgo* para la sobrevivencia de la especie humana y el planeta. Las pérdidas de vidas humanas y costos económicos de eventos climatológicos y ambientales son realmente impresionantes. Algunas estimaciones revelan que los desastres naturales ocasionan más de 130 billones de dólares/anual en pérdidas económicas (Foro Económico Mundial); solo en Estados Unidos, año 2017, cinco eventos climatológicos generaron pérdidas en la cadena de suministro por el orden de más de 220 billones de dólares. Las sequías e inundaciones comprometen la seguridad alimentaria en muchos países.

Concomitantemente, el crecimiento poblacional plantea una mayor demanda de recursos naturales e incrementos en emisiones de gases invernadero. La demanda de agua de los hogares ha crecido 600% en los últimos 50 años (*World Resource Institute*); no obstante, hoy más de 2,000 millones de personas viven en países con demasiado estrés por déficit hídrico (UN, 2017); y una mayor demanda de viviendas compromete el 40% del total de recursos del planeta y generaría más del tercio de emisión global de gases invernaderos. Y, si no transformamos la movilidad urbana, las emisiones de CO2 incrementarán en un 50% para el 2030, 80% para el año 2050.

Frente a este escenario, el "efecto Greta Thunberg" ha sido contundente, al indicar que mantener el sistema económico actual representa una traición a las futuras generaciones por ser ambientalmente insostenible.

La agenda de desarrollo sostenible es una hoja de ruta con objetivos y metas, para cambiar la realidad mencionada previamente. La misma propone, a nivel de las personas, eliminar la pobreza y hambruna, proveer educación y

8 Sectores generadores de gases invernaderos: procesos industriales, agricultura, manejo de desechos, uso de la tierra, transporte, uso de energías, fuentes combustibles y los patrones de consumo y producción.

servicios de salud de calidad, sin discriminación por género; a nivel del planeta, asegurar agua y saneamiento, conservación de diversos ecosistemas, así como la acción climática y cambios en los patrones de consumo y producción; asegurar *prosperidad* compartida, es decir, acceso a energía sostenible, trabajo decente y crecimiento económico inclusivo, desarrollo industrial e innovación, reducción de las desigualdades y ciudades resilientes; y reconoce que requerimos paz, justicia e instituciones sólidas*;* además de alianzas para lograr las transformaciones requeridas.

Adicionalmente, la Agenda 2030 reconoce la importancia que tiene para el desarrollo, la promoción de sociedades pacificas e inclusivas, el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas y potencien logros de un mejor desarrollo. Estas aspiraciones están contenidas en el Objetivo de Desarrollo # 16 y si observamos, entre sus metas se indican dimensiones que guardan relación con la gobernanza, a saber:

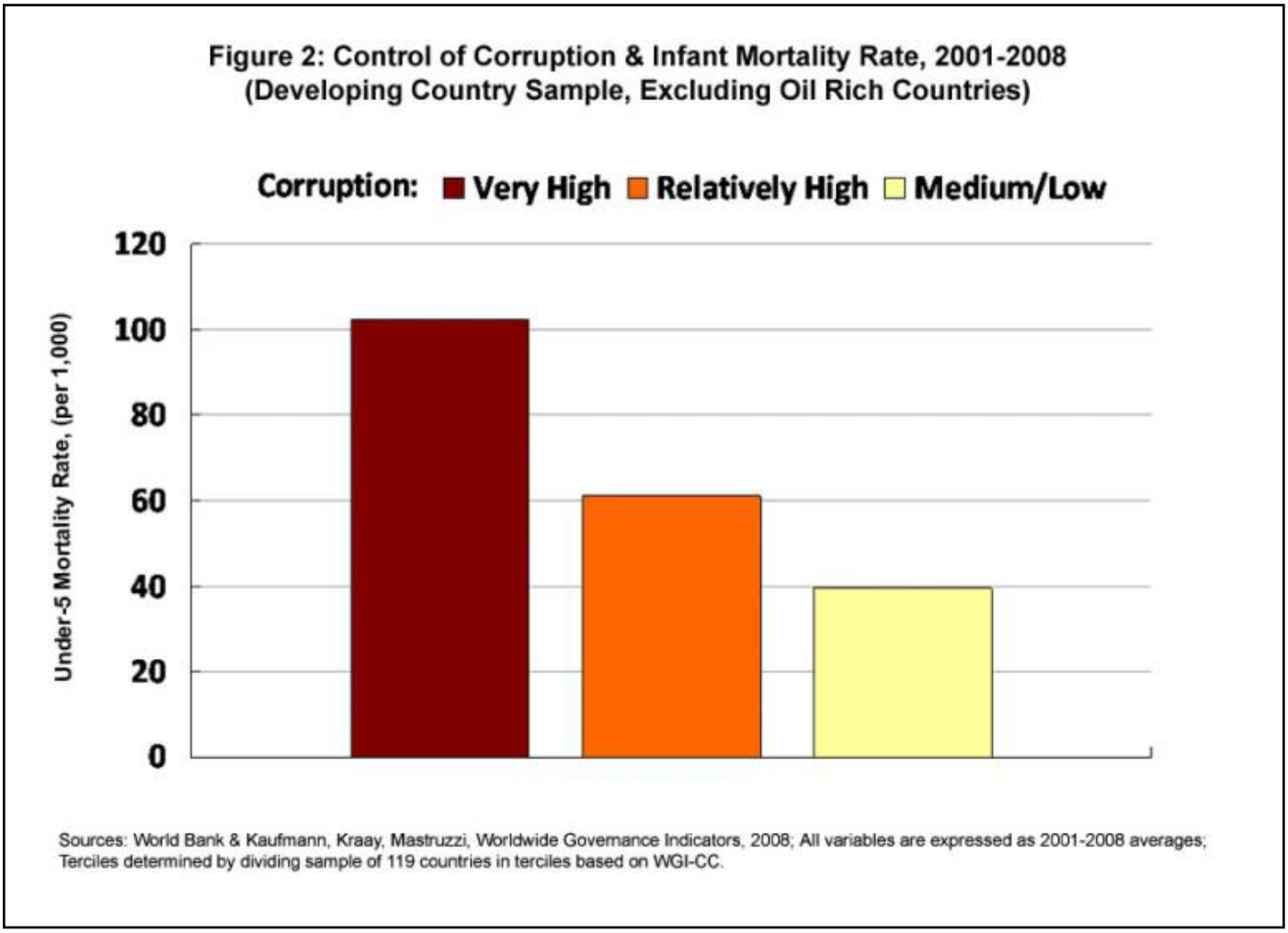
> 16.3, Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos;
>
> 16.5, Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas;
>
> 16.6, Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas; meta;
>
> 16.7, Garantizar la adopción en todos los niveles de *decisiones inclusivas, participativas* y representativas que respondan a las necesidades;
>
> 16.10, Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Como se puede observar, las metas indicadas son expresiones de ese "*modus operandi*", que es determinante en el logro de mejores resultados de desarrollo. Una de las lecciones aprendidas de los Objetivos del Milenio (2000-2015) ha sido precisamente analizar por qué algunos países lograron las metas y otros no. En estos análisis se confirma que el desarrollo requiere también de un Estado de derecho, transparencia, libertad de información y expresión, instituciones eficaces y decisiones inclusivas, todas dimensiones de una buena gobernanza.

En particular, el estudio realizado por Kaufmann y Penciakova[9], presenta evidencia de 119 países en cuanto a la relación entre avance en el control de corrupción y la reducción de la tasa de mortalidad infantil. El estudio compara niveles de percepción de corrupción (muy alta, relativamente alta, mediana/bajo) con logros en la tasa de mortalidad infantil (menores de 5 años).

9 Kaufmann Daniel, Penciakova Veronia. 2010. To meet de Millenium Development Goals, think governance. Global Economy and Development at Brookings.https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20100518_mdg_governance_kaufmann.pdf

**Figura No. 7. Control de Corrupción & Tasa de Mortalidad Infantil, 2001-2008 (muestra de países en desarrollo, excluyendo países productores de petróleo)**



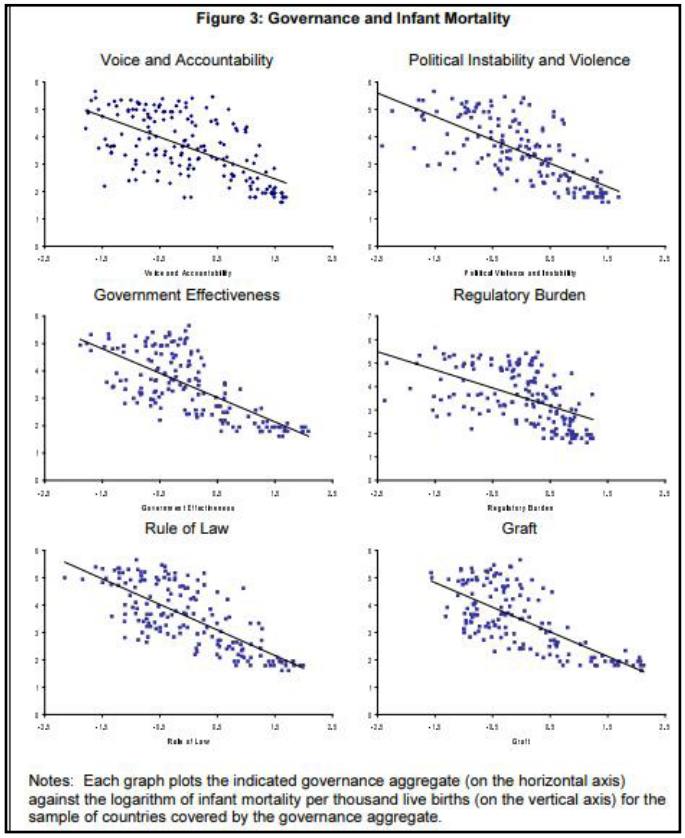

La figura No. 7 muestra que países con altos niveles de corrupción tienen tasas más elevadas de mortalidad infantil que aquellos países con niveles inferiores de corrupción. Con lo cual muestra que un avance lento en el control de la corrupción puede afectar los resultados de desarrollo en los países.

Adicionalmente, análisis de regresión estadística muestran una fuerte relación entre una mejor gobernanza y mejores resultados de desarrollo[10]. En estos análisis, la pendiente de la línea muestra cuán estrecha es la relación entre las variables y la dirección de la misma (descendente o ascendente) muestra si la relación es proporcionalmente directa o indirecta.

10 Governance Matters Daniel Kaufmann Aart Kraay Pablo Zoido-Lobatón. POLICY RESEARCH WORKING PAPER. The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth and World Bank Institute Governance, Regulation and Finance.

La Figura No. 8 muestra cómo mejoras en diferentes dimensiones de la gobernanza generan mejores resultados en cuanto a la mortalidad infantil. La relación entre mortalidad infantil (eje X) y distintas dimensiones de gobernanza (eje Y, unidades normales estándar de la dimensión indicada, va de -2.5 a +2.5). En las dimensiones analizadas se muestra que mejoras en control de corrupción, efectividad del gobierno, Estado de derecho, calidad marco regulatorio, rendición de cuentas, inestabilidad política y violencia correlaciona con tasas de mortalidad infantil inferiores. Es decir que, en la medida que mejoran aspectos de ese *modus operandi*, se logran menores niveles de mortalidad infantil, lo que se traduce en mejores resultados de desarrollo.

**Figura No. 8. Correlación entre dimensiones de gobernanza y Mortalidad infantil**




Estos estudios permiten valorar que la gobernanza importa para el logro de objetivos de desarrollo. Por lo tanto, visibilizar la gobernanza como reto en el corto y mediano plazo, es crucial para el desarrollo sostenible del país. Lo que la experiencia ha demostrado es que, sin una buena gobernanza, la ayuda por sí sola no es suficiente para generar inclusión, bienestar y oportunidades. La buena gobernanza es indispensable para las profundas transformaciones que como sociedad debemos acometer.

## El desarrollo sostenible requiere resetear la gobernanza

La implementación de la agenda de desarrollo sostenible plantea desafíos para diferentes actores y niveles. Cambiar el escenario y modelo de desarrollo actual lleva implícito un cambio en la manera que funcionamos desde el Estado. Ello requiere resetear la gobernanza y mejorar la calidad de las políticas públicas. Para resetear la gobernanza se requiere:

1. La necesidad de un *liderazgo ético y genuino*, orientado al bien común, es decir con clara conciencia que el deber es servir al ciudadano y no servirse del Estado, y capaz de calibrar las interrelaciones sociales-ambientales y económicas;

2. *Distribución del poder,* para que el poder sea colectivo, no individual, en la toma de decisiones. Una buena práctica es conformar consejos asesores en los distintos pasos durante el diseño e implementación de las políticas públicas; así como, la institucionalización de actores no estatales es particularmente

importante para la construcción de confianza, comprensión colectiva y generar mayor compromiso para colaborar.

3. Se requiere restaurar la *confianza,* algo difícil de lograr hoy día. El primer pilar para restaurar la confianza es la eficiencia en las instituciones del Estado, tener instituciones con la sensibilidad, empatía y competencias para atender al ciudadano; así como también, estándares compartidos y un lenguaje común para integrarnos.

4. La *independencia de los poderes,* condición "sine qua non", para resetear la gobernanza. Ningún poder debe controlar ni dominar a los demás.

5. La *ciencia* como aliado estratégico de esa nueva gobernanza. Los escenarios más reales se basan en la evidencia que solo la ciencia aporta.

6. Se requiere un enfoque *colaborativo*, no ideológico y saber escuchar.

7. Se requiere incorporar el principio de subsidiariedad, a nivel local y territorial. Es decir, dejando la responsabilidad máxima tan cerca del nivel de implementación como sea posible.

## El desarrollo sostenible requiere coherencia a nivel de las políticas públicas

El desarrollo está íntimamente relacionado con las políticas públicas, el producto más visible de la política. Cuán fácil es llevar una política pública a la acción depende de la gobernanza, es decir, de ese sistema de instituciones y actores estatales y no estatales que intervienen y ejercen poder sobre la misma.

Las políticas públicas, así como las alianzas, innovación, recursos económicos y la construcción de capacidades son insumos indispensables en la implementación de la agenda de desarrollo sostenible. Y a diferencia de previas agendas de desarrollo, la Agenda 2030 incorpora en el ODS #17, los insumos anteriormente mencionados.

La agenda de desarrollo sostenible también nos habla que, frente a la indivisibilidad entre los ámbitos sociales, económicos y ambientales, es importante mirar las interrelaciones entre políticas públicas que emanan de los ámbitos indicados. Por ende, la coherencia entre políticas públicas es un criterio importante.

Por ejemplo, al mirar las políticas públicas de los ámbitos económico, ambiental y social, debemos preguntarnos cómo se interrelacionan. Si hay sinergias y se potencian entre sí; o si compiten (*trade-off)* entre sí. Asimismo, pueden identificarse políticas públicas que pueden habilitar la implementación de otras políticas, entre otras. Se requiere coherencia vertical, para asegurar acciones coherentes y coordinadas a diferentes niveles de gobernanza local, nacional y territorial. Lo importante es comprender cuán coherente es el portafolio de políticas públicas y mejorar los logros del desarrollo.

La tabla a continuación[11] permite entender estas interrelaciones. En este ejemplo, se analiza

11 OECD (2016), Better Policies for Sustainable Development 2016: A New Framework for Policy Coherence, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264256996-en

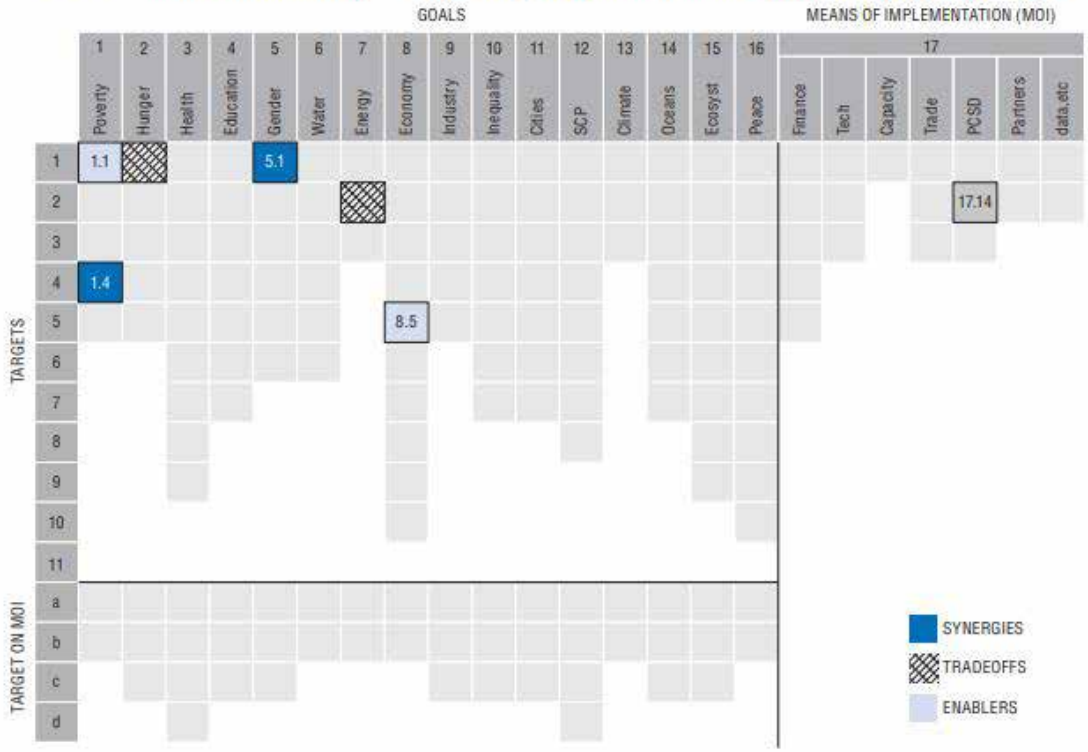
la seguridad alimentaria y las interacciones de políticas entre varios ODS y metas. Se muestran las interrelaciones de sinergia (bloque azul), *trade-offs* (bloque rayado) y factores habilitadores (bloque celeste).

Una política pública para la seguridad alimentaria se refuerza (azul) cuando nos aseguramos que tanto hombres como mujeres pueden ser titulares y tener control sobre la tierra (meta 1.4) asi como, si se elimina toda forma de discriminación en mujeres y niñas (meta 5.1). Esta es una interrelación de sinergia entre estas políticas públicas.

Pero también se identifica que las políticas públicas pueden competir entre sí (*trade-offs*). Por ejemplo, la eliminación de la hambruna puede verse comprometida si el uso de la tierra y agua se destina a la siembra de biocombustibles (7.2) para aumentar la proporción de energías renovables vs al cultivo de alimentos (2.1) para eliminar la hambruna (bloque rayado).

Asimismo, lograr empleo pleno y productivo para todos (meta 8.5), aumenta ingresos y reduce la pobreza (1.1) habilitando a las personas para comprar alimentos.

Table 3.3. **Global Food Security: Examples of policy interactions across the SDGs and Targets**




- *Synergies:* Ending all forms of discrimination against all women and girls everywhere (5.1) would ensure that men and women have equal ownership and control over land and other resources (1.4).
- *Trade-offs:* Increasing the share of renewable energy (7.2) could potentially conflict with ending hunger (2.1) if food crops and biofuel crops compete for the same land and/or water.
- *Enablers:* Achieving full and productive employment for all (8.5) would increase incomes and reduce poverty (1.1), enabling people to afford buying food.
- Policy coherence for sustainable development (17.14) cuts across all goals and targets.

*Source:* OECD, 2015.

Finalmente, es importante resaltar que esta nueva óptica de mirar la política pública, ya no desde un enfoque sectorial sino intersectorial y multidimensional, requiere de espacios y ámbitos interinstitucionales e intersectoriales, para comprender las interrelaciones y lograr mejores políticas públicas y resultados. Por ello, es importante fortalecer espacios como el Gabinete Social, asegurar la coherencia, mejorar la eficiencia, impacto y calidad de la acción estatal; dimensión fundamental de la gobernanza.

## COVID y las implicaciones sobre el modelo de desarrollo

Previo a la crisis de COVID, pensamos que la crisis climática y el desarrollo sostenible era la "amenaza mayor" y reto que tendríamos que afrontar. Sabíamos que no podíamos seguir haciendo más de lo mismo y que era necesario repensar la economía, acortar brechas en salud y educación entre otros; y prestar atención a la creciente desigualdad en la distribución de la riqueza.

La pandemia llega en momentos en que la región muestra señales de una gobernanza en deterioro que puede agravarse si el deterioro en la calidad de vida escala a niveles mayores como resultado de la pandemia y la falta de oportunidades. Y si bien vamos aprendiendo a convivir con el virus, no sabemos cuándo y cómo vamos a salir de la crisis sanitaria, con lo cual es de esperar que mientras más tiempo nos tome salir de la crisis sanitaria, mayor es la probabilidad que el deterioro social nos lleve a situaciones de descontrol e inestabilidad.

La pandemia nos deja lecciones importantes. A diferencia de otras pandemias, hemos sido testigos de cómo una crisis sanitaria ha desencadenado una crisis económica y social, mostrando fehacientemente la interdependencia entre los sistemas, tema central en la agenda de desarrollo sostenible. Ese choque sistémico ha sido global, algo sin precedente.

La COVID-19 ha puesto la lupa sobre la capacidad de los Estados para reorganizarse, teniendo presente que las políticas públicas existentes son para un mundo que no existe, y que podemos reconstruir mejor si tornamos la crisis en una oportunidad para transformar y desatar los cuellos de botella, que desde el Estado nos impiden aspirar a un mejor nivel de vida y bienestar para todos. La apuesta es resetear la gobernanza, las relaciones de poder y las políticas públicas.

Esta crisis de salud pública, también ha mostrado que cambios, que en tiempos normales hubiesen tomado años, han pasado en días. De manera expedita, las plataformas virtuales han facilitado el teletrabajo, la educación y formación de estudiantes; la digitalización de procesos y servicios han acercado el Estado al ciudadano; los negocios se han reinventado ofreciendo nuevos productos y servicios y; las personas han tenido que desaprender, reaprender y asumir cambios de comportamiento que de otra forma no se hubiesen dado. Esto indica que el cambio y reorganizarse, es posible[12].

No obstante, la pandemia tendrá consecuencias

12 Yuval Noah Harari. https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75

"preocupantes" en cuanto al desarrollo de los países. La COVID traerá consigo una pérdida de oportunidades, por el cierre de empresas y pérdida de empleos, haciendo que el desempleo se convierta en una de las principales secuelas de la crisis; en América Latina, se anticipan retrocesos en los niveles de pobreza, el total de personas en pobreza pasará de 185.5 MM 2019 a 230.9 MM en 2020,de los cuales 118 MM son mujeres; se proyecta una mayor desigualdad en la distribución del ingreso; profundización de la desigualdad; y un impacto en la desigualdad de género, por el aumento de la carga de cuidados en los hogares de las mujeres[13].

Contrario a lo que inicialmente pensamos, que el año 2030 sería el punto de inflexión para salvaguardar el planeta, ¡El COVID acercó ese punto de inflexión y la encrucijada es ahora! Y en efecto, las decisiones que tomemos hoy, como Estado y a nivel individual, definirán el nivel de bienestar y prosperidad a futuro.

Frente a este escenario, permítanme concluir con el pensamiento de entrada para este artículo: No hay mejor momento para reflexionar sobre la gobernanza, las políticas públicas y los desafíos que como humanidad afrontamos, que el actual.

13 https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final_200714_version_revisada_ab-ppt_informe_covid_5_15_julio.pdf.

# Construyendo gobernanza para la prevención de conflictos, a través de los métodos de solución de controversias

**José Guadalupe Steele Garza**

Dr. José Guadalupe Steele Garza

Realizó estudios de Doctorado en Intervención Social y Mediación en la Universidad de Murcia, España, obteniendo mención honorifica Cum Laude; Maestría en Ciencias con especialidad en Métodos Alternos de Solución de Controversias por la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL; Posgrado en Protección al consumidor, por la Universidad Nacional a Distancia en Madrid, España. Estudios de Posgrado Métodos Alternos de Solución de Controversias, por la Universidad de Buenos Aires Argentina (UBA). Obtuvo la Licenciatura en Ciencias jurídicas en la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Es profesor a nivel de Licenciatura, Maestría y Doctorado en la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Maestro invitado en Instituciones académicas públicas y privadas, nacionales e Internacionales.

Miembro del Claustro Académico de la Fiscalía General de Justicia en el Estado de Nuevo León, Evaluador del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Facilitador Certificado para el ejercicio de la Mediación, Conciliación y Arbitraje por el Instituto de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Autor y Coautor de 28 obras literarias a nivel local, nacional e internacional en la línea de investigación en Mecanismos de Solución de Controversias. Ha obtenido reconocimientos y galardones nacionales e internacionales. Actualmente es el Presidente Nacional de Colegios de Mediadores.

*Los MSC, como un principio elemental para la gobernanza, deben considerarse dentro de las agendas políticas legislativas y planes de desarrollo de los gobiernos, con la intervención y participación de la sociedad civil para difusión e instrumentación en el conocimiento sobre su alcance y límites, para construir sociedades con competencias en la solución de conflictos.*

## INTRODUCCIÓN

A finales del siglo XX e inicios del presente, se han realizado movimientos sociales y esfuerzos para fortalecer la democracia y la gobernanza en algunos países del mundo, impulsando reformas normativas jurídicas con el objetivo de actualizar su régimen político, e indudablemente la sociedad ha ejercido influencia para participar en las políticas públicas que enaltecen la nueva relación entre la ciudadanía y las autoridades gubernamentales para enfrentar los retos de un país.

La democracia, es una forma de conducir los asuntos públicos que permite adoptar decisiones legítimas y colectivamente eficientes bajo condiciones heterogéneas, convicciones normativas plurales y diversas estructuras de distribución del bienestar. (Monsivais Carrillo, 2013).

El sistema democrático, es un reconocimiento social de libertades, que contiene reglas que determinan la conducta para una convivencia armónica y, cuya esencia se encuentra en la dignidad humana y el respeto irrestricto a los derechos humanos; Esta aleación entre democracia y derechos humanos constituye, el nuevo paradigma del Estado constitucional del derecho. (Ferrajoli, 1998).

## LA GOBERNANZA Y SUS IMPLICACIONES EN LOS MÉTODOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

La gobernanza se ha definido, conforme al diccionario de la Real Academia Española, como el arte de gobernar y se propone como objetivo, el logro de un desarrollo económico, social e institucional, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía, es decir un gobierno que dirige, coordina e integra capacidades con la sociedad donde prevalece la negociación, colaboración e interacción en las políticas públicas a través de sus planes de desarrollo. La nueva gobernanza es una alternativa de gobierno en la que participa la sociedad, con un rol preponderante de interdependencia, interlocución, concertación, pero con corresponsabilidades mutuas, en la que se construyen puentes comunicacionales fluidos, con absoluta transparencia, que opera a partir de la transformación de las voluntades individuales y colectivas, en un equilibrio estratégico, transformándose en un proceso de dirección sociopolítica que incrementa las interacciones de los actores sociales y gubernamentales. (Kooiman, 2003).

Un principio básico para la gobernanza son los métodos de solución de conflictos (MSC), en las que se establecen metodologías de actuación procedimental en que los participantes en un conflicto tienen la oportunidad de ejercer sus derechos y obligaciones, para resolver sus diferencias en forma amigable, prevaleciendo el diálogo y comunicación efectiva. Es un nuevo estilo de atención y solución de discrepancias, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos y actores no gubernamentales.

Algunos sistemas de justicia del orden jurisdiccional violan los derechos humanos

de acceso a la justicia al destacarse por administrar procesos lentos, obscuros e ineficientes, además, que han sido rebasados por la acumulación de asuntos pendientes por resolver y ante las evidentes expectativas de una mayoría de los justiciables que se sienten decepcionados por el acontecer y retardo de la justicia. (Steele Graza, Hernández Ramírez, & Balderas Martínez, 2017)

Los MSC son el resultado de una necesidad social por la evolución transformativa que requiere de nuevos accesos a sistemas de justicia para satisfacer sus exigencias y, en este contexto, los métodos de solución de controversias reemprenden, como una forma diferente en el abordaje del conflicto con características especiales que lo hacen eficiente, transparente y con alto grado de confiabilidad.

Los métodos de solución de controversias aluden a nuevas realidades y crean condiciones acerca de construir sociedades pacificas de libre pensamiento, con igualdad de oportunidades, inclusivas y democráticas (Whittingham Munévar, 2010). Podemos apuntar que, son el eje toral del acceso a los sistemas de justicia y han trascendido positivamente en el ámbito de la gobernanza en algunos países, al convertirse en un derecho humano, contribuyendo a la pacificación y armonía en las diferencias entre los participantes.[14] Los MSC se dividen en métodos autocompositivos, por ejemplo, negociación, mediación, conciliación, modelos de justicia restaurativa y métodos heterocompositivos, como el arbitraje. Cada uno despliega su propia definición y características que resaltan sus diferencias:

**Negociación**: Es un proceso en el que dos o más partes emplean técnicas diversas de comunicación, con el fin de obtener un resultado o solución que satisfaga de manera razonable y justa sus pretensiones, intereses, necesidades o aspiraciones. (Gorjón Gómez & Steele Garza, 2020)

**Mediación**: Es un método de solución de conflictos en el que las partes son conducidas por un tercero neutral que facilitará la comunicación para lograr una solución consensuada. Los participantes tienen una intervención conjunta con el tercero. El proceso termina en el momento en que lo dispongan las partes. El cumplimiento de los resultados es voluntario, pero en algunas legislaciones es vinculante. (Gorjón Gómez & Steele Garza, 2020).

**Conciliación**: Consiste en la actividad de un tercero neutral, nombrado por los participantes del conflicto, cuyo objetivo es proponer alternativas de solución y persuade a las partes para lograr un acuerdo, el conciliador se puede apegar a reglamentos previamente establecidos por instituciones gubernamentales o privadas. La actividad del conciliador es organizar y darles orden a las ideas generadas en las sesiones (Gorjón Gómez & Steele Garza , 2020).

14 La Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, se ha pronunciado respecto al derecho humano de la tutela efectiva a través de los mecanismos alternos de solución de controversias, en la que refiere que " Se establecen en un mismo plano constitucional y con la misma dignidad al tener como objeto, idéntica finalidad, que es, resolver los diferendos entre los sujetos que se encuentren bajo el imperio de la ley", el anterior pronunciamiento de la corte, es congruente moderno y visionario con la nueva gobernanza en la búsqueda permanente de la real justicia pronta y expedita, en el que interviene la sociedad, ante una justicia racional y equilibrada, más humana y eficiente, que reclaman los pueblos democráticos. Amparo en revisión 278/2012. De fecha 13 de septiembre de 2012. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito.

**Justicia restaurativa**. El Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa de Naciones Unidas del año 2016, la define como una forma de responder al comportamiento delictivo, balanceando las necesidades de la comunidad, las víctimas y los delincuentes (ONU, 2016). Existen otros adjetivos para describirla; por ejemplo: justicia comunitaria, positiva, reparadora, relacional, restauradora. No obstante, el objeto final de la actuación restaurativa se asemeja en sus términos al otorgar a los intervinientes una solución positiva, restableciendo un vínculo social fracturado, activando el proceso de comunicación efectiva, que les permite compartir sus emociones y sentimientos, así como la reparación y restitución de sus derechos trasgredidos. Algunos modelos de justicia restaurativa podrán utilizarse en diferentes contiendas: junta restaurativa, encuentro víctima/ofensor, conferencias de grupos familiares, círculos de pacificación, círculos para construir la paz, círculos de sentencia.

**Arbitraje**: Es un método de solución de controversias en el que las partes someten sus diferencias a un árbitro especializado, con la diferencia con otros MSC, de tener formalidades de procedimiento en distintas etapas procesales. La decisión del árbitro es vinculante y se equipara a los títulos ejecutivos y a las sentencias judiciales. Los tipos de arbitrajes son de derecho y equidad, y se diferencian entre arbitrajes institucionales o ad hoc (Gorjón Gómez & Steele Garza, 2020).

**La gobernanza y su impacto en los MSC**: Es la búsqueda de vivir en paz y solucionar conflictos en conjunto con la sociedad civil y el Estado, produciendo resultados satisfactorios. Las experiencias de los facilitadores, mediadores, conciliadores, negociadores y árbitros han demostrado que el sometimiento de métodos autocompositivos y heterocompositivos, optimiza la resolución de los asuntos en un régimen político democrático y de gobernanza que se legitiman entre sí, pero sobre todo la satisfacción de los participantes al advertir en forma directa y concertada sus propias disputas. Los métodos de solución de conflictos son una excelente herramienta dentro de la sociedad democrática, para la formación de ciudadanos responsables, debido a que en ellos está el fortalecimiento de la democracia de un país. (Calcaterra, 2002)

Las necesidades actuales requieren de una justicia formal, rápida, económica y con incipiente ritualismo, en la que la sociedad participe, sea escuchada y comprendida y logre acuerdos con expectativas positivas en la solución a la controversia. (Steele Graza, Hernández Ramírez, & Balderas Martínez, 2018).

La gobernanza influye directamente en los métodos de solución de conflictos, al poseer características de identidad común, y tener una combinación de trabajo en equipo entre la sociedad civil y el Estado, en la búsqueda de dirimir sus conflictos de manera puntual, aportando sus capacidades para el bienestar común, en una relación más equilibrada, con mayor participación de actores sociales y una revaloración de las capacidades que responde a los cambios sociales. (Aguilar-Villanueva, 2010), y se impone como un área de oportunidad más inteligente, tolerante y, cordial para lograr

una convivencia en sociedades más complejas y exigentes.

Para vigorizar los MSC en un país democrático, es elemental la visión y voluntad política que involucra a distintos actores gubernamentales y sociales. En cuanto mejor institucionalizado se encuentre un régimen, los principios democráticos pueden operar de una forma más apasionante y auténtica para garantizar una transposición instrumental eficaz.

## PRINCIPIOS RECTORES DE LOS MÉTODOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y LA GOBERNANZA

El Libro blanco de la Unión Europea (Directiva Europea, 2001) señala que los principios que constituyen la gobernanza son la apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, en ese contexto, parafraseando su aplicación a los métodos de solución de controversias podemos realizar una disquisición analógica:

**Apertura**: El gobierno colabora con la sociedad en forma directa, desarrollando una comunicación clara, precisa, veraz y efectiva.

**Participación**: Se refiere al compromiso de la sociedad de participar en forma individual o a través de instituciones de intermediación legítimas que representen sus intereses. La participación se construye sobre la base de la existencia y respeto de los derechos de libertad de expresión.

**Responsabilidad:** Es preciso clarificar el papel de cada uno de los participantes en los procedimientos y asumir la responsabilidad que le corresponde.

**Eficacia**: Los acuerdos deben ser eficaces, oportunos y producir los resultados sobre la base de objetivos claros. La eficacia de los acuerdos requiere que la operatividad sea equilibrada y proporcional en cada una de las distintas fases del procedimiento, desde el inicio de la concepción del conflicto hasta la sesión conjunta.

**Coherencia**: La coherencia requiere un liderazgo y conexión con los protagonistas de la controversia y un firme compromiso para garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema de pacificación. Los procedimientos y las acciones emprendidas deben ser comprensibles por los participantes.

Los métodos de solución de conflictos en una gobernanza deberán contener principios rectores para su desarrollo y subrayar los valores democráticos en cada una de las etapas procedimentales y, de inicio, visualizar positivamente el conflicto y entenderlo como algo consustancial a los seres humanos en sus formas de vida social y, que puede resultar constructivo y beneficioso para los participantes.

**Voluntariedad**: Es la principal característica en que los participantes son libres de participar y generar acuerdos, por lo que la autodeterminación es esencial para activar el procedimiento MSC.

**Dignidad humana**: reconocimiento de la dignidad intrínseca de los derechos humanos, eliminando las prácticas de segregación,

discriminación y exclusión de grupos de la población.

**Confidencialidad**: Los participantes se obligan a mantener en sigilo la información, lo cual aumenta las perspectivas de llegar a un avenimiento en la disputa, permitiendo instar a las partes a hablar con sinceridad y a explorar exhaustivamente las cuestiones que motivaron la controversia.

**Neutralidad**: Alude al comportamiento del tercero neutral frente a los participantes; es su obligación mantenerse neutro en su postura, es decir, una sana distancia equilibrada en su actitud y aptitud.

**Imparcialidad**: El tercero neutral actuará alejado de favoritismos o prejuicios, tratando a los participantes con absoluta objetividad, evitando proponer una opinión tendenciosa o hacer preferencias en favor de alguno.

**Equidad**: Es obligación que el tercero neutral equilibre las posturas y que sus determinaciones se realicen con absoluta proporcionalidad y con la responsabilidad de asegurarse que los participantes entiendan claramente los contenidos y alcances del procedimiento. Los equilibrios de poder garantizan la participación continua y efectiva en las sesiones.

**Flexibilidad**: El procedimiento de los MSC tiene un alto grado de informalidad, ello quiere decir que se evitan procedimientos ritualistas que compliquen las sesiones, evitando una complejidad excesiva y rigidez en el procedimiento.

**Oralidad**: Los procedimientos de MSC privilegian la oralidad; es la oportunidad de los participantes de expresar y argumentar sus propuestas, ideas y emociones, bajo reglas previamente establecidas al inicio y durante las sesiones.

**Información**: La democracia depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el debate, para ello, deben tener acceso a información para estar en condiciones de conocer los antecedentes e historia del conflicto, que permita interactuar y objetar, conforme a sus intereses.

**El Pluralismo**: La diversidad e inclusión de la sociedad para participar e interactuar, siempre y cuando tenga relación con la controversia; es decir, la no discriminación e igualdad de género como elementos prioritarios.

**Valores**: La tolerancia, paciencia, diálogo, responsabilidad, compromiso y confianza en los MSC por parte de los intervinientes, para estar en disponibilidad de manejar sus intereses antagónicos en forma plena y justa.

**Transparencia**: La claridad y amplia difusión de las reglas, normatividad y etapas procedimentales en las sesiones.

*Los MSC son procedimientos que resuelven las diferencias de las partes de manera colaborativa, a través de diversas técnicas, habilidades, destrezas, con una metodología que emana de las competencias del tercero neutral, bajo la génesis de la cordialidad y respeto, en el que los participantes incitan una solución negociada que satisfaga los intereses en forma equilibrada, en el que se aceptan y reconozcan la contienda argumental hasta construir acuerdos.*

La justicia, a través de los MSC, será siempre un eje toral de la democracia y protección de los derechos humanos, que consiste en que cada persona tenga su libertad de manejar sus roles y toma de decisiones, conforme a estrategias de pacificación y creatividad para dirimir las controversias.

El contexto mundial en el que nos encontramos requiere de un sistema de justicia moderno, innovador, eficaz y garantista, que otorgue una mayor seguridad jurídica, genere confianza en la ciudadanía y en los mercados, porque una justicia ágil y eficaz es la piedra angular de cualquier modelo productivo. (Gonzalo Quiroga, Gorjón Gómez, & Sánchez García, 2011). La nueva gobernanza en los MSC, es un proceso de regulación y coordinación que estimula un ambiente fresco a la sociedad y un gobierno fuerte y transparente que involucra a los diversos sectores de la población, orientado al bienestar, y ayudan a resolver problemas sociales. (Kemb, 2012)

La justicia es una prioridad para la gobernabilidad y su gobernanza ocurre cuando la *toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia* (Joan, 2001).

## CENTROS ADMINISTRADORES DE LOS MÉTODOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

La instauración de organismos administradores de MSC en el ámbito público y privado debe tener objetivos de paz y justicia social, además de reunir algunos requisitos básicos para su operación, entre los que destacan:

- **Reglamento**: En el que se garantiza que el centro o instituto que administra los MSC tenga buenas prácticas y se rijan por estándares que favorezcan la operación, que deberá de contener una descripción del procedimiento para la identificación de las etapas procedimentales y una estructura organizativa y operativa.

- **Código de ética**: Es un documento que contiene principios y valores que tendrán que ser respetados por los propios integrantes y comprenderá una descripción del procedimiento para valorar al personal en su desempeño, así como su perfil, conocimientos, experiencia e integridad personal. Lo anterior contribuirá para conocer su vocación de servicio para satisfacer las expectativas y responder a las necesidades de la sociedad; el código de ética es una declaración de las prioridades éticas de la organización.

- **Mejora continua**: Generar estadísticas de actuación y de valorización de resultados sobre el impacto de los MSC en los conflictos en la sociedad y su resolución, con el objeto de mejorar los mecanismos de seguimiento y garantizar mejores resultados del sistema. Es importante disponer de un buzón de comentarios mediante encuestas sobre la satisfacción o insatisfacción del servicio prestado.

- **Capacitación**: El personal, en todos los niveles, deberá recibir una capacitación

continua, garantizando los conocimientos y las competencias necesarias, con el objeto de proporcionar los servicios con calidad. Además, en su contratación se deberá considerar la inclusión e igualdad de género.

- **Certificación**: El mediador, conciliador, negociador, facilitador o árbitro tendrá que ser un profesional certificado en técnicas, habilidades y destrezas en la solución de conflictos; no obstante, en algunas comunidades de difícil acceso podrá eximirse de la certificación para desarrollar el procedimiento de MSC, en aquellos casos que sea aceptado por los protagonistas del conflicto, por tener buena fama pública y sea una persona proba. La confianza del tercero neutral y expertos desempeña un rol importante, considerando, desde luego, su prestigio y los principios morales y éticos.

Los centros administradores de métodos de solución de conflictos, en sede judicial e instituciones privadas, son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita. Además, tendrán algunos beneficios a los participantes, entre los que destacan:

- Se legitima la gobernanza con la participación de los involucrados en el conflicto, al tener acceso para su colaboración en el procedimiento.
- Desaparece la autoridad jerárquica y los participantes se encuentran en un plano de igualdad y de coordinación.
- Se privilegian la responsabilidad personal, el respeto al prójimo y se activa el proceso de comunicación, la tolerancia y la negociación para el desarrollo colectivo.
- Se exploran los intereses y necesidades de los participantes en la conflictología.
- El impacto positivo en la relación futura de los participantes del conflicto frente a la sociedad.
- Se garantiza el acceso a la justicia a las personas vulnerables y marginadas.
- El procedimiento MSC, concluye a petición de los participantes.

Los procedimientos MSC observan mayor flexibilidad al abrir el abanico de posibilidades para la atención de las diferencias, al tener la libertad de los participantes en reflexionar sus posiciones, referente a sus derechos y obligaciones e, indudablemente, se acelera la solución del conflicto por la escasez de formalismos legales. (Steele Garza, 2014)

Un aspecto importante a considerar del tercero neutral, consiste en analizar la personalidad jurídica y la calidad moral de los intervinientes, desde el perfil de sus capacidades y competencias, hasta la preparación mental en el abordaje del conflicto. En la práctica se ventilan asuntos en los que los participantes no contribuyen a la solución de conflictos al detectar que sus reales intereses y necesidades o estados emocionales no son congruentes o compatibles con la esencia de la disputa y, en consecuencia, contribuyen al desgate emocional, económico, tiempo perdido e insatisfacción del sistema MSC.

Por lo anterior, se requiere el impulso de los MSC como una necesidad social de gobernabilidad que aluda a nuevos principios, normatividades, procedimientos y buenas prácticas, para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia pacífica y la manera de coordinarse para realizar objetivos definidos (Aguilar Villanueva, 2006). La humanización de la justicia, a través de los métodos de solución de controversias, es una obligación en una sociedad democrática, en la que se busca satisfacer las necesidades de una colectividad, logrando la tranquilidad y la armonía de la ciudadanía. (Steele Graza, Hernández Ramírez, & Balderas Martínez, 2017).

## REFLEXIONES FINALES

Los MSC, como un principio elemental para la gobernanza, deben considerarse dentro de las agendas políticas legislativas y planes de desarrollo de los gobiernos, con la intervención y participación de la sociedad civil para la difusión e instrumentación en el conocimiento sobre su alcance y límites, para construir sociedades con competencias en la solución de conflictos.

La gobernanza en los MSC contribuye a la mejora y elaboración de mejores prácticas, a través de las cuales se regulan y respetan los derechos humanos, prevalece la transparencia y se legitiman las autoridades, las organizaciones, el sector privado, las instituciones académicas y todos aquellos involucrados en la gobernanza y pacificación de la comunidad.

Los Estados deben propiciar la aplicación de los MSC en el sistema de administración de justicia, como un requisito de procedibilidad que permita dar solución oportuna, asequible y eficaz a las controversias, estimulando la resolución de conflictos en una fase preliminar, con recursos humanos capacitados y recursos materiales suficientes para su desempeño eficaz e instrumentar la justicia con prontitud.

El gobierno debe generar políticas públicas que promuevan la gobernanza responsable de los MSC y dar a conocer a la sociedad civil, los beneficios, para contribuir al desarrollo y la instrumentación organizativa a través de diseños institucionales y programas educacionales en el abordaje y solución de conflictos.

La instauración de los MSC en forma integral contribuye a una sociedad que enaltezca la democracia y su gobernanza, demostrando capacidades de respuesta efectiva que impactan en un alto nivel de satisfacción y, por consecuencia, en el desarrollo productivo social.

Los principios de la gobernanza aplicados a los MSC coadyuvan a una mayor apertura ante los agentes gubernamentales y no gubernamentales, al asumir sus propias responsabilidades frente a los desafíos de modernizar la justicia alternativa. Para ello se debe de suscribir convenios de cooperación con asociaciones, instituciones del ámbito público y privado, universidades, empresarios, grupos vulnerables u cualquier miembro de la sociedad, con el fin de promover una mayor cooperación y coherencia en aras de pacificar las comunidades.

Una gobernanza débil tiene efectos adversos e inestables, la responsable promueve el desarrollo social, económico y las expectativas de la ciudadanía de justicia, equidad, objetividad

y eficiencia, pero sobre todo alienta la cultura de la paz.

## Referencias Bibliográficas


Aguilar Villanueva, L. (2006). Gobernanza y gestión pública. Mexico, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva, L. (2010). Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar. Méxixo: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Calcaterra, R. (2002). Mediación estratégica. Barcelona: Gedisa.

Directiva Europea. (2001). Libro blanco. La Gobernanza Europea. Bruselas: Comunidad Europea.

Ferrajoli, L. (1998). Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global", Isonomía, (9) 173-184.

Gonzalo Quiroga, M. (2011). Métodos alternos. Una justicia más progresista y universalizada. En M. Gonzalo Quiroga y F.J. Gorjón Gómez (eds.), Metodos alternos de solución de conflictos. Herramientas de paz y modernizacion de la Justicia (p. 41-65). Madrid: Dykinson.

Gorjón Gómez , F., y Steele Garza , J.G. (2020). Métodos alternativos de solución de conflictos. México: Oxford Universy Press.

Prats i Catala, J. (2001). GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO HUMANO. Marco conceptual y analítico. Revista Instituciones y Desarrollo, (10), 103-148.

Kemb, B. (2012). La nueva gobernanza de los sistemas universitarios. Madrid: Octaerdo.

Kooiman, J. (2003). Governing as governance. London: SAGE Publications.

Monsivais Carrillo, A. (2013). La democracia como política pública: Oportunidades para el fortalecimiento democrático. Revista de Estudios Sociales, (47), 25-38.

ONU, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2016). Manual sobre programas de justicia restaurativa. Nueva York: ONU.

Steele Garza, J. G..(2014). La incoercibilidad en las instituciones administradoras de justicia alternativa. En H. De León Batista, N. Cedeño de Paredes, R. Soler Mendizábal, T. Pardo, M. Acuña Zepeda, F. Gorjón Gómez, y J. Aguilar Garnica (Coords.), Justicia en el marco de los derechos humanos, la equidad y la justicia alternativa. Perspectiva panameña y mexicana. (pp. 303-313). Monterrey: UANL, FACDYC, PGN, Órgano Judicial.

Steele Garza, J. G., Hernández Ramírez, M.A., y Balderas Martínez, D. (2017). La protección de las víctimas en el nuevo sistema penal acusatorio. Monterrey: Cerda.

Steele Garza, J.G., Hernández Ramírez, M.A., y Balderas Martínez, D. (2018). Evolución Histórica de la Defensoría Pública y los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias. Monterrey: Cerda.

Steele Garza, J.G., Hernández Ramírez, M.A., y Balderas Martínez, D. (2017). El nuevo sistema policial en México. Monterrey: Cerda.

Whittingham Munévar, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? Revista Análisis Internacional, (2) 219-235.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde America Latina. Perfiles latinoamericanos, 19 (38), 39-64.

# La planificación en la descentralización como instrumento de gestión pública

**Mónica I. Castillo Arjona**

Mónica I. Castillo Arjona

Es licenciada en Derecho y Ciencias Políticas. Posee una maestría en Derecho Procesal y estudios en Métodos Alternos de Solución de Conflictos. Es mediadora y conciliadora idónea, doctoranda del Programa de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Madrid-España. Se desempeña como docente universitaria desde el año 2003. Durante los últimos diez años, ha dictado los módulos sobre contrato público y el régimen de responsabilidad, en la Universidad Latina de Panamá.

También ha participado como expositora en distintos seminarios, congresos y foros nacionales e internacionales. Es autora de artículos sobre derecho administrativo, contratación pública, derecho disciplinario, y ciencias políticas; actualmente se desenvuelve como Secretaria General y Procuradora de la Administración, Suplente.

**Id orcid.org/0000-0002-3891-4700**
Fecha de entrega: 20 de septiembre de 2020.

**Palabras Clave:**

Descentralización; planificación; gestión pública.

**SUMARIO**

**1.** Introducción; **2.** La transformación del concepto de Estado y la gestión pública del Siglo XXI; **3.** Aproximación entre la planificación y políticas públicas; **4.** La planificación en la descentralización; **5.** Órganos de supervisión de la ejecución de los planes según los distintos niveles de gobierno; **6.** Conclusión; **7.** Referencias.

## 1. INTRODUCCIÓN

Gran parte de las ideas que desarrollo a continuación, tuve la oportunidad de exponerlas en una conferencia dictada en el marco del Encuentro Nacional de Gobernadores Provinciales y Alcaldes Municipales, llevado a cabo en la ciudad de Chitré, provincia de Herrera, los días 23 y 24 de noviembre de 2017. Sin embargo, los actuales acontecimientos que vivimos en el mundo, me motivaron a plantear este tema, para su publicación en la Revista institucional Gestión Pública, cuyo título de esta edición se orienta hacia "Los nuevos desafíos de la gobernanza".

Por ello he considerado de vital importancia, nuevamente, abordar el tema de la "Planificación en la descentralización, visto como un instrumento de gestión pública"; tomando en cuenta el impacto que la crisis de la COVID-19, ha tenido en nuestro país; y, especialmente, en nuestros municipios. Realidad que nos plantea la necesidad de hacer uso de las herramientas idóneas que nos permitan mitigar el impacto provocado por esta pandemia. De igual manera, resulta preponderante mirar hacia atrás, a fin de poder hacer una revaluación de la gestión municipal; y así, determinar qué procesos deben ser mejorados, de cara a preparar al país, y principalmente, a los municipios frente a futuras crisis.

La gestión pública debe ser sostenida, continua y permanente; y bajo ese enfoque, la infraestructura municipal debe construirse de cara al rol que juega frente a la sociedad.

En este sentido, mis ideas en torno a la figura de la "Planificación", las planteo desde tres grandes componentes. El primero de ellos, en torno a algunas consideraciones generales que abarcan tópicos como la transformación del concepto de Estado, el derecho fundamental a la buena administración y la gestión pública del siglo XXI.

Como segundo aspecto, me refiero a la aproximación entre planificación y las políticas públicas; para finalmente, como tercer y último punto, desarrollar lo atinente a la planificación en la descentralización.

## 2. LA TRANSFORMACIÓN DEL CONCEPTO DE ESTADO Y LA GESTIÓN PÚBLICA DEL SIGLO XXI

Para referirnos hoy en día a la planificación y a su importancia como herramienta de gestión pública, tenemos que necesariamente partir de un enfoque historicista ya que solo de esta forma podemos empezar a valorar las transformaciones que se han dado a través del tiempo, y cómo estas han determinado el camino que debemos seguir; especialmente cuando abordamos un tema de relevancia, como lo es la gestión pública.

En este sentido, es necesario traer a colación los orígenes de las ideas del concepto de Estado, social y democrático de derecho, los cuales se remontan a la segunda fase del Estado liberal de derecho, es decir a la fase democrática, que corre entre el Siglo XIX y el XX, en donde vemos que se amplía el concepto de ciudadano, dando pie a una mayor participación y una verdadera igualdad, situación que se enfatiza mucho más con los movimientos de las clases obreras en la Alemania de Bismark, en 1881; posteriormente, con la Primera Guerra Mundial, y finalmente,

con la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.

Estos antecedentes históricos incidieron en el surgimiento de un derecho público que se encuentra impregnado de garantismo. Movimiento que se ve marcado en las Constituciones de Italia (1947), Alemania Federal (1949), Francia (1958) y España (1978), cuya tendencia es la búsqueda de "un mundo centrado en la dignidad, los derechos y deberes; es decir, en las garantías".

De igual manera, los trabajos de destacados acádemicos del derecho administrativo como Duguit y Hauriou y sus aportes alrededor del concepto de "servicio público" como eje central del derecho público, dejando a un lado el concepto de "soberanía" a partir del siglo XX,[15] fueron progresivamente consolidando una visión más igualitaria del derecho administrativo, inspirados de forma importante por las ideas "kantianas".[16]

Esto nos pone por delante un derecho público que se encuentra centrado en regular las relaciones entre el Estado y los particulares; pero en donde el ciudadano no es visto como un ente pasivo frente a la administración, sino como un individuo activo, que es consciente que sobre él recaen tanto derechos como obligaciones.

Este elemento representa, precisamente, un cambio de paradigma y una transformación no solo en el derecho público, sino en el concepto de Estado. Ya que ese individuo es consciente del papel determinante que juega en el desarrollo de esa gestión pública del siglo XXI; ya que su participación es importante para la administración e influye de forma determinante en la toma de decisiones que son adoptadas por los gobernantes. Ya que los cambios que se han venido introduciendo en las distintas constituciones, a través de los años, propugnan por un concepto de Estado social y democrático de derecho, en donde el elemento de la participación, quizás más que el de la representación, juega un papel determinante.

Por lo tanto, podemos señalar que la característica más significativa del derecho administrativo del siglo XXI no va a ser el poder público, ni probablemente, el servicio público sino el interés general.[17] Esa conciencia del ciudadano, frente al rol que juega en la sociedad, nos lleva a construir una nueva concepción del interés general.

De tal manera que lo importante no es la organización en sí, sino cómo se estructura el Estado para cumplir con su esencia, que es el interés general; y que no es más que la concreción de una serie de derechos fundamentales, tales como: la educación, la salud, el trabajo; en fin, cualquier otro derecho social e individual reconocido al hombre.[18]

15 DUGUIT, León. Las transformaciones del derecho público. Traducción con estudio preliminar de Adolfo Posada y Ramón Jaén. 2ª ed., Madrid, España: Editorial Francisco Beltran, Librería Española y Extranjera, 1915, p. 52 y 113.

16 VILLAR B, Luís. *La paz en la doctrina del derecho de Kant*. Tercera reimpresión, Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2004, p.64.

17 RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales*. Sevilla, España: Global Law Press-Editorial derecho global; Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2015, p. 14, cit: "Es decir, el interés generalya no se define unilateral y monopolíticamente por la administración pública, como antaño. Ahora es preciso convocar y recibir la vitalidad real que emerge de la vida social, lo que reclama una cada vez más intensa y honda participación social".

18 Ídem, p.14.

Nuestra Constitución Política en su artículo 17[19], recoge lo que anteriormente he expuesto al contemplar que:

> ARTÍCULO 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.
>
> Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los **derechos fundamentales** y la **dignidad de la persona**. (El subrayado es nuestro).

A partir de aquí, vemos un concepto de interés general que se construye, no a partir del poder, sino a partir de la dignidad de las personas.

Por lo tanto, y tal como lo destaca el profesor Rodríguez-Arana, vemos que los cinco principios que conforman el Estado, social y democrático de derecho y sobre los cuales se construye el nuevo derecho administrativo son: 1. La juridicidad; 2. La separación de poderes; 3. El reconocimiento de derechos fundamentales; 4. Solidaridad; 5. Participación.[20]

De tal manera que, la "Buena administración", término acuñado por el Dr. Rodríguez-Arana, se convierte en un principio general aplicable no solo a la administración pública, sino al derecho administrativo. La gestión pública debe construirse a partir de un servicio objetivo al interés general, en donde debe primar la "justicia en la administración", y no "sobre la administración", como lo destaca el académico Sabino Cassese.[21]

En ese sentido, debo resaltar que en los últimos años, la República de Panamá ha reconocido y se ha comprometido a través de una serie de documentos declarativos internacionales, a promover ese derecho fundamental a la buena administración.[22] Entre estos documentos destaco la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, adoptada por Panamá en el año 2013; la cual al referirse a la "buena administración", señala que de ese derecho fundamental se derivan una serie de derechos,

---

19 *Constitución Política de la República de Panamá, publicado en la Gaceta Oficial 25,176 de 15 de noviembre de 2004.*

20 *Ponencia de Jaime Rodríguez-Arana, Derecho a una buena administración dictada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, México, 8 de agosto de 2016. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=JVkYfy3tS6M.*

21 CASSESE, Sabino. *Derecho administrativo: historia y futuro*. Sevilla, España: Global Law Press-Editorial Derecho Global; Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2014, cit. p.295.

22 *El CLAD es un organismo internacional de obligada referencia en las áreas de su competencia. Además del reconocimiento que ha logrado entre los gobiernos de Iberoamérica, diversos organismos públicos internacionales suelen solicitar su colaboración. Igualmente, desarrolla actividades de investigación y fortalecimiento institucional en conjunto con distintas instituciones gubernamentales de cooperación e instituciones de investigación y docencia de Europa, Estados Unidos y Canadá. Institucionalmente participa en otras instancias internacionales y es la secretaría técnica permanente de la Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado que se realizan en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.*

*En las Cumbres se han aprobado los siguientes documentos doctrinarios propuestos por el CLAD:*

- *Carta Iberoamericana de la Función Pública. Bolivia 2003.*
- *Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Uruguay 2006.*
- *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Chile 2007.*
- *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. El Salvador 2008.*
- *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Portugal 2009.*
- *Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Panamá 2013.*
- *Disponible en:* http://old.clad.org/documentos/declaraciones

entre los cuales puedo resaltar los siguientes: la motivación (el derecho administrativo debe ser concreto y argumentado); la tutela administrativa efectiva; derecho a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativo y justo; derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración Pública; derecho a conocer y a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos, para lo cual la administración pública propiciará el uso de la tecnología de la información; derecho a la participación en las actuaciones administrativas; derecho a servicios públicos y de interés general de calidad; derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad (trato digno); derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la administración pública, entre otros derechos.[23]

Todos estos documentos se encuentran alineados con los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible[24] los cuales fueron adoptados en septiembre de 2015, por los líderes mundiales, quienes se han comprometido con una serie de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos, como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible (Agenda 2030), y que es una actividad supervisada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En el caso de la República de Panamá, esas pautas fueron adoptadas mediante Decreto Ejecutivo número 393, del 14 de septiembre de 2015. A fin de cumplir en un tiempo perentorio con dichos objetivos, el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo[25] publicó un documento en donde se integran los ODS con las estrategias, acuerdos e iniciativas de la Concertación Nacional, lo que dio lugar al Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado 2030, dado a conocer en el año 2017, y que constituye la base de toda la planificación del Estado panameño.[26]

## 3. APROXIMACIÓN ENTRE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El ex primer ministro de la India, Sri Pandit Jawaharlal Nehru[27], y padre de Indira Gandhi, quien jugó un papel preponderante en la independencia de la India; fue uno de los

23 *Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Adoptada en ciudad de Panamá, Rep. Panamá 2013. Disponible en: http://old.clad.org/documentos/declaraciones/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20deberes%20y%20derechos%20-%20documento%20aprobado.pdf/view*

24 *Los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), también conocidos como Objetivos Mundiales, son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.*

*Estos 17 Objetivos se basan en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz y la justicia, entre otras prioridades.*

*Disponible en: http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible.*

25 "El Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo es el espacio de diálogo y consulta legalmente constituido, mediante Ley 20 de 2008, donde convergen diversos sectores, quienes de manera participativa y concertada trabajan en la búsqueda de acuerdos y consensos sobre temas nacionales relevantes, en los cuales debemos ponernos de acuerdo todos los panameños". Disponible en: https://www.concertacion.org.pa/Quienes-Somos.

26 Datos extraídos de la página web del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Disponible en: https://www.concertacion.org.pa/Plan-Estrategico-Nacional-con-Vision-de-Estado-Panama-2030.

27 Ruiza, M., Fernández, T. y Tamaro, E. (2004). Biografia de Sri Pandit Jawaharlal Nehru. En Biografías y Vidas. La enciclopedia biográfica en línea. Barcelona (España). Recuperado de https://www.biografiasyvidas.com/biografia/n/nehru.htm **el 12 de septiembre de 2020**. *"Descendiente de una familia aristocrática, en 1905 marchó al Reino Unido, donde estudió derecho. Formó parte de la corriente de jóvenes intelectuales que en la década de 1920 defendió las ideas nacionalistas de Gandhi, pero su radicalismo le alejó de su maestro".*

principales promotores de la planificación en su país, ya que la consideraba *"un instrumento para la transformación económica y social de la India"*[28]. Su influencia fue tal que, inclusive en el período posguerra, la India llegó a ser un referente en materia de planificación.

Nehru definió la planificación como el acto a través del cual se "aplica la inteligencia para tratar los hechos y las situaciones como son y para encontrar un modo de resolver problemas".[29]

Toda planificación, más que de consideraciones técnicas, debe partir de una idea política. De tal forma que, si detrás de una planificación no existe una política clara, la misma se vuelve letra muerta. En otras palabras, la planificación se convierte en un instrumento de desarrollo de esas políticas públicas, en donde tienen que estar contenidos esos objetivos generales.

La planificación debemos entenderla desde la perspectiva del desarrollo económico y social de las sociedades. Concepto que empieza a introducirse como consecuencia de la necesidad de transformación económica existente posefectos de la Segunda Guerra Mundial. Una planificación debe ser normativa, pero también estratégica; y en el caso de la relación del ciudadano con la administración o las autoridades de gobierno, tener presente que el individuo es el centro de toda esa gestión pública.

Es posible hablar de planificación estratégica en el sector público, en la medida que las estra-tegias constituyan líneas genéricas de acción, en las vías o caminos que cada organización administrativa puede desarrollar en el ejercicio de sus competencias, para la consecución total o parcial de un determinado objetivo político.

La crisis generada por la actual pandemia ha puesto de relieve la necesidad de replantearnos el camino a seguir; ya que tal como lo ha señalado la CEPAL, la misma ha alejado a América Latina y el Caribe de la pronta consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.[30]

De cara a ello, resulta importante construir políticas públicas que puedan mitigar el impacto causado por la COVID-19; principalmente, en los países en vía de desarrollo. Y que ha dejado en evidencia la necesidad de restructurar las prioridades nacionales, destinando mayor can-tidad del gasto público hacia aquellos renglones más débiles, como la salud y la educación.

Sin embargo, la optimización del uso de estos recursos depende en gran medida de un efectivo desarrollo de las políticas públicas, que solo pueden ser instrumentalizados a través de una correcta y eficiente planificación, que se oriente a satisfacer los intereses de la colectividad.

---

28 PATEL, Surendra J. et al. *Desarrollo planificado en la India*: I. Revisión de los cambios importantes ocurridos entre 1950 y 1975. II. Reflexiones en torno a posibles opciones: 1980-2000. Estudios de Asia y África, vol. 16, no. 1 (47) , 1981, pp. 1-70, disponible: https://www.jstor.org/stable/i40012815

29 Cit. por BERNAZZA, Claudia. *La planificación.* Adaptación del texto "Introducción a la Planificación" Ezequiel ANDER EGG - Siglo XXI - 1991 p. 3. Disponible en: http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/bern2.pdf

30 CEPAL-OPS. *Salud y Economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.* Informe Covid-19, p. 1-27, Copyright OPS y Naciones Unidas, Jul/2020.

## 4. LA PLANIFICACIÓN EN LA DESCENTRALIZACIÓN

La Ley 37 de 29 de junio de 2009[31], Que descentraliza la Administración Pública, modificada por la Ley 14 de 21 de abril de 2015, la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, la Ley 139 de 2020, y la Ley155 de 2020; dispone que el objetivo de la descentralización es acercar las decisiones de la administración pública a la ciudadanía, trasladando las funciones públicas al nivel de gobierno más cercano a ella, con la finalidad de favorecer el diálogo público-privado, para promover la capacidad de los territorios y así alcanzar una mayor eficacia y eficiencia del gasto público, con el principal norte de mejorar la provisión de los servicios básicos y agilizar la gestión pública.

De tal manera que las políticas provinciales, municipales y comarcales no pueden en ningún momento, desalinearse de los objetivos nacionales trazados.

En estos momentos, más que nunca, nuestro país requiere poner en marcha políticas inter-sectoriales que permitan brindar un abordaje integral, frente a los múltiples problemas que ha generado la COVID-19; de tal manera que, busquen controlar los efectos negativos de la pandemia. Sin embargo, este ejercicio, si bien tiene un liderazgo nacional, debe articularse con el apoyo y coordinación de las autoridades provinciales, municipales y locales.

En este sentido, vemos que la Ley 37 de 2009 y sus modificaciones se proyectan como un aliado eficaz frente a esta lucha; a través de una aplicación oportuna de la planificación, vista como una herramienta útil e indispensable.

De cara a ello, debo destacar que la normativa en materia de descentralización[32] hace referencia a dos tipos de planificación, las cuales se integran entre sí:

Una de ellas es la *planificación estratégica para el desarrollo*, que no es más que el plan general definido por el Estado[33], pero que implica que sea desarrollado por cada provincia, distrito y corregimiento[34]; y la otra, la *planificación territorial*[35]; la cual se diseña y construye a partir de un proceso coordinado, en el cual deben participar instituciones nacionales, provinciales y municipales. La misma se artícula a través de una serie de instrumentos jerárquicos, entre los cuales se encuentra: el *plan estratégico de gobierno*, que es el plan que el Órgano Ejecutivo debe adoptar a más tardar, dentro de los seis primeros meses de instalada cada administración, el cual debe estar enmarcado dentro de los objetivos y metas que surgen de la Concertación Nacional para el Desarrollo y su propio compromiso electoral.

Este plan estratégico de gobierno se encuentra regulado en la Ley 34 de 2008[36] sobre Responsabilidad Social Fiscal, e incluye una estrategia económica y social, una programación

31 *La Ley 37 de 29 de junio de 2009, "Que descentraliza la Administración Pública, modificada por la Ley 66 de 29 octubre de 2015", publicada en la Gaceta Oficial 27901-A del 30 de octubre de 2015, y las modificaciones introducidas por la Ley 139 de 2 de abril de 2020 (Gaceta 28994-B) y Ley 155 de 15 de mayo de 2020 (Gaceta 29025).*

*Disponible en: http:// infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa*

32 Ley 37 de 2009, y sus modificaciones.

33 Artículo 12 de la Ley 37 de 2009.

34 Artículos 57, 67, 75 de la Ley 37 de 2009.

35 Artículos 13, 34 y ss. de la Ley 37 de 2009.

36 Artículo 16 de la *Ley 34 de 5 de junio de 2008 "De responsabilidad Social Fiscal, publicada en la Gaceta Oficial 26056 de 6 de junio de 2008.*

*Disponible en: http://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa*

financiera a cinco años y un plan de inversiones públicas, también a cinco años, que es el que va a servir de base para establecer criterios para la canalización del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional.

En ese sentido, el marco regulatorio de la Ley 37 de 2009 define cómo se debe alinear tanto el plan estratégico de gobierno, competencia exclusiva del Ejecutivo, con la política nacional de ordenamiento territorial, cuyo diseño también es competencia exclusiva del Ejecutivo, a través de la institución encargada de este proceso; y, con los planes estratégicos y territoriales, tanto provinciales, distritales como de corregimiento.

Así vemos que el plan estratégico de gobierno, que se encuentra desarrollado en la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, constituye la base a partir de la cual deben estructurarse las demás planificaciones, esta planificación plurianual solo puede ser modificada por el Consejo de Gabinete y publicadas en Gaceta Oficial.[37]

Otro actor importante, en este esquema piramidal, que integra la planificación territorial, se encuentra en el *plan estratégico provincial y comarcal*; que al final es el resultado de los planes estratégicos distritales y los planes sectoriales, incluyendo los aportes del sector privado emanados de la Junta Técnica.[38] 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 el caso de las comarcas indígenas, el plan estratégico será sometido al congreso comarcal para su aprobación o rechazo.

De igual manera, el plan estratégico distrital, que compete al municipio, es el resultado de la integración de los planes de desarrollo estratégicos locales de los corregimientos, con la visión del distrito; y obviamente, siguiendo la política nacional y sectorial; y finalmente, el último instrumento de planificación territorial lo constituye: el *plan estratégico de corregimiento*, el cual será elaborado por las juntas de desarrollo local.

El modelo de planificación que desarrolla la Ley 37 de 2009, garantiza un desarrollo homogéno del país. Si hoy en día, dicho desarrollo no se ha podido alcanzar, en gran medida se debe a que este esquema de planificación no es atendido de forma estricta por parte de las autoridades locales. Múltiples factores inciden en esta realidad; desde falta de conocimiento, falta de capital humano profesionalizado en esta área, como también cierto grado de resistencia a trabajar bajo indicadores que permitan orientar la gestión pública hacia resultados concretos.

No obstante, debemos reconocer que a través de los años se ha ganado una mayor conciencia por parte de las autoridades, frente a la necesidad de darle un cambio a la gestión, tanto provincial como municipal; que permitan en un tiempo relativamente corto, brindar respuestas a las necesidades de la comunidad. Interesantemente, es muy probable que la actual crisis constituya un elemento desencadenante,

37 Artículo 17 de la Ley 34 de 2008, se refiere a la revisión periodica de la programación financiera y el presupuesto de inversiones.
38 Artículos 40 y 41 de Ley 37 de 2009.

que permita adoptar cambios importantes en el modelo de gestión; y, a su vez, poner en marcha el diseño de un modelo de planificación, acorde a lo que dispone el ordenamiento jurídico en materia de descentralización.

## 5. ÓRGANOS DE SUPERVISIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES SEGÚN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO.

**Plan estratégico provincial y comarcal:** Es aprobado por el Pleno del consejo provincial, a iniciativa del Gobernador. En las áreas comarcales, la planificación cumplirá los mismos requisitos recogidos en los artículos 40 y ss. de la Ley 37 de 2009, modificada por la Ley 66 de 2015, pero debe ser sometido al congreso comarcal, para su aprobación o rechazo.

**Plan estratégico distrital:** La junta de desarrollo municipal[39], juega un papel determinante en la concertación y coordinación del plan estratégico distrital. Tomando en cuenta que el levantamiento de ese plan es el resultado de un trabajo coordinado entre los municipios y las autoridades tradicionales.

El plan estratégico distrital será aprobado por los representantes de los concejos municipales. En el caso de las comarcas Kuna Yala, Madungandi y Wargandi habrá un plan estratégico que será presentado y aprobado por el congreso general y consejo comarcal.[40]

**Plan estratégico de corregimiento:** Es elaborado por las juntas comunales.[41]

El ordenamiento jurídico destaca que, la coordinación interinstitucional para realizar la planificación del territorio nacional será responsabilidad del consejo nacional del desarrollo territorial; cuya secretaría estará adscrita al Ministerio de Vivienda.[42]

Para poder planificar estratégicamente, se deben conocer los problemas municipales y locales; tener un consenso sobre los mismos, a fin de proyectar, de esta manera, una solución progresiva y a futuro de esos problemas.

Estos planes estratégicos no podrán cumplir su finalidad, sino contamos con planes operativos anuales y presupuestarios, que puedan concretar esas estrategias generales.

Dentro de ese plan operativo anual provincial, deben estar integrados los planes operativos anuales de ministerios, municipios, intermediarios financieros y otros en la provincia. Sin embargo, para que este plan operativo anual pueda ser ejecutado; es importante que cada entidad contratante tenga su propio plan de adquisiciones, el cual permitirá en los tiempos estimados, que se produzca la materialización de toda esta planificación.

Es importante que el recurso humano, en los municipios, esté debidamente capacitado y profesionalizado; ya que sin esos requisitos, nunca se podrá ejecutar una verdadera planificación.

Sin embargo, toda esta gestión tiene que estar encaminada a satisfacer el interés general. Ya que debemos tener presente que, actualmente, nos encontramos frente a un ciudadano que

39 Artículo 89 de la Ley 37 de 2009, modificado por la Ley 14 de 21 de abril de 2015.
40 Artículo 104 de la Ley 37 de 2009, modificado por la Ley 66 de 2015.
41 Artículo 13 de la Ley 37 de 2009.
42 Artículo 14 de la Ley 37 de 2009.

exige resultados a corto plazo, de manera eficiente y efectiva, sobre la base del derecho fundamental a una buena administración; visto como un todo, independientemente del nivel de gobierno. Si no logramos una cohesión entre el sector público y el privado, legitimando en debida forma los proyectos que desarrollamos en la comunidad; probablemente no podremos cumplir con los objetivos originalmente trazados.

## 6. CONCLUSIÓN

Las ideas que he desarrollado a lo largo de este artículo, puedo resumirlas a través de una sencilla fórmula, que se encuentra integrada por distintos factores, cuya sumatoria tiene como fin, alcanzar los objetivos previamente definidos por los administradores públicos:

***Planificación + Fortalecimiento y Desarrollo de Competencias del Recurso Humano + Legitimación social (interés general) + Transparencia = Objetivos Alcanzados.***

## 7. REFERENCIAS

### LIBROS Y ARTÍCULOS


BERNAZZA, Claudia. La Planificación**.** Adaptación del texto "Introducción a la Planificación" Ezequiel ANDER EGG - Siglo XXI - 1991 Cit.p. 3. Disponible en: http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/bern2.pdf

CASSESE, Sabino. Derecho Administrativo: historia y futuro. Sevilla, España: Global Law Press-Editorial derecho global; Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2014, cit. p.295.

CEPAL-OPS. Salud y Economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Informe Covid-19, p. 1-27, Copyright OPS y Naciones Unidas, Jul/2020.

DUGUIT, León. *Las transformaciones del derecho público*. Traducción con estudio preliminar de Adolfo Posada y Ramón Jaén. Segunda Edición, Madrid, España: Editorial Francisco Beltran, Librería Española y Extranjera, 1915, p. 52 y 113.

VILLAR B, Luís. *La paz en la doctrina del derecho de Kant.* Universidad Externado de Colombia, Tercera reimpresión, Bogotá, Colombia, 2004, p.64.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales*. Sevilla, España: Global Law Press-Editorial derecho global; Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2015, p. 14.

Ruiza, M., Fernández, T. y Tamaro, E. (2004). Biografia de Sri Pandit Jawaharlal Nehru. En Biografías y Vidas. La enciclopedia biográfica en línea. Barcelona (España). Recuperado de https://www.biografiasyvidas.com/biografia/n/nehru.htm el 12 de septiembre de 2020.

PATEL, Surendra. Desarrollo planificado en la India: I. Revisión de los cambios importantes ocurridos entre 1950 y 1975. II. Reflexiones en torno a posibles opciones: 1980-2000, publicado por El Colegio de Mexico**. Estudios de Asia y Africa, Vol. 16, no. 1 (47) (Jan-mar, 1981)** pp. 1-70, disponible: https://www.jstor.org/stable/i40012815.

## NORMAS JURÍDICAS

*Constitución Política de la República de Panamá, publicado en la Gaceta Oficial 25,176 de 15 de noviembre de 2004.*

*Disponible en: http://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa*

*Ley 34 de 5 de junio de 2008 "De responsabilidad Social Fiscal, Publicada en la gaceta oficial 26056 de 6 de junio de 2008*

*Disponible en: http://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa*

*La Ley 37 de 29 de junio de 2009, "Que descentraliza la Administración Pública, modificada por la Ley 14 de 21 de abril de 2015 (Gaceta 27767), y la Ley 66 de 29 octubre de 2015", publicada en la Gaceta Oficial 27901-A del 30 de octubre de 2015, y la Ley 139 de 2 de abril de 2020 (Gaceta 28994-B) y Ley 155 de 15 de mayo de 2020 (Gaceta 29025).*

*Disponible en: http://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa*

## REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

*Ponencia de Jaime Rodríguez-Arana, Derecho a una buena administración dictada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, México, 8 de agosto de 2016.*

*Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=JVkYfy3tS6M].*

*Carta Iberoamericana de los Deberes y Derechos del Ciudadano en relación con la Administración Pública, adoptada por Panamá en el año 2013,*

*Disponible en: [http://old.clad.org/documentos/declaraciones].*

*Objetivos de Desarrollo Sostenibles Disponible en: [http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible].*

Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Disponible en: [https://www.concertacion.org.pa/Quienes-Somos].

# La mediación en el gran confinamiento, por la necesaria sincronicidad de la vía judicial

**Francisco Javier Gorjón Gómez - María Elizabeth Rodríguez Rodríguez**

Dr. Francisco Javier Gorjón Gómez

Presidente de la Asociación Internacional de Doctores en MASC, A.C., Director del Doctorado en MASC de la UANL, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 2, Presidente del Colegio de Mediadores de Nuevo León, A.C. Profesor Investigador de la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL. fgorjon@hotmail.com.

ORCID ID 0000 – 0001 – 5296 -6554
Universidad Autónoma de Nuevo León

MMASC. María Elizabeth Rodríguez Rodríguez

Doctoranda del Programa de Doctorado en Métodos Alternos de Solución de Conflictos de la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL; Master en Métodos Alternos de Solución de Conflictos; Profesora de Tiempo Completo de la FACDyC de la Universidad Autónoma de Nuevo León; Miembro del CA Consolidado de Derecho Comprado; Miembro de la línea de investigación de métodos alternos de solución de conflictos del Centro de Investigación de Tecnología Jurídica y Criminológica de la FACDyC de la UANL. eli.rodriguez60@gmail.com.

ORCID ID 0000 – 0002 – 6484 - 4849
Universidad Autónoma de Nuevo León

**Sumario:**

Introducción; Escalada del conflicto; Violencia; La mediación y los MSC como oportunidad de estabilidad; La sincronicidad; Acciones para lograr la sincronicidad; Bibliografía.

## Introducción

Vivimos momentos de caos social, en donde el orden tradicional que un estado de bienestar debería proporcionar se ve trastocado, derivado de una pandemia que ha generado a su vez, varias pandemias más, no solo la de salud, provocada por laCOVID-19, sino también una pandemia económica, derivada de la falta de una respuesta sincrónica institucional: una pandemia de seguridad, derivada de la violencia estructural significativa y ampliada por otros tipos de violencia, entre ellas, la violencia familiar; y pandemia de la crisis de la justicia, provocada por un sunami -así denominado- de asuntos que pondrán en jaque la respuesta del sistema judicial y de procuración de justicia, que es a la que nos referimos con mayor ahínco en este artículo.

Requerimos urgentemente de una sincronicidad entre instituciones y sociedad; de una sincronicidad de estrategias basadas en necesidades reales y actuales, ya que estas últimas -insisto- han cambiado; de la sincronicidad de leyes asincrónicas, con una administración de justicia de multi respuestas, del anacronismo de normas temporales a criterios flexibles y sincrónicos. Indudablemente, un gran reto, que para solventarlo requerimos de sincronizarnos con esta nueva realidad; tenemos la respuesta a la mano. No requerimos cambiar todo nuestro sistema de impartición y procuración de justicia, pues ello nos llevaría años; requerimos que dicho sistema se sincronice con el estado actual y se flexibilicen sus procesos, a través de la innovación y la creatividad, de forma multidimensional. Debemos ir más allá de la simple obediencia del derecho y transitar a la gestión y transformación del conflicto.

Presentamos a la mediación como una salida viable a esta crisis y como una respuesta a esta necesidad de multi respuestas simultáneas al caos social e institucional, señalando la necesaria participación social para poder compensar o neutralizar sus efectos, para contrarrestar las consecuencias de la parálisis jurisdiccional de los últimos meses. Evidenciamos cómo los elementos instrumentales y cientificistas de la mediación y de los demás métodos de solución de conflictos (MSC) son claves para abordar este conflicto que el denominado gran confinamiento ha provocado. Señalamos la necesaria introducción y categorización del confinamiento social voluntario, como una causa de la escalada del conflicto. Explicamos cómo el micro conflicto es un detonador de conflictos sociales y cómo la perspectiva particular del bienestar subjetivo percibido y la concentricidad de los intereses particulares con los de los demás, son una salida con grandes posibilidades de éxito.

## Escalada del conflicto

El gran confinamiento ha trastocado nuestro estilo de vida, redireccionándolo a nuevos horizontes, por lo que podemos afirmar, al día de hoy, que el mañana será diferente, nuestro hacer y quehacer cambiará, ya que la pandemia no solo ha transformando el accionar de las personas en sociedad, también está transformado a las instituciones.

Es en este marco en donde la escalada del conflicto ha aumentado exponencialmente,

teniendo como principal factor el gran confinamiento, los estudiosos no lo tenían considerado; las acciones hasta ahora planeadas para contrarrestarlo son inocuas, ya que fueron diseñadas bajo otros parámetros y circunstancias. Los elementos de este fenómeno social son diferentes y sus efectos no solo impactan en determinado sector de la población, como suele suceder con algunos tipos de conflictos y violencias; su impacto es ecuménico, surgiendo un sinnúmero de violencias, principalmente la violencia estruc-tural (Jiménez Bautista, 2019). Por ello, el gran confinamiento deberá integrarse al catálogo de factores generadores de conflictos sociales y particulares.

Nuestro entorno está y estará marcado por la violencia estructural, porque produce un daño en las necesidades humanas en todas sus dimensiones, como resultado de la estratificación social y de la institucionalización de nuestro sistema de organización social, económica y política, evidenciando su incapacidad de reacción ante la escalada del conflicto, provocando una desestabilización generalizada, en donde los micro conflictos se potencian a macro conflictos, derivados de conductas de aislamiento incitadas por el distanciamiento, la falta de empatía, y la ausencia de *kinestésia; p*odría pensarse que el simple hecho de saludarnos, abrazarnos, compartir nuestra energía, y sentir el calor humano; sería hoy por hoy, un factor primigenio de conflicto social. El ser humano requiere ser escuchado, el ser humano requiere expresarse; empero, esta dinámica se interrumpió y, por el momento, no hay un plan para resolverlo.

No hay una estrategia que logre sincronizar el accionar institucional con el social. Como lo mencioné antes. La solución de los conflictos requiere de la presencialidad. Las políticas de bienestar social se diseñaron, igualmente, bajo la misma óptica, cuanto más las políticas normativistas, siendo este elemento el principal generador del conflicto y de su escalada.

## Violencia

Un elemento singular de este fenómeno, que marcará un antes y un después, en esta época, es la violencia estructural. Me atrevo a afirmar que esta violencia es hoy la suma de todas las violencias, por tanto que la pandemia sincronizó causas y efectos, ya que el gran confinamiento le ha dado un rol de participación, en un mismo sentido y estadio, a toda la sociedad y sus esquemas organizativos. Por lo que la violencia ya no la podemos abordar como tradicionalmente se la había identificado, en razón de sus elementos generadores y su composición; los elementos de ella tienen nuevas variables e indicadores. Por poner un ejemplo, "*quién podría pensar que una madre, haciendo la tarea con su hijo, provocaría violencia,*" no solo entre ellos, si no con los demás miembros de la familia, por dar un ejemplo.

Uno de los principales factores generadores de la violencia y del conflicto es la percepción que cada uno tiene de su situación y del caos que esta genera en su cotidianeidad (Vinyamata, 2006); es la afectación a su bienestar subjetivo percibido, a su felicidad (Fischman, 2011), por lo que un reducto singular se convierte en epicentro de la escalada del conflicto.

El hacer o no de las instituciones y de las personas es el caldo de cultivo, así como la

desorganización y la falta de planeación institucional. Nunca antes, esto, que de una u otra manera siempre había estado presente y que hoy se evidencia, nos había afectado tanto en nuestro *modus vivendi*. La falta de probidad gubernamental la percibíamos como un conflicto lejano, al cual nos acostumbramos (v. gr.: crisis económica, falta de servicios de salud, educación, seguridad, desempleo, etc.); aprendimos a ignorarlo o, tal vez, a resignarnos. Sin embargo, hoy esa indolencia ha irrumpido en lo más profundo de nuestros hogares, en lo más sensible de "nuestra" organización, afectando nuestra felicidad y nuestra paz, por lo que no podemos resignarnos y mucho menos ignóralo.

Hoy lo vemos con más claridad, dándonos cuenta de que el desempleo generado por la pandemia es por falta de subsidios, por lo que los patrones se han visto en la necesidad de obligar a sus empleados a trabajar en condiciones críticas. Empero, esta escalada de violencia no es solo un efecto de la omisión gubernamental; la sociedad también contribuye sustancialmente, justificando actos violentos, por no respetar la cuarentena, por la especulación que produce desabastecimiento y, encarecimiento de productos.

La familia es la principal afectada, por lo que la estrategia debería centrase en protegerla. La violencia familiar ha crecido exponencialmente. Si no hacemos algo por la familia habrá una desestabilización profunda difícil de remontar. Si no tenemos relaciones firmes y sanas, qué podemos esperar de las relaciones sociales y ocasionales de nuestro entorno laboral y social.

Esta violencia está marcada por el conflicto entre parejas, el abandono, la angustia por el encierro, las diferencias entre padres e hijos, entre hermanos, lo tensión con la familia extendida, el aumento del alcoholismo y la drogadicción como puerta falsa, la incertidumbre económica y social, la segregación, los embarazos no planeados, las enfermedades no atendidas, el miedo, y la incredulidad e ignorancia de las personas sobre los efectos del COVID-19.

El confinamiento voluntario ha cambiado a las personas. Las parejas se reencuentran y se dan cuenta de que ya no son lo que creían que eran. El nivel de tolerancia se desborda en unos cuantos metros cuadrados en donde padres e hijos tienen que combinar escuela y trabajo, incertidumbre por falta de habilidades y competencias para las que nadie está preparado. El descubrimiento de lo que significa ser padre y/o hijo, la falta de creatividad para vivir, el desinterés y desencuentro con los amigos y el afloramiento de individualismos y de egoísmos, sumándole que no en todos los casos el hogar es un lugar seguro.

En consecuencia, se trastoca el sistema de bienestar social, que fue diseñado para dar estabilidad y bienestar a la familia, que en este momento está cuestionado y es endeble. Debemos reaccionar a esta nueva realidad. El bienestar, la felicidad y la paz deben ser los ejes trasversales de todo plan de contingencia y los pilares de la nueva organización social. Debemos cuidar nuestros más elementales derechos humanos (Zaragoza & et.al., 2007). Debe de primar la dignidad de las personas como elemento *sine qua non* de todo plan de acción, necesariamente en un ambiente de respeto y tolerancia (Kolangui Nisanof, 2011).

## La mediación y los MSC como oportunidad de estabilidad

Hemos destacado la corresponsabilidad que existe en el aumento de violencia, por ello debemos sincronizar los esfuerzos de la sociedad con los del gobierno; este último debe generar los espacios y las condiciones para lograrlo. En este momento podemos decir, *a priori,* que el uso de los métodos de solución de conflictos (MSC) es una posibilidad viable e inmediata, ya que no requiere de una transformación sustancial para poder convertirse en una opción ante la parálisis jurisdiccional.

Requerimos de liderazgos y la mediación los produce, alienta la reconstitución de una persona ante un proceso de gestión y transformación de su conflicto, lo hace líder ante su núcleo familiar, ante su comunidad, en su trabajo. El ser líder significa responsabilidad y transformación de actitudes; Hesselbein & Shrader, 2010 señalan que el liderazgo es una cuestión de ser y no de hacer. La mediación produce ese cambio y alienta la habilidad de las personas de pasivos a activos; necesitamos líderes positivos para salir de este conflicto social y para ello requerimos de liderazgos positivos.

Es necesario crear espacios armónicos con la participación ciudadana para poder lograr sincronía, para poder convivir y disminuir todos los conflictos y disminuir significativamente los riesgos psicosociales. Nuestro sistema tradicional de solución de conflictos se encuentra colapsado y no está respondiendo adecuadamente al confinamiento y no se dará abasto una vez que este termine.

Se avecina una marejada de conflictos. Hay quienes la han denominado a "*sunami de la parálisis jurisdiccional*". Este sumani ha acumulado una fuerza negativa, que al momento que detone, su contención sobrepasará la capacidad instalada de la vía judicial y de las fiscalías. Pensemos que solo en la Ciudad de México se atendían 93 mil personas diarias. Es cierto que es una de las ciudades más grandes del mundo, con más de 20 millones de habitantes; sin embargo, representa solo el 15% de la población total de México. Si especulamos y consideramos los otros 31 estados, estamos hablando de millones de personas que no han sido atendidas en estos más de 150 días de pandemia, y no estamos considerando en esta ecuación, a las personas que atiende la Fiscalía. ¿Cómo vamos a lidiar con ello?. Necesitamos de una gran alianza entre el Poder Judicial y la ciudadanía. O generamos nuevas condiciones y nos adaptamos, o sufriremos consecuencias que trastocarán nuestro estilo de vida por los años venideros. Este fenómeno no es exclusivo de México, aunque es uno de los países más afectados a nivel internacional; todos los países incluyendo Panamá, se verán afectados por este sunami de parálisis jurisdiccional.

Es en este escenario donde la mediación puede ser el acicate o el torque de la transformación y de la conjunción de los esfuerzos de la sociedad y del gobierno, está demostrado que cuando ello sucede, se crea una sinergia social (Gorjón Gómez & FIGUERUELO BURRIEZA, 2008), ya que la mediación se basa en la transformación positiva del conflicto; su gestión se centra en la solidaridad, en la oportunidad, en la creatividad de las personas. La mediación se sustenta en el respeto y genera el encuentro entre las partes, provocando el diálogo de donde surge

la solución en razón de intereses concéntricos y adaptados.

La mediación representa la sincronicidad entre el interés personal y el interés social; surge de la premisa de la descontextualización de la generación del bienestar por parte del gobierno, y le da a los ciudadanos un papel relevante en la generación de dicho bienestar, haciendo posible y factible que las personas puedan también generar bienestar colectivo, desde la satisfacción de su propio bienestar subjetivo percibido, por lo que podemos introducir en esta acción, no solo el interés personal o la solidaridad o la sincronicidad, sino también el amor. Como fuente de energía de las relaciones personales, el amor engloba todos los elementos del bienestar, la paz, la felicidad, del buen vivir; introducir el amor a los demás, al prójimo, a nosotros mismos nos permitirá cambiar la óptica del conflicto y nos hará más solidarios y sincrónicos, flexibilizando el sistema social de solución de conflictos, que se caracteriza por su rigidez, inflexibilidad y leyes asíncronas.

¿Qué pretendemos con ello?, ¿a dónde vamos?, a la "revaloración social". Debemos introducir en las estructuras políticas y sociales, en sus diversos ámbitos de competencia, la paz y el amor; esto permitirá crear una mayor capacidad de respuesta organizada. Debemos ser proactivos y no pasivos. Requerimos de una transformación social positiva y, para lograrlo debemos impulsar el empoderamiento pacifista.

## La sincronicidad

¿Qué significa la sincronicidad o qué implica sustentar un sistema *ad hoc* de solución de conflictos en la sincronicidad? Significa abordar el conflicto desde dos perspectivas: desde su administración y desde su gestión, que hace de la administración de las instituciones más efectivas y productivas (Dillanés Cisneros & Medina Salgado, 1995). En cuanto a la primera, los procesos deben sincronizarse a la nueva realidad provocada por las pandemias (salud, economía, seguridad, justicia), esto es pasar de ser asincrónicos a sincrónicos, significa que debe adaptarse a la situación según los intereses de las partes, en un contexto de concentricidad con los intereses de los demás y del respeto al orden público y al estado de derecho, implica flexibilizar los criterios normativos, principalmente su instrumentalización, dar paso a la ciudadanización del conflicto, dejar a un lado el proceso tradicional que requiere obligatoriamente la presencia de las partes en lugar y momento, por un proceso que permita la virtualidad de las personas, respetando la sincronicidad.

Ahora bien, en cuanto a la segunda perspectiva, debemos considerar que la solución del conflicto no debe ser valorada desde el incumplimiento de la norma; sino desde el interés de las partes, respetando la norma. Este es un escenario completamente diferente, que hace de la gestión y transformación del conflicto una oportunidad real y tangible, en donde la norma delimita los intereses de las partes y la mediación despliega y amplía posibilidades, dando opciones de vida y de interacción, según el escenario del conflicto de cada quien.

Este abordaje del conflicto permite la sincronicidad de la realidad y del interés de las partes con la asincronicidad de la norma,

transitando el paradigma de la “obediencia de la norma” hacia la “observancia de la norma”. Asincronicidad de la norma significa que esta fue creada en un momento y tiempo determinado en razón de supuestos igualmente determinados, que no necesariamente responden a los actuales. Es cierto que la norma es general e igual para todos, pero ello no significa que no se pueda adaptar a la realidad.

El actual proceso de adaptación es igualmente anacrónico, ya que es lento y tortuoso, no es sincrónico, no podemos basar nuestra estrategia en él; empero, la adaptabilidad de la mediación puede hacerlo sincrónico, sin necesidad de tener que pasar por un sistema anacrónico de transformación, que al fin de los tiempos seguirá desfasado en el tiempo y con las necesidades sociales. Reiteramos, podemos observar la norma sin necesidad de ir en contra de ella.

Ambos escenarios son operativos, sin embargo, la obediencia del derecho trastoca intereses y es inviable en estos momentos. En cambio, los MSC son viables, ya que la observancia de la norma se puede lograr en razón de su respeto y no solo de su acatamiento por ser simplemente la norma. Es cierto que no podemos ir en contra de la norma, pero si podemos ir con la norma, premisa que significa tolerancia, solidaridad y armonía, como parte del procedimiento de gestión y transformación del conflicto que representa la mediación.

### Acciones para lograr la sincronicidad

- Corresponsabilidad, entre los sistemas tradicionales de procuración e impartición de justicia y la ciudadanía, a través de la mediación.
    - La mediación no discrimina y no distingue, opera en un entorno de igualdad y equidad, si no es así fracasa y no hay acuerdo.
    - La mediación *per se* es flexible, por lo que sus técnicas son de fácil adaptación.
    - La mediación es de amplio espectro y sus catálogos de conflictos lo suficientemente amplios y multidimensionales para afrontar el reto del sunami de la parálisis jurisdiccional y de la escalada del conflicto.
- Garantizar el derecho a la paz a través de un sistema social dinámico, en donde se incluya a la mediación como una política pública de bienestar, esto facilitará y garantizará la generación de paz y felicidad.
- Promover la armonía y la tolerancia entre las personas. La ausencia de violencia reditúa en una vida digna.
- Promover el diálogo entre las personas, igualmente redituará en una salud mental y, como consecuencia en una vida digna.
- Generar un balance individual e interno, colectivo y externo que permita a los ciudadanos generar acciones particulares con efectos generales que impacten en su vida, pero también en la vida de los demás,

evitando la escalada de los conflictos, ello permitirá:

- o Ordenar prioridades, esto les dará a las personas una visión diferente de su actual vida y les permitirá prospectar una nueva;

- o Buscar el crecimiento personal de forma espiritual y moral, a través de la reflexión, de su propia razón de ser y de su esquema social de vida;

- o Actuar en razón de sus intereses en concentridad con los intereses de los demás;

- o Ser más empáticos, más acciones y menos critica, ello evitara el conflicto;

- o Conservar la calma y promover la tolerancia y la flexibilidad;

- o Ser más proactivos y positivos. Las actitudes negativas generan conflicto, las positivas integran;

- o Generar equilibrios a través del buen vivir, del vivir bien;

- El sistema judicial y de procuración de justicia debe adaptarse y ser más flexible; debe, de igual manera, dar paso a las nuevas tecnologías y procurar los tribunales virtuales y la mediación *on line*.

  - o Se requiere migrar a la justicia electrónica.

  - o En este momento existen las condiciones sociales para lograrlo. No hay resistencia al uso de las tecnologías (mediadores y mediados). El uso de las tecnologías es accesible a todos.

  - o Tenemos que capacitar a los mediadores en la modalidad on line al igual que se debe transitar a la modalidad de tribunal virtual. El cambio debe de ser sincrónico.

  - o Las técnicas de mediación deben adaptarse como por ejemplo la empatía, la escucha activa, el parafraseo, el reencuadre, el caucus, entre otras.

- Debe darse seguridad jurídica a los actos virtuales, reconocerse el acuerdo entre las partes planamente y no como sucede actualmente aun en la presencialidad.

- Necesitan dotarse de nuevas competencias a los operadores de ambos sistemas.

Estas acciones que impactarán necesariamente en nuestro estado de bienestar, son realmente importantes y de considerarse, ya que representan una dinámica inclusiva, en donde el particular, que busca y encuentra su felicidad, puede beneficiar a los demás, a todo su entorno, a su área de influencia, por el simple hecho de situar sus intereses en concentricidad con los de los demás. Si la persona logra sincronizar su vida con la de los demás, tendremos una sociedad más feliz y pacífica, con base en nuestra propia felicidad y nuestra paz.

La calidad de vida a la que todos aspiramos radicará entonces, en impulsar todas las dinámicas sociales de concertación en los siguientes cuatro elementos: familia, trabajo, amigos y salud. En su equilibrio está la satisfacción con la vida, es la clave del buen vivir, del vivir bien, lo que hará que la sociedad no implosione, no importando el porqué, si se encuentra sincronizada y con un sistema de gestión y transformación de conflictos que le dé mantenimiento; es decir, la mediación como ese sistema de sostenimiento vital que permitirá, en concentricidad con los sistemas tradicionales para garantizar una sociedad más pacífica y más feliz.

## Bibliografía


Dillanés Cisneros, M. E., & Medina Salgado, C. (1995). Liderazgo de sincronicidad: piedra angular de una nueva gerencia. *Gestión y Estrategia*, 112 - 122.

Fischman, D. (2011). *La alta rentabilidad de la felicidad.* México: Aguilar.

Gorjón Gómez, F. J., & FIGUERUELO BURRIEZA, Á. (2008). *Las transformaciones del Derecho en Iberoamérica, Homenaje a los 75 años de la Universidad Autónoma de Nuevo León.* Granada: Comares.

Hesselbein, F., & Shrader, A. (2010). *De lider a lider.* Argentina: Granica.

Jiménez Bautista, F. (2019). *Gestión del Conflicto.* Madrid: Dykinson.

Vinyamata, E. (2006). *Conflictología.* Barcelona: Ariel.

Zaragoza, J., & et.al. (2007). *Los derechos humanos en la sociedad contemporánea.* Monterrey, México: UANL.

*Calle 34, Ave. Cuba, La Exposición - Antiguo Palacio de Artes, Panamá, República de Panamá*
*Central Telefónica: (507) 500-3350 / Telefax: (500) 500-3309*
*procadmon@procuraduria-admon.gob.pa*
*www.procuraduria-admon.gob.pa*