ADMINISTRAÇÃO LOCAL E DESCENTRALIZAÇÃO NA PERSPETIVA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES

GESTIÓN LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE DE CIUDADES

ATAS DO XXV CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD

A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ina

VOL. 1

PUBLICAÇÃO QUE INTEGRA AS ATAS DO XXV CONGRESSO DO CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, RELATIVAS À ÁREA TEMÁTICA

Lisboa, 24 - 27 de novembro de 2020

ORGANIZAÇÃO

Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD)
Governo de Portugal. Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública, através do INA

TÍTULO

Administração local e descentralização na perspetiva do desenvolvimento sustentável das cidades
Gestión local y descentralización desde la perspectiva del desarrollo sostenible de ciudades

AUTORES

Vários

EDIÇÃO

INA Editora

INA EDITORA

Rua da Alfândega, n. 5
1100-016 Lisboa
Tel.: (+351) 218 846 669
E-mail: editora@ina.pt
URL: INA Editora

EXECUÇÃO GRÁFICA

Ana Paula Silva

ISBN

978-989-8096-60-9

2022

All rights reserved. No reproduction, copy or transmission of this book may be made without written permission of the authors. Short excerpts from it may, nevertheless, be reproduced as long as the source is acknowledged

ADMINISTRAÇÃO LOCAL E DESCENTRALIZAÇÃO NA PERSPETIVA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES

GESTIÓN LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE DE CIUDADES

ATAS DO XXV CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD

A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VOLUME 1

ina

SUMÁRIO

Prólogo 5

Nota Introdutória 6

PARTE 1

Apresentação 8

Presentación 11

Relatório 13

PARTE 2

Painéis, comunicações e intervenientes 22

Comunicações 27

Notas Biográficas 329

PRÓLOGO

DE LO LOCAL AL GOBIERNO ABIERTO

Entre los temas tradicionales que tratan los científicos, académicos y profesionales de Iberoamérica, destacan dos que en este caso tenemos el placer de editar en colaboración con el Instituto de Administración de Portugal, tradicional corresponsal del CLAD en Portugal.

El tema local, de importancia desigual en los diversos países, está sometido a una doble dificultad. Por una parte, la diversidad de situaciones en los veinticuatro países, que abarcan desde una población ínfima, a macro urbes como Ciudad de México, Bogotá, Sao Paulo, Buenos Aires y otras, a pequeños asentamientos, que unen a su escasa población, la lejanía de los centros de decisión y otras dificultades como las conexiones por carretera o aéreas y los problemas de acceso a Internet.

Esta situación impide el desarrollo y en gran medida, se conforma como agente impulsor de la emigración hacia las grandes urbes y con frecuencia, cada vez más extendida, a otros países. La tradicional emigración hacia Estados Unidos y Europa es también una realidad de traslados de población de unos países a otros. Este impulso es esencialmente por dificultades políticas y económicas en los últimos diez años.

Por su parte, las cuestiones relativas al gobierno abierto son hoy de singular trascendencia por generar compartimientos cívicos impulsores de la lucha contra la corrupción, así como el control de la actividad gubernamental.

La transparencia, elemento determinante del sistema democrático constituye un deseo tan unánimemente compartido como de dificultoso asentamiento, pero es objeto de constantes proclamas políticas y de legislación casi continua, que no suelen ser del todo ejecutivas, pero se detectan avances generalizados.

En el marco del Congreso del CLAD, estos temas están llamados a tener un desarrollo aún más amplio. Buena prueba de ello es el volumen y la profundidad de los temas tratados, que ponen de manifiesto el interés profesional y científico de ambas materias, de singular trascendencia para el convivir ciudadano en todos los países.

En el ámbito municipal por su proximidad al ciudadano tienen lugar los aspectos más relevantes de las actividades políticas y sociales, desde aquellos relacionados con la vida material, a los que suministran a los individuos conocimientos o tecnologías suficientes para mejorar su vida. De la consolidación de sus instituciones políticas, materiales y culturales, depende en buena medida el bienestar ciudadano, que más tarde puede dar lugar a una sociedad más cohesionada y justa o al incremento de la distancia entre las pequeñas poblaciones y las grandes urbes, dotadas de todas las posibilidades materiales, sociales y tecnológicas.

Si este ciudadano se consolida, si tiene acceso a las tecnologías, a la educación y al conocimiento, estaremos en mejores condiciones para que sea un activo partícipe en el ámbito municipal primero y más tarde en el regional y nacional, del gobierno abierto. Podrá exigir transparencia en el devenir de las actividades públicas, podrá reclamar rendición de cuentas, propondrá, en definitiva, la participación ciudadana en las actividades públicas.

Francisco Javier Velázquez López
Secretario General del CLAD

NOTA INTRODUTÓRIA

1. O "Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública" realiza-se anualmente, desde 1996, sendo acompanhado com grande interesse na arena ibero-americana, pois conta com a participação de oradores, oriundos das equipas governativas responsáveis por, políticas públicas dos Estados membros do CLAD, bem como de investigadores, docentes universitários e representantes de outras instituições com interesse na área das políticas e da administração pública. Esta iniciativa anual constitui, assim uma oportunidade privilegiada de partilha e reflexão sobre experiências, investigações, estudos e publicações nas várias dimensões do processo evolutivo da reforma e modernização do Estado, incluindo a modernização administrativa e a gestão dos assuntos públicos nos países da Ibero-América e do Caribe.

Foi a 14 de novembro de 2017, no decurso da reunião do Conselho Diretivo do Centro Latino Americano para o Desenvolvimento (CLAD), em Madrid (Espanha), que Portugal viu aprovada a proposta para a organização do Congresso do CLAD, a realizar em Lisboa, de 24 a 27 de novembro de 2020. Seria a quinta vez que um Congresso do CLAD decorreria fora do espaço sul-americano, e a segunda em Portugal (VII Congresso, 2002).

2. A pandemia COVID-19, à imagem de todos os domínios da nossa vida social, também teve um forte impacto na organização deste fórum, que assumiu, pela primeira vez um formato híbrido — presencial e *online* — e que contou com a participação de mais de 1000 pessoas de 10 países (dos quais 94 nacionais), incluindo 220 oradores, responsáveis por um total de 80 comunicações, distribuídas pelas 7 áreas temáticas do Congresso — Profissionalização, ética, integridade e sensibilidade social como pilares da função pública do Século 21; Avaliação, gestão da qualidade e inovação como ferramentas para a efetividade das instituições públicas; Gestão local e descentralização na perspetiva do desenvolvimento sustentável das cidades; Administração Pública inclusiva: igualdade de género, juventude e integração da deficiência como base do desenvolvimento humano; Direito público, direitos fundamentais e garantias jurídicas como elementos essenciais do Direito à Boa Administração; Modelos de gestão e políticas públicas no âmbito dos ODS e da Agenda 2030; Governo aberto na perspetiva da transparência, tecnologia, participação cidadã, colaboração e redes sociais na gestão pública.

3. A presente publicação integra as comunicações realizadas no âmbito das sessões apresentadas nos painéis da área temática sobre "Administração Local e descentralização na perspetiva do desenvolvimento sustentável das cidades" (vol. 1), cuja coordenação esteve a cargo de Rui Jacinto, à data Investigador do Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT) e Assistente Convidado no Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

O segundo volume, subordinado à área temática "Governo Aberto sob a perspetiva da transparência, da tecnologia, da participação cidadã, da colaboração e das redes sociais na gestão pública", teve coordenação a cargo de Bruno Monteiro, à data Coordenador do Laboratório de Experimentação da Administração Pública (Labx).

Cada volume inclui ainda a apresentação do tema e um relato com as conclusões das intervenções, preparados pelos respetivos coordenadores.

Com estas publicações, pretende o Instituto Nacional de Administração, I.P. (INA, I.P.), contribuir para a disseminação do conhecimento em áreas cruciais para o desenvolvimento da Administração Pública e da cooperação no espaço ibero-americano, que permanecem — e permanecerão certamente — atuais na agenda da Administração Pública.

A Comissão Instaladora
do Instituto Nacional de Administração, I.P.

PARTE 1

Apresentação

Presentatión

COORDENADOR

RUI JACINTO

Investigador. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT)
Universidade de Coimbra • Portugal

APRESENTAÇÃO

Os diferentes níveis da administração pública debateram-se, nas últimas décadas, com múltiplos desafios para responderem à panóplia de necessidades e expectativas das populações. A capacidade de enfrentar tais solicitações revelou-se variável consoante os contextos locais que mostram a importância da geografia e do ordenamento do território, da organização administrativa e do enquadramento regional dos Estados. A amplitude e acuidade de novos problemas, como os induzidos pela atual pandemia (COVID-19), experiência dolorosa que potencia fragilidades e acentua debilidades, faz adivinhar novos desafios que obrigam as administrações a uma cada vez maior cooperação e articulação e a tirar lições desta experiência para o reforço duma gestão local mais eficiente e estrategicamente focada. Parece adquirido que os novos problemas a enfrentar não se superam com velhas soluções, o que reclama práticas inovadoras e ferramentas inteligentes para enfrentar os tempos que se avizinham.

Esta complexidade é acentuada pela diversidade geográfica, pela desigual distribuição de recursos e por dinâmicas geradoras de impactes territorialmente assimétricos, bem expressos nos fluxos migratórios e na crescente polarização da população e das atividades. Metade do planeta vive, atualmente, em cidades, número que continuará a crescer e fará aumentar o número de pessoas a viver em habitações precárias, degradadas ou favelas. A rápida expansão urbana acentuará o impacto social e ambiental aumentando a pressão sobre a oferta de água potável, saneamento básico, transportes e saúde pública. O conjunto das áreas urbanas, embora ocupem apenas 2% da superfície terrestre, consome entre 60 a 80% da energia e emitem 75% de carbono, evidenciando a importância crítica e maior vulnerabilidade das cidades perante as alterações climáticas.

As respostas locais, neste como em outros domínios, carecem de referências e concertação global, como as plasmadas em alguns Objetivo da Agenda 2030 (10; 11; 13). A gestão local assumiu o desenvolvimento sustentável das cidades quando começou a internalizar competências técnicas, reforçar a participação dos cidadãos na programação e implementar planos e ações que configuram abordagens urbanas integradas, políticas públicas com incidência territorial (centros históricos, áreas urbanas mais desfavorecidas, espaços públicos, etc.) ou setorial (transportes, mobilidade sustentável, cultura, economia local, habitação, combate à pobreza, exclusão social etc.). A premência da intervenção não se pode limitar à habitação e ao urbanístico, mas à promoção do direito a uma cidade inclusiva e não discriminatória, o que implica olhar para o campo económico, social e ambiental como domínios estratégicos para erradicar a pobreza, a fome e esbater as desigualdades a nível urbano.

Este pano de fundo suscita inevitáveis reflexões sobre a gestão local e o debate de vários modos de organização intraestadual e possibilidades de descentralizar. No limiar dum tempo novo, aportado pelo COVID-19, com consequências ainda incertas para a gestão local e imprevisíveis para a evolução das cidades, impõem-se debates que permitam encontrar novas referências teóricas, conhecer boas práticas e estudos de caso, partilhar experiências inovadoras promovidas a nível da gestão local e da descentralização orientadas para o desenvolvimento sustentável das cidades.

PRESENTATIÓN

En las últimas décadas se han debatido los distintos niveles de la administración pública, con numerosos desafíos para responder a una serie de necesidades y expectativas de la población. La capacidad para responder a estas soluciones varía en función de los contextos locales, que muestran la importancia de la geografía y de la ordenación del territorio, de la organización administrativa y del marco regional de los estados. El alcance y la gravedad de nuevos problemas, como los problemas ocasionados por la actual pandemia (COVID-19), experiencia dolorosa que potencia las fragilidades y acentúa las debilidades, supone nuevos desafíos que obligan a las administraciones a una mayor cooperación y articulación y a aprender de esta experiencia para reforzar la gestión local de una forma más eficiente y estratégicamente orientada. Parece claro que los nuevos problemas que han de abordarse no se resuelven con viejas soluciones, lo que exige prácticas innovadoras y herramientas inteligentes para hacer frente a los tiempos que se avecinan.

Esta complejidad se acentúa por la diversidad geográfica, la distribución desigual de los recursos y por dinámicas que generan repercusiones territoriales asimétricas, que se reflejan claramente en los flujos migratorios y en la creciente polarización de la población y de las actividades. En la actualidad, la mitad del planeta vive en ciudades, cifra que seguirá creciendo y que hará que aumente el número de personas que vivan en viviendas precarias, deficientes o favelas. La rápida expansión urbana acentuará el impacto social y medioambiental, lo que aumentará la presión sobre el suministro de agua potable, alcantarillado, transporte y salud pública. El conjunto de las áreas urbanas, que aunque ahora ocupan solo un 2 % de la superficie terrestre, consumen entre un 60 y un 80 % de la energía y emiten el 75 % de carbono, poniendo de relieve la gran importancia y mayor vulnerabilidad de las ciudades ante el cambio climático.

Las respuestas locales, en este como en otros ámbitos, carecen de referencias y acuerdos a escala global, como las plasmadas en algunos objetivos de la Agenda 2030 (10, 11, 12). La gestión local impulsó el desarrollo sostenible de las ciudades cuando se empezó a internalizar las competencias técnicas, a reforzar la participación de los ciudadanos en la programación y a implementar planes y acciones que configuran enfoques urbanos integrados, políticas públicas de incidencia territorial (centros históricos, zonas urbanas más desfavorecidas, espacios públicos etc.) o sectorial (transportes, movilidad sostenible, cultura, economía local, vivienda, lucha contra la pobreza, exclusión social, etc.). La urgencia de la intervención no se puede limitar a la vivienda ni al urbanismo, sino a fomentar el derecho a una ciudad inclusiva y no discriminatoria, lo que implica considerar al campo económico, social y medioambiental como ámbitos estratégicos para erradicar la pobreza, el hambre y atenuar las desigualdades a nivel urbano.

Este telón de fondo suscita reflexiones inevitables sobre la gestión local y el debate sobre los diferentes modos de organización interestatal y las posibilidades de descentralización. En el umbral de un nuevo tiempo, debido a la COVID-19, con consecuencias todavía inciertas para la gestión local e imprevisibles para la evolución de las ciudades, se imponen debates que permiten encontrar nuevas referencias teóricas, conocer buenas prácticas y estudios de caso, compartir experiencias innovadoras que se promueven a nivel de la gestión local y de la descentralización orientadas al desarrollo sostenible de las ciudades.

1. ENQUADRAMENTO: DAS PREOCUPAÇÕES TRANSVERSAIS *ÀS COORDENADAS* ESTRATÉGICAS DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO

As vinte e duas (22) comunicações submetidas no âmbito dos sete (7) painéis foram apresentadas por intervenientes de oito países, sendo três destes painéis formados por redes de investigadores de mais do que um país, pertencendo seis ao continente Americano — México (5 comunicações), Colômbia (4), Argentina (3), Equador (3), Chile (2), Brasil (1) — e a dois da Península Ibérica, respetivamente, Portugal (4) e Espanha (1) (cf. Anexo). O conjunto das comunicações aproximaram-se do apelo proposto debater nesta Área Temática destinado a encontrar "novas referências teóricas, conhecer boas práticas e estudos de caso, partilhar experiências inovadoras promovidas a nível da gestão local e da descentralização orientadas para o desenvolvimento sustentável das cidades."

As comunicações versaram temas com alguma variedade tendo por denominador comum os painéis onde foram apresentados[1]. As várias intervenções deixaram transparecer que a crise que atravessamos acrescentou novas dificuldades às incertezas pré-existentes, aprofundando o sentimento de impotência para enfrentar desafios que são cada vez mais amplos e complexos. Ficou a ideia que os atuais problemas sanitários e as fragilidades notadas na prestação de cuidados à população apenas vincou velhos problemas de desigualdade e exclusão, onde persistem ainda dificuldades elementares como o acesso a alguns serviços básicos, tais como água e saneamento, saúde, educação, segurança, habitação, etc. Importa sublinhar que muitas destas preocupações já haviam sido acolhidas entre os pilares que estruturam a Agenda 2030, uma vez que acabaram plasmadas em algum dos seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

As diferentes apresentações fizeram ressaltar algumas matérias transversais, referidas com frequência e de maneira mais ou menos explicita, pano de fundo presente e com consequências no desenho das políticas públicas:

- **Importância da conjuntura.** A pandemia e o câmbio climático, preocupações citadas frequentemente citadas, adquirem ainda maior centralidade no momento que vivemos, pelos riscos que lhes estão asso-

[1] (i) Instrumentos de gestão para a sustentabilidade na administração pública; (ii) Governar a metrópole em tempos de pandemia e pós-pandemia; (iii) Instrumentos de participação dos governos locais nas políticas nacionais a partir de la Agenda 2030; (iv) Visão sistémica na gestão dos governos locais: análises de capacidade operativa e estratégicas de fortalecimento; (v) Gestão de governos locais face à pandemia. Crise, desafios e respostas em quatro federações Ibero-americanas: Brasil, Espanha, México y Argentina; (vi) Administração pública e desenvolvimento sustentável: propostas para melhorar a gestão local e a descentralização das cidades Ibero-americanas; (vii) Chile: Estado autonómico regional ou confederal plurinacional?

ciados e o forte impacto que têm nas populações, quer rurais como urbanas. Parece legitimo inferir que os novos problemas induzidos pelas alterações climáticas e pela pandemia não se podem enfrentar nem combater com velhas soluções.

- **Diversidade de contextos económicos, sociais e territoriais**. Os desequilíbrios regionais e as assimetrias urbanas verificadas à escala dum país ou, mesmo, duma cidade, foram enfatizados particularmente nos estudos de caso. Tais desigualdades, indissociáveis das especificidades geográficas, económicas e sociais, mas, também, históricas e culturais, são aspetos a ter em consideração no momento de elaborar políticas, estratégias e programas de desenvolvimento.

- **Articulação multinível.** As orientações e referências definidas a nível global, como os ODS, não podem ser declinadas acriticamente nem assumidos sem uma efetiva cooperação institucional entre as diferentes escalas da administração (federal, nacional, regional, local). A coesão territorial nos países Ibero-americanos não pode dispensar, portanto, o conhecimento rigoroso das novas geografias da administração pública nem deixar de promover uma adequada articulação multinível.

A leitura mais fina das comunicações mostra-nos que a *gestão local*, a *descentralização* e o *desenvolvimento sustentável das cidades* remete para uma agenda ampla quer em termos da investigação como da ação. Os diferentes trabalhos revelam, por outro lado, um forte alinhamento com os princípios, valores e preocupações enunciadas na Agenda 2030. Deduz-se de algumas intervenções que importa produzir mais e melhor conhecimento de apoio à decisão e que urge conceber um novo quadro conceptual mais consonante com as atuais exigências, capaz de nortear políticas inovadoras e abordagens mais ousadas para responder a problemas novos e com proporções mais avassaladoras. Se é certo que a atual crise economia e social que acompanha a crise sanitária está a prolongar a crise financeira que se iniciou em 2008, também parece, como referido num painel, que a pandemia está a transformar os debates das políticas públicas[2]. Apesar das pesadas consequências sociais que resultaram da ação conjugada destas crises não surgiu, como ocorreu no início dos anos 70, uma rutura teórica, conceptual e epistemológica que levou à reinvenção de novas abordagens de desenvolvimento. Lembremo-nos que a crise ocorrida *à meio século* foi responsável pela emergência de estratégias baseadas no desenvolvimento local, endógeno, integrado, sustentável, etc.

Parece legítimo concluir, face ao exposto, que estamos perante novos problemas cujo combate não é compatível (apenas) com velhas soluções. A combinação desta ideia com o manancial de informação proporcionado pelos trabalhos apresentados parece sugerir uma agenda mínima norteadora da investigação e da ação pautada por três eixos estruturantes, *coordenadas estratégicas de investigação e de ação* que configuram verdadeiros *temas para uma agenda*:

[2] "Os processos de tomada de decisão em políticas públicas são dependentes de uma boa articulação de informação fundamentada em dados e em métodos de análise e opções de decisão, que devem ser políticas e não exclusivamente técnicas. A evidência da validade e do valor da participação pública nos processos de tomada de decisão está bem estabelecida na literatura de planeamento e governança urbana e metropolitana" (Nuno Pinto).

- fortalecer os governos locais: inovar, modernizar, capacitar a gestão, melhorar o desempenho;

- cidades, metrópoles e coesão urbana: governança, sustentabilidade e requalificação dos espaços públicos;

- políticas públicas e governança multinível: das agendas globais e nacionais às atuações locais.

2. FORTALECER A GESTÃO DOS GOVERNOS LOCAIS: INOVAR, MODERNIZAR, CAPACITAR, MELHORAR O DESEMPENHO

Os trabalhos apresentados em três painéis[3], relativos a contextos sociopolíticos bem distintos (Equador e Portugal), abordaram matérias complementares em duas áreas estratégicas para a governação local:

(i) Melhorar a capacidade de gestão e de articulação dos governos locais (interterritorialidade, intersectorialidade e multiatores). A consolidação da gestão descentralizado e a melhoria da capacidade operativa dos governos locais, urbanos e rurais, previstas no Plano Nacional de Desenvolvimento do Equador, propõe a avaliação das capacidades institucionais e o acompanhamento da evolução e da configuração territorial. Foi referido que as municipalidades já internalizaram dinâmicas de desenvolvimento urbano embora não tenham promovido um tratamento equivalente a nível rural, o que deixa em particulares dificuldades as 825 paróquias rurais que integram os 231 municípios do país. Importa, por isso, "analisar as capacidades institucionais dos governos paroquiais rurais para impulsar o bom viver, valorando que as novas condições socioeconómicas, políticas e sanitárias exigem replantar o desenvolvimento territorial a partir da articulação entre o urbano e o rural"[4]. Os problemas do território são perversos (wicked problems), sendo de relevar a pobreza e a capacidade produtiva, os que decorrem do elevado nível de incerteza, do baixo índice de cooperação e das falhas históricas de desenvolvimento institucional. O fortalecimento institucional dos governos locais para facilitar tal superação passa por intervenções concertadas, tais como: (i) reforço da capacidade de articulação a nível interterritorial, intersectorial e multiatores[5]; (ii) avaliar a capacidade operativa, recorrendo a metodologia de medição, análise e seguimento de políticas públicas (p. ex.: Índice de Capacidade Operativa - ICO)[6].

(ii) Monitorizar, acompanhar e avaliar a gestão pública. Tendo como pano de fundo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que constam da Agenda 2030 e a realidade

[3] Instrumentos de gestão para a sustentabilidade na administração pública; Visão sistémica na gestão dos governos locais: análises de capacidade operativa e estratégicas de fortalecimento; Chile: Estado autonómico regional ou confederal plurinacional?

[4] Capacidad institucional de los gobiernos parroquiales rurales: desafíos y retos para la articulación multinivel (July Claribel Báez Villagómez).

[5] Innovando en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales: una mirada interterritorial, intersectorial y multiactor (Ingrid Aracely Bermeo Zapater).

[6] La capacidad operativa de los gobiernos locales como meta de desarrollo territorial en el Ecuador (Irina María Naranjo Zolotova).

especifica dos municípios portugueses, foram apresentados alguns instrumentos destinados a acompanhar e avaliar a gestão, conhecer o desempenho e propor a melhoria da qualidade dos serviços públicos. Foram destacadas três ferramentas destinadas a abordar estas problemáticas:

- Estrutura Comum de Avaliação (Common Assessment Fra-mework - CAF)[7], "instrumento europeu que permite às organizações públicas medir o seu grau de desempenho global através de princípios de excelência e de critérios definidos", com várias versões desenvolvidas entre 2000 e a ultima apresentada em 2020. Trata-se dum modelo que visa melhorar desempenho e a qualidade dos serviços públicos, metodologia que permite através da autoavaliação apontar resultados qualitativos, identificar pontos fortes e pontos fracos, fornecer um quadro de referência de boas práticas e sugerir melhorias para alcançar a excelência organizacional.

- Instrumentos de medição, a partir da CAF e dos ODS na administração local[8]. Com o objetivo de medir para conhecer recorre-se à "CAF enquanto instrumento de medição aplicada ao nível municipal para medir o desempenho das autarquias locais, tendo como pano de fundo os ODS, os instrumentos de gestão territorial, e instrumentos de gestão da autarquia". São adiantados três indicadores de monitorização que permitem avaliar como os municípios se posicionam, aferindo e comparando a sua posição relativamente aos demais: Índice de Sustentabilidade Municipal (ISM), Índice de Desempenho (IDM), Dinâmica de Avaliação das Partes Interessadas (DEP).

- Instrumentos para a sustentabilidade ambiental[9]. Num momento em que é notório o desequilíbrio dos ecossistemas e se assiste ao eclodir de eventos extremos, o combate às alterações climáticas aconselha "avaliar o perfil ambiental das organizações e implementar soluções que minimizem impactos ambientais, através da sensibilização, formação e da gestão eficiente de recursos". Desenvolver estratégias que melhorem a sustentabilidade ambiental na administração pública também passa por envolver e capacitar as pessoas para reduzir consumos (energia, água, consumíveis, resíduos), diminuir deslocações, como se verificou durante os recentes períodos de confinamento com o recurso ao teletrabalho, ou implementar nas organizações algum Sistema de Gestão Ambiental (SGA).

(iii) Estado autonómico regional ou confederal plurinacional. Tendo presente o caso concreto do Chile e a situação que surgiu em outubro de 2019 são comentados alguns caminhos incrementais para melhorar a organização administrativa. Considerando o enfoque territorialista

[7] Common Assessment Framework: alcançar a excelência organizacional através da autoavaliação (Cristina Josefa Simas do Rosário Evaristo).

[8] A Estrutura Comum de Avaliação e os ODS na administração local enquanto instrumentos de medição (Rede CESOP-Local) (José Fidalgo Gonçalves).

[9] Instrumentos para a sustentabilidade ambiental na administração pública (Margarida Maria Lucas Quintela Martins)

como uma oportunidade, as intervenções discorrem sobre "a dimensão confederal duma constituição glocal: comunalismo, poder regional e autonomia indígenas"[10] e a opinião dos chilenos sobre "descentralização e território"[11]. A constituinte é vista como "uma oportunidade para responder a demandas que se arrastam por décadas", podendo contribuir par recolocar um novo modelo estatal, de organização político administrativa e de qualidade da democracia".

3. CIDADES, METRÓPOLES E COESÃO URBANA: GOVERNANÇA, SUSTENTABILIDADE E REQUALIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS

As cidades e as metrópoles, que apresentam distintas configurações consoante os vários países, confrontam-se com a necessidade de promover uma efetiva coesão urbana. As várias comunicações apresentadas em dois painéis[12] tocam facetas deste premente desafio, mostrando como as cidades, onde se concentram cada vez mais pessoas e problemas, viram as suas dificuldades potenciadas pela emergência sanitária resultante do SARS-CoV-2. As cidades, as metrópoles e o rol de desigualdades e exclusões que as caracterizam (sociais, pobreza, violência, etc.) têm suscitado diferentes apostas, por vezes demasiado setoriais, destinadas a superar tantas e tão diversas debilidades. Lembremo-nos, a este propósito, as diferentes adjetivações que têm recebido, tais como cidades património da humanidade, cidades criativas, inteligentes, educadoras, capitais da cultura, verdes, sustentáveis, etc. A partir das referidas comunicações destacam-se três linhas estruturantes deste debate:

(i) **Cidades, metrópoles e políticas públicas: teoria e práticas de governo.** As cidades, que acabaram por ficar no olho do furacão, são objeto da "reflexão sobre a governança de zonas e regiões em condições de fragmentação horizontal e vertical, o que fortalece a necessidade de desenvolvimentos teórico-práticos de governança multinível e governança transterritorial. As cidades do mundo sem exceção inesperadamente foram sobrecarregadas de exigências de resposta rápida em cenários de alta complexidade, para o qual o comum dos governos não estava habilitado. Frente ao descomunal desafio, as respostas inovadoras (com êxito ou não) surgiram em todas as escalas e de todo tipo".

- A pandemia está a transformar os debates das políticas públicas[13]. Os média estão a mudar a perceção e "a capacidade do publico em entender" "as propostas de recuperação económica pós-pandemia". Por outro lado, "os processos de tomada de decisão em políticas públicas são dependentes de uma boa articulação de informação fundamentada em dados e em métodos de análise e opções de decisão, que devem ser políticas e não exclusivamente técnicas. A evidência

10 La dimensión confederal de una constitución glocal: comunalismo, poder regional y autonomía indígenas (Esteban Valenzuela Van Treek).

11 Descentralización y territorio: ¿qué piensan los chilenos? (Violeta Montero Barriga).

12 Governar as metrópoles e as cidades (em tempos de pandemia e de pos-mandemia) e Administração pública e desenvolvimento sustentável: propostas para melhorar a gestão local e a descentralização das cidades Iberoamericanas.

13 A pandemia está transformando os debates em políticas públicas (Nuno Pinto).

da validade e do valor da participação pública nos processos de tomada de decisão está bem estabelecida na literatura de planeamento e governança urbana e metropolitana". "A apresentação clara dos dados e dos métodos de análise e a transparência podem favorecer a compreensão do público acerca dos processos decisórios e o escrutínio das políticas públicas".

- Teoria e prática do governo metropolitano[14]. As tentativas de propostas de solução são proporcionais aos problemas que as metrópoles enfrentam. Daí, ser importante "documentar experiências e produzir conhecimento aplicável para o desenvolvimento de capacidades locais sociopolíticas durante e posterior à afetação de epidemias". Tanto mais que "se desenvolveram casos ibero-americanos segundo teóricos da governança, a metropolização e os sistemas complexos, com o interesse centrado na geração de competências para la atuação pública frente a riscos de emergência não previsíveis e em contextos de alta incerteza".

(ii) Cidades sustentáveis: respostas locais aos problemas do desenvolvimento sustentável. A partir de algumas perguntas e tendo em pano de fundo os desafios da atual pandemia do COVID-19, debateu-se a melhoria da gestão local e a promoção do desenvolvimento sustentável nas cidades (Ibero-americanas), a partir de dois tópicos importantes:

- Resposta local frente aos problemas de desenvolvimento sustentável na Iberoamérica[15]. É apresentado um exame comparativo do modelo de administração publica adotado para enfrentar "os problemas de pobreza, desigualdade e destruição do meio ambiente", "as principais práticas inovadoras propostas por algumas cidades da região para atender los problemas sociais em especial a pobreza e a desigualdade, assim como os problemas relacionados com o desenvolvimento sustentável e as aprendizagens sociais da gestão local em relação aos desafios da atual pandemia do COVID-19".

- Como fazer sustentáveis as cidades iberoamericanas[16]. A partir dos planos de vida sustentável, enquanto espaços de participação social, desenham-se planos e ações que atendem ao desenvolvimento, ideia que emana "das iniciativas dos povos indígenas que conseguiram ganhar autonomia territorial para chegar à forma harmónica de exploração dos recursos naturais sem que isso implique a sua destruição". A adoção destes planos "não só promove a promoção como facilita a gestão local a melhorar a governança. Por outro lado o enfoque inovador dá-se com a apresentação do índice de convergência sustentável que mede a eficiência da gestão local para atender aos problemas de desenvolvimento e que combina variáveis como o uso de sistemas de in-

14 Teoría y práctica de la gobernanza metropolitana: alcances y propuestas frente al COVID-19 (Carlos Alberto Navarrete Ulloa).

15 ¿Cuál ha sido la respuesta local frente a los problemas del desarrollo sostenible en Iberoamérica? (Omar Rey Anacona).

16 ¿Cómo hacer sostenibles a las ciudades iberoamericanas? (María Magdalena García Alfonso).

formação urbana de acesso publico, o nível de participação cidadã na formulação das politicas de desenvolvimento, o impacto territorial das ações dirigidas ao tema ambiental, o nível de integridade de tais ações, a valoração dos cidadãos sobre a confiança que têm na gestão local, o grau de autonomia que tem a administração publica local para atender problemas sociais e a quantidade de recursos dirigidos a este propósito".

(iii) Questões urbanas: segurança, exclusão, reestruturação económica e requalificação dos espaços públicos. A violência e insegurança nas cidades, a exclusão, a reestruturação económica e a importância da requalificação, temas premente da agenda urbana, foram debatidos a partir de alguns estudos de caso apresentados sobre duas áreas metropolitanas na América Latina: *Segurança cidadã em tempos COVID-19* (Área Metropolitana Valle de Aburrá, Colômbia) [17]*; De cidade falida a distrito cultural, histórico e portuário sustentável* (Cartagena das Índias, Colômbia)[18].

4. POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA MULTINÍVEL: DAS AGENDAS GLOBAIS E NACIONAIS ÀS ATUAÇÕES LOCAIS

As oito comunicações apresentadas em dois Painéis[19] percorrem a relativa diversidade e abrangência temática que se inscrevem neste âmbito:

(i) Instrumentos de participação dos governos locais nas políticas nacionais. Os governos locais encerram alguma capacidade institucional para interagirem e participarem com outros níveis da administração[20], articulação possível, por exemplo, através de vários instrumentos instituídos a nível nacional, designadamente certos *Sistemas Nacionais*, exemplificados no caso do México através do da *Transparência*[21] e do implementado para mitigar o efeito das *Alterações Climáticas*[22]. Partindo do pressuposto que a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável estabeleceu, como um dos seus objetivos gerar instituições sólidas, deve procurar que se garanta a "adoção de decisões inclusivas em todos los niveles de governo", "situação que implica que os Estados nacionais devem alinear suas capacidades institucionais para atender às necessidades das suas populações". A tentativa de evitar a manifesta recorrência na "centralizada de los assuntos

[17] Retos y limitaciones de la gobernanza metropolitana de la seguridad ciudadana en tiempos de COVID-19: el caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Colombia (Pablo Zapata Tamayo).

[18] Cartagena de Indias, Colombia: de ciudad fallida a distrito cultural, histórico y portuario sostenible (Wilson Hernando Ladino Orjuela).

[19] Instrumentos de participación de los gobiernos locales en las políticas nacionales a partir de la Agenda 2030; Gestión de gobiernos locales ante la pandemia. Crisis, desafíos y respuestas en cuatro federaciones iberoamericanas: Brasil, España, México y Argentina.

[20] Las capacidades institucionales de la participación local, la planeación de las políticas públicas y la gobernanza multinivel (Alejandro Liberman T).

[21] Los instrumentos de participación municipal en el Sistema Nacional de Transparencia en México (Karina Rebeca Ramírez González.

[22] Sistema Nacional de Cambio Climático (Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda).

públicos", "visão e práticas reducionistas que têm servido de obstáculo para a criação de redes institucionais coordenadas, e políticas de participação sustentáveis no tempo, sugere-se a promoção dum *governo aberto desde o local*[23]**.**

(ii) Crise, desafios e respostas dos governos locais à gestão da pandemia. Os casos apresentados recaíram sobre quatro Estados federados Ibero-americanos (Brasil, Espanha, México e Argentina), objeto da analise dos múltiplos desafios que se colocam aos governos locais para enfrentar a pandemia do COVID-19: papel dos governos locais face à necessidade duma gestão multinível a pandemia[24]; intervenção dos municípios brasileiros quando as capacidades no domínio da saúde são estatais[25]; efeitos da pandemia no federalismo mexicano e na redefinição do papel dos governos locais[26]; reação dos municípios argentinos face à pandemia[27]. Perante a pressão sobre os serviços e a necessidade de resposta das políticas públicas, sobretudo as de proteção social, agravado por um "cenário de redução intensa de receitas derivado da queda da atividade económica", impõe-se "gerar novas formas de gestão e qualificar capacidades estatais". Foi adiantado que "o diálogo por meio de redes que envolvam os atores locais será essencial para produzir respostas coletivas. A cooperação intermunicipal e a colaboração intergovernamental serão chaves num cenário de escassez de recursos".

5. SUGESTÕES

1. **Editar as comunicações**: socializar a informação preparando uma edição que compile as comunicações apresentadas.

2. **Geografia da administração pública nos países Ibero-americanos**: elaborar um atlas da organização administrativa e das dinâmicas socio-territoriais nos países Ibero-americanos. A coesão territorial e a articulação multinível beneficia dum conhecimento mais aprofundado e comparativo entre os diferentes países em domínios como: (I) Assimetrias e desigualdades económicas, sociais e territoriais; (ii) Estrutura administrativa: dimensão, importância e significado dos diferentes níveis administrativos; (iii) Programas e planos estratégicos de desenvolvimento territorial; (iv) Estudos de casos (alguns exemplos em cada país): partilhar experiências, divulgar e difundir práticas inovadoras.

3. **Debates temáticos e setoriais:** alargar o debate tentando envolver mais países num compromisso entre a investigação (académica) e a ação (iniciativas levadas a cabo como:

   - fortalecer os governos locais: inovar, modernizar, capacitar a gestão, melhorar o desempenho;
   - cidades, metrópoles e coesão urbana: governança, sustentabilidade e requalificação dos espaços públicos;
   - políticas públicas e governança multinível: das agendas globais e nacionais às atuações locais.

---

23 Gobierno abierto desde lo local y su relación con los ODS (Rafael Enrique Valenzuela Mendoza).

24 Gobierno multinivel ante la gestión de la pandemia COVID-19 en España y el papel de los gobiernos locales (Carmen Navarro).

25 Capacidades estatales en salud: ¿cómo les está yendo a los municipios brasileños en el combate al COVID-19? (Eduardo José Grin).

26 Los efectos de la pandemia en el federalismo mexicano y en la redefinición del papel de los gobiernos locales (Ady Patricia Carrera Hernández).

27 Municipios argentinos ante la pandemia del COVID-19 (Daniel Alberto Cravacuore).

PARTE 2

PAINÉIS, COMUNICAÇÕES, INTERVENIENTES

COORDENADOR

RUI JACINTO
Investigador. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT)
Universidade de Coimbra • Portugal

INSTRUMENTOS DE GESTÃO PARA A SUSTENTABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CRISTINA JOSEFA SIMAS DO ROSÁRIO EVARISTO (Coordenadora)

Common Assessment Framework: alcançar a excelência organizacional através da autoavaliação

CRISTINA JOSEFA SIMAS DO ROSÁRIO EVARISTO

Técnica Superior. Departamento de Desenvolvimento de Modelos Organizacionais. Direção Geral da Administração e do Emprego Público. Ministério da Modernização do estado e da Administração Pública. Portugal

Rede CESOP-Local: a Estrutura Comum de Avaliação e os ODS na administração local enquanto instrumentos de medição

JOSÉ FIDALGO GONÇALVES

Coordenador. Centro de Estudos e Sondagens de Opinião. Universidade Católica Portuguesa (UCP). Portugal

Instrumentos para a sustentabilidade ambiental na administração pública

MARGARIDA MARIA LUCAS QUINTELA MARTINS

Técnica Superior. Departamento de Desenvolvimento de Modelos Organizacionais. Direção Geral da Administração e do Emprego Público. Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública. Portugal

GOBERNAR LA METRÓPOLI EN TIEMPOS DE PANDEMIA Y POS-PANDEMIA

CARLOS ALBERTO NAVARRETE ULLOA (Coordinador)

Teoría y práctica de la gobernanza metropolitana: alcances y propuestas frente al COVID-19

CARLOS ALBERTO NAVARRETE ULLOA

Profesor-Investigador. Universidad de Guadalajara (UdeG). México

A pandemia está transformando os debates em políticas públicas

NUNO PINTO

Lecturer in Urban Planning and urban Design. University of Manchester. Reino Unido

Retos y limitaciones de la gobernanza metropolitana de la seguridad ciudadana en tiempos de COVID-19: el caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Colombia

PABLO ZAPATA TAMAYO

Profesor. Universidad EAFIT (EAFIT). Colombia

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LAS POLÍTICAS NACIONALES A PARTIR DE LA AGENDA 2030

ALEJANDRO LIBERMAN T. (Coordenador)

Las capacidades institucionales de la participación local, la planeación de las políticas públicas y la gobernanza multinivel

ALEJANDRO LIBERMAN T

Miembro del Comité Ejecutivo. Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires (CoPE). Argentina

Los instrumentos de participación municipal en el Sistema Nacional de Transparencia en México

KARINA REBECA RAMÍREZ GONZÁLEZ

Profesora. Centro Universitario Texcoco. Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX). México

Sistema Nacional de Cambio Climático

ALEJANDRO ALEJO POMPILIO AGUILAR MIRANDA

Profesor. Centro Universitario Texcoco. Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX). México

Gobierno abierto desde lo local y su relación con los ODS

RAFAEL ENRIQUE VALENZUELA MENDOZA

Profesor. Universidad de Sonora. México

VISIÓN SISTÉMICA EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES: ANÁLISIS DE CAPACIDAD OPERATIVA Y ESTRATEGIAS DE FORTALECIMENTO

INGRID ARACELY BERMEO ZAPATER (Coordenadora)

Innovando en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales: una mirada interterritorial, intersectorial y multiactor

INGRID ARACELY BERMEO ZAPATER

Analista. Dirección de Fortalecimiento Institucional a Gobiernos Autónomos Descentralizados. Consejo Nacional de Competencias (CNC). Ecuador

La capacidad operativa de los gobiernos locales como meta de desarrollo territorial en el Ecuador

IRINA MARÍA NARANJO ZOLOTOVA

Directora. Dirección de Monitoreo y Evaluación a Gobiernos Autónomos Descentralizados. Consejo Nacional de Competencias (CNC). Ecuador)

Capacidad institucional de los gobiernos parroquiales rurales: desafíos y retos para la articulación multinivel

JULY CLARIBEL BÁEZ VILLAGÓMEZ

Especialista. Dirección de Monitoreo y Evaluación a Gobiernos Autónomos Descentralizados. Consejo Nacional de Competencias (CNC). Ecuador

GESTIÓN DE GOBIERNOS LOCALES ANTE LA PANDEMIA. CRISIS, DESAFÍOS Y RESPUESTAS EN CUATRO FEDERACIONES IBEROAMERICANAS: BRASIL, ESPAÑA, MÉXICO Y ARGENTINA

EDUARDO JOSÉ GRIN (Coordenador)

Capacidades estatales en salud: ¿cómo les está yendo a los municipios brasileños en el combate al COVID-19?

EDUARDO JOSÉ GRIN *PROFESSOR*

Pesquisador. Departamento de Gestão Pública. Fundação Getulio Vargas (FGV). Brasil

Gobierno multinivel ante la gestión de la pandemia COVID-19 en España y el papel de los gobiernos locales

CARMEN NAVARRO

Profesora. Departamento de Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid (UAM). España

Los efectos de la pandemia en el federalismo mexicano y en la redefinición del papel de los gobiernos locales

ADY PATRICIA CARRERA HERNÁNDEZ

Profesora-Investigadora. Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales. Instituto Politécnico Nacional (IPN). México

Municipios argentinos ante la pandemia del COVID-19

DANIEL ALBERTO CRAVACUORE

Director. Centro de Desarrollo Territorial. Departamento de Economía y Administración. Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Argentina

ADMINISTRACIÓN *PÚBLICA Y* DESARROLLO SOSTENIBLE: PROPUESTAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN LOCAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS CIUDADES IBEROAMERICANAS

OMAR REY ANACONA (Coordenador)

¿Cuál ha sido la respuesta local frente a los problemas del desarrollo sostenible en Iberoamérica?

OMAR REY ANACONA

Profesor. Subdirección Académica. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Colombia

Cartagena de Indias, Colombia: de ciudad fallida a distrito cultural, histórico y portuario sostenible

WILSON HERNANDO LADINO ORJUELA

Profesor. Subdirección Académica. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Colombia

¿Cómo hacer sostenibles a las ciudades iberoamericanas?

MARÍA MAGDALENA GARCÍA ALFONSO

Profesora. Subdirección Académica. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Colombia)

CHILE: ¿ESTADO AUTONÓMICO REGIONAL O CONFEDERAL PLURINACIONAL?

La dimensión confederal de una constitución glocal: comunalismo, poder regional y autonomía indígenas

ESTEBAN VALENZUELA VAN TREEK

Director. Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur. Universidad de Concepción (UDEC), Chile

Descentralización y territorio: ¿qué piensan los chilenos?

VIOLETA MONTERO BARRIGA

Profesora. Departamento Administración Pública y Ciencia Política. Universidad de Concepción (UDEC), Chile

INSTRUMENTOS DE GESTÃO PARA A SUSTENTABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

COORDENADORA

CRISTINA JOSEFA SIMAS DO ROSÁRIO EVARISTO

Common Assessment Framework: alcançar a excelência organizacional através da autoavaliação

Cristina Josefa Simas do Rosário Evaristo

A coisa mais indispensável a um homem é reconhecer o uso que deve fazer do seu próprio conhecimento.
Platão

1. A gestão da qualidade total no sector público

1.1 A evolução da Gestão da Qualidade Total no sector público

Na década de 80 com a emergência do *New Public Management* (NPM) surge uma nova concepção da gestão no sector público, influenciada pela abordagem da escola managerial, e que serviu de suporte à reforma da Administração Pública.

Os representantes mais importantes e que mais influenciaram a abordagem da escola managerial foram os americanos Peters e Waterman, (1982) com a publicação do livro *In Search of Execellence* que critica o modelo burocrático de organização, e valorizando a superioridade da gestão privada sobre a gestão pública. No modelo gestionário procura-se substituir a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão empresarial, através da importação das técnicas de gestão privada para o sector público.

Nas reformas na gestão pública, caracterizadas pela introdução de novos princípios, como a eficiência e eficácia, transparência e prestação de contas, responsabilidade na prestação do serviço e o papel do cidadão/cliente, foram usados métodos e técnicas, que procuravam focalizar-se num destes princípios ou na sua combinação, como a "gestão por objectivos", "análise custo-benefício", *Value for Money* e Gestão da Qualidade Total (GQT/TQM) (Pollitt & Bouckaert 1995).

Tal como no sector privado também na Administração Pública se podem distinguir várias fases na evolução do conceito: qualidade no sentido de respeito por normas e procedimentos; qualidade no sentido de eficácia; qualidade no sentido de satisfação dos clientes (Loffler 2002).

A gestão da qualidade nas Administrações Públicas Europeias tem alterado da perspectiva do produtor/fornecedor (a qualidade dos bens ou serviços está relacionada com a conformidade de acordo com requisitos predeterminados), para a perspectiva do cidadão/cliente (a qualidade dos bens ou serviços como é percebida pelo utilizador).

Tradicionalmente, os líderes políticos determinavam qual o serviço a fornecer, em que termos e os respectivos destinatários, reservando aos burocratas e profissionais a subsequente organização e prestação do serviço. O papel dos cidadãos era passivo. Com a nova perspectiva, tem aumentado o envolvimento das partes interessadas na produção, prestação e avaliação de serviços reservando ao cidadão um papel mais activo (Pollitt & Bouckaert, 2006).

Cada vez mais os cidadãos/clientes são envolvidos no ciclo da gestão dasorganização e das políticas públicas nos seus diferentes estágios, tornando-se assim co-designers, co-decisores, co-produtores e co-avaliadores, entrando no "quadrante" da co-governação em que o focus de prestação dos serviços público está nas necessidades, expectativas e satisfação dos cidadãos/clientes. Os modelos de qualidade, como a Common Assessment Framework (CAF), podem ser localizados neste "quadrante" (Van Dooren et. al. 2004).

A Gestão da Qualidade Total não se coaduna com o modelo tradicional de gestão. As organizações públicas têm de ser dinâmicas, utilizando o planeamento estratégico como forma de alinhamento e flexíveis, para responder às mudanças no contexto e da procura (Carr & Litman 1993).

O Quadro 1 estabelece a comparação entre os modelos de gestão tradicional e de Gestão pela Qualidade Total/TQM.

Quadro 1. Comparação entre a gestão tradicional e a TQM

Gestão Tradicional	Gestão da Qualidade Total/TQM
As necessidades dos beneficiários dos produtos/ serviços são definidas por especialistas (burocratas)	Focalização no cliente, os quais definem as suas necessidades
Produtos e serviços inspeccionados para detectar problemas	Prevenção de problemas. Melhoria contínua.
Decisões baseadas em suposições	Decisões baseadas em factos
Planeamento de curto prazo baseado no ciclo orçamental	Planeamento de longo prazo baseado na melhoria do desempenho (tendo em conta a missão)
Produtos e serviços desenhados de forma sequencial pelas unidades de forma isolada	Desenho do ciclo de vida do produto ou serviço de forma simultânea por equipas multifuncionais
Controlo e melhoria são realizados por gestores e especialistas de forma individual	Equipa de trabalho entre gestores, especialistas, colaboradores, fornecedores, clientes e parceiros
Estrutura vertical e centralizada, baseada no controlo	Estrutura horizontal e descentralizada, baseada na maximização do valor acrescentado dos produtos e serviços

Adaptado de Carr e Littman (1993).

Muitas das ideias e métodos foram desenvolvidos e utilizados no sector privado antes de terem sido introduzidos no sector público. Os modelos de qualidade, que ganharam popularidade no sector privado, vieram também a ser introduzidos (mais tarde) no sector público.

Inicialmente, o movimento da qualidade no sector público era baseado nas Cartas do Cidadão (*Citizen Charter*), tendo surgido nos finais dos anos 90 modelos e técnicas inspiradas nos princípios TQM como o Modelo de Excelência da EFQM, a série de normas ISO 9000 (Sistema de Gestão da Qualidade) e *Public Service Excellence Model* (PSEM) (Van Dooren et. al. 2004).

1.2 Origens, evolução e objectivos da CAF

As abordagens à gestão da qualidade entre os países da União Europeia (UE) diferiram durante muito tempo, sentindo-se necessidade de estabelecer uma estrutura de qualidade europeia comum que pudesse ser usada no sector público como ferramenta para a autoavaliação organizacional.

Os Directores Gerais da Administração Pública deram preferência à troca de boas práticas, secundarizando as comparações entre as administrações públicas dos Estados Membros (EM). Escolheram investir, em conjunto, no desenvolvimento de um instrumento que visava a melhoria da qualidade da gestão pública, similar ao modelo da excelência da EFQM, mas adaptado ao contexto público, aos seus constrangimentos e actores (Polet 2006).

Deste modo, os DG decidiram que deveria ser criada uma estrutura de qualidade europeia que pudesse ser usada no sector público como ferramenta para a autoavaliação organizacional (Engel 2002). Para este efeito criaram um grupo director, constituído por peritos, para organizar a cooperação entre os 16 Estados-Membros (os 15 e a Comissão) no domínio das permutas e cooperação internacionais no que concerne à evolução da administração pública. Foi este grupo – *Innovative Public Services Group* (IPSG) – que supervisionou o desenvolvimento dos trabalhos na concepção e evolução da CAF.

A primeira versão da CAF (2000) é apresentada na 1ª Conferência da Qualidade para as Administrações Públicas da EU, que se realizou em Lisboa, durante a Presidência Portuguesa.

Posteriormente veio a ser criada a rede europeia das administrações públicas (EUPAN), a qual constitui uma rede informal composta por Diretores-Gerais das administrações públicas dos Estados Membros da UE, pela Comissão Europeia (CE) e por países observadores. É no âmbito da EUPAN que atua atualmente a rede dos correspondentes nacionais da CAF, a qual é constituída por peritos nacionais dos Estados-membros e presidida, desde 2001, pelo Centro Europeu de Recursos CAF do Instituto Europeu de Administração Pública (EIPA).

Ao Instituto Europeu de Administração Pública (*European Institute for Public Administration* – EIPA) foi atribuída a responsabilidade de apoiar a implementação da CAF nos Estados-Membros, designadamente dinamizar a rede dos Correspondentes Nacionais da CAF e prestar apoio através de estudos, consultoria e formação. Tendo o EIPA criado uma unidade especifica para este efeito, o Centro de Recursos CAF.

É no âmbito da rede dos Correspondentes CAF que têm sido desenvolvidas diversas iniciativas e produtos, que vão desde os trabalhos de revisão do modelo CAF à criação de novos produtos, das quais destacamos:
- revisões do modelo CAF - considerando a avaliação da experiência e feedback dos utilizadores CAF dos Estados-membros - que culminaram em novas versões do modelo em 2002, 2006, 2013 e 2020;

- criação do Processo de Feedback Externo da CAF *(Procedure for External Feedback* – PEF) fornece uma apreciação externa sobre a qualidade da autoavaliação, bem como a forma como as organizações que aplicaram a CAF estão a introduzir os Princípios da Excelência. Este reconhecimento externo, assente em três pilares (autoavaliação; programação de melhorias e maturidade TQM) culmina na atribuição da distinção "*Effective CAF User*" (DGAEP 2013a);

- criação de uma CAF adaptada ao setor da Educação, aplicável a todas as instituições de ensino e formação, abrangendo todos os níveis de ensino, desde o pré-escolar ao ensino superior, incluindo a aprendizagem ao longo da vida (DGAEP 2014);

- realização de oito Eventos Europeus da CAF, entre 2003 e 2018, sob a égide e organização de diversas Presidências do Conselho da União Europeia;

- desenvolvimento de diversos estudos, patrocinados pelas diversas Presidências, sobre estratégias de promoção da CAF nos Estados-membros e a experiência dos utilizadores, seja na forma como aplicam a CAF, seja no tipo de ações de melhoria implementadas, incluindo a apresentação de casos práticos de serviços e os resultados que alcançaram com a aplicação da CAF.

Quadro 2. Estudos sobre a CAF de âmbito europeu

- *CAF Improvement identification, prioritisation and implementation* (2016)
- *CAF in the Education Sector Successful stories of performance improvement* (2014)
- *How the CAF Model Strengthens Staff Participation* (2013)
- *Five Years of CAF 2006: From Adolescence to Maturity - What Next?* (2011)
- *Growing Towards Excellence -A Decade of European Collaboration with CAF* (2010)
- *CAF works - Better service for the citizens by using CAF* (2006)
- *Study on the use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations* (2005)
- *Study for the Italian Presidency on the use of the Common Assessment Framework (CAF) in European Public Administrations*. (2003)

1.3 Estratégias de promoção e aplicação da CAF nos Estados-membros da União Europeia

Desde o início da CAF 2000 têm sido desenvolvidas iniciativas, em alguns países Europeus para promover e apoiar a utilização da CAF. As actividades mais relevantes consubstanciam-se na divulgação de informação e criação de ferramentas de apoio para implementar a CAF, actividades de formação, consultoria, partilha de experiências, conferências e prémios da qualidade. A promoção da CAF tem sido, com algumas excepções, onde o "patrocínio" político é mais evidente através da recomendação ou obrigatoriedade, geralmente uma abordagem *bottom-up*.

No estudo europeu de 2011 o EIPA identifica as razões para as organizações usarem a CAF, sendo todas do tipo "interno", como por exemplo a vontade de identificar pontos fortes e áreas para melhoria, envolver as pessoas na gestão da organização e motivação e *input* para atividades de melhoria. Os autores concluem que as organizações querem utilizar a CAF em primeiro lugar para si próprias, e para melhorar as suas organizações, o que constitui o objetivo de um instrumento de autoavaliação (EIPA 2011).

A CAF pressupõe um ciclo de melhoria contínua, à semelhança do ciclo PDCA de Deming (*Plan-Do-Check-Act*) sendo deste modo inerente à autoavaliação, com base na CAF, a subsequente implementação das acções de melhorias. O referido estudo de 2011 aponta para que 88% das organizações tinham desenvolvido um plano de melhorias ou estava em curso a sua implementação.

No Quadro 3 apresentam-se os resultados alcançados, desde o lançamento da CAF, no ano 2000. Deste total, o sector da educação e da administração local registam mais casos de utilização da CAF, com 1128 e 952 casos respectivamente, surgindo em terceiro lugar as organizações do sector social com 423 registos[1]. Estes números poderão ser explicados pelo facto de serem em maior número e a sua proximidade ao cidadão. Acrescente-se que esta Base de Dados de utilizadores não reflecte a realidade, visto que nem todos os utilizadores CAF registam o seu processo CAF na BD do EIPA.

Quadro 3 - Número de utilizadores da CAF (BD EIPA)

4.076	Total de utilizadores registados
59	Países UE , fora da UE e instituições comunitárias
187	Distinções "*Effective CAF User*"

Fontes: EIPA[2]

[1] EIPA (2020) Centro de Recursos CAF consultada em https://www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/ no dia 01 de outubro
[2] idem..

1.4 Estrutura e aplicação da CAF

A CAF pertence à família dos modelos de gestão da qualidade total (TQM) e foi originalmente inspirada no Modelo de Excelência da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (EFQM®). É um modelo de gestão de desempenho que atua como uma "bússola" para ajudar os dirigentes a encontrarem os caminhos para a excelência. Com as suas representações gráficas, explica a relação causa/ efeito entre os fatores organizacionais e os resultados de desempenho.

A CAF baseia-se na premissa de que excelentes resultados no desempenho organizacional, nos cidadãos/ clientes, nas pessoas e na sociedade são alcançados através da forma como a liderança conduz a estratégia e o planeamento, as pessoas, as parcerias, os recursos e os processos. Analisa a organização de diferentes ângulos ao mesmo tempo: a abordagem holística da análise do desempenho.

A especificidade do sector público foi salvaguardada no capítulo introdutório da terceira e quarta versão do modelo CAF 2007 e CAF 2013, no qual é referido que a gestão pública e a qualidade no sector público apresentam um conjunto de condições especiais, quando comparadas com o sector privado. As organizações públicas pressupõem pré-condições básicas, comuns à nossa cultura política, social e administrativa europeia: a legitimidade (democrática, parlamentar); o imperativo da lei e comportamento ético baseado em valores e princípios comuns tais como abertura, transparência, responsabilização, participação, diversidade, equidade, justiça social, solidariedade, colaboração e parcerias.

Enquanto modelo TQM, a CAF subscreve os conceitos fundamentais da excelência tal como são definidos pela EFQM: orientação por resultados, focalização no cliente, liderança e constância de propósitos, gestão por processos e factos, envolvimento de pessoas, melhoria contínua e inovação, parcerias com benefícios mútuos e responsabilidade social corporativa, visando melhorar o desempenho das organizações públicas com base nestes conceitos.

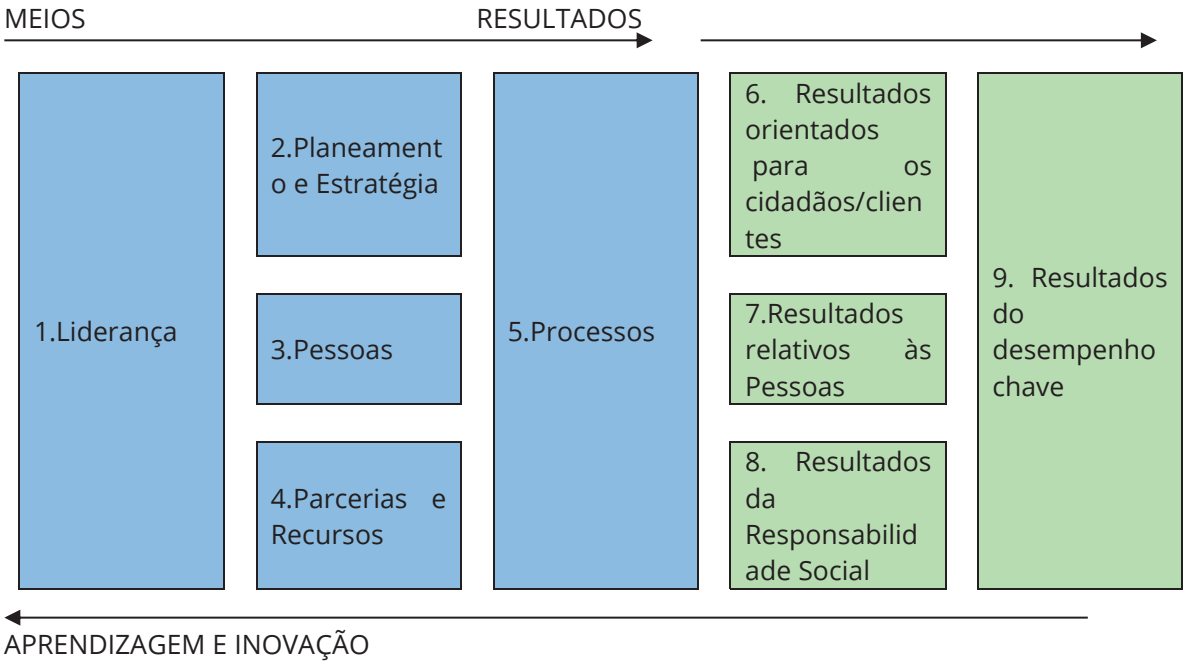
Como se pode ler no respetivo referencial CAF 2020 (DGAEP 2020), este modelo tem como propósito apoiar as administrações públicas a “introduzir uma cultura de excelência; implementar progressivamente a lógica PDCA (Planear, Executar, Rever, Ajustar); realizar o processo de autoavaliação, com o objetivo de obter um diagnóstico da organização; elaborar um diagnóstico que mostre os pontos fortes e as áreas a melhorar, ajudando na definição de ações de melhoria”.

A estrutura do modelo CAF é composta por 9 critérios (5 Critérios de Meios e 4 Critérios de Resultados) que por sua vez são decompostos por 28 subcritérios. A avaliação do desempenho da organização incide na análise dos subcritérios que são ilustrados por 200 exemplos, os quais explicam o conteúdo dos subcritérios em mais detalhe e inspiram as áreas a melhorar na organização.

A nova CAF 2020, e quinta versão do modelo, foi desenvolvida num processo interativo e colaborativo no âmbito da Rede dos Correspondentes CAF e do EIPA. As atualizações concretizadas nesta revisão estão relacionadas com as mudanças e desafios que se colocam aos serviços públicos, como a transformação digital, agilidade organizacional/ capacidade de mudança, sustentabilidade e a diversidade.

A visão holística da CAF, cuja estrutura se apresenta na Figura 1, tem vindo a ser reforçada com as sucessivas revisões do modelo, aprofundando a relação de causalidade entre os critérios de Meios e Resultados.

Figura 1 - Estrutura da CAF



Fonte: DGAEP (2020)

A aplicação da CAF é um exercício de autoavaliação que confronta o desempenho da organização naquele momento com um referencial, os critérios da CAF, através de instrumentos de análise que podem incluir a observação directa, questionários, entrevistas, suportado em evidências, uma vez que se trata de um exercício de autoavaliação.

Após este exercício é estabelecida a classificação final com base em dois quadros de pontuação, para Critérios de Meios e Critérios de Resultados, que são fornecidos pelo modelo CAF. São apresentadas duas formas de pontuar: Sistema de Pontuação Clássico/*CAF classical scoring*" – fornece uma apreciação global de cada critério; e o Sistema de Pontuação Avançado/*Fine-tuned* CAF *scoring* para avaliar com maior detalhe as acções e resultados alcançados, exigindo mais *input* e *output* de informação.

Nas primeiras versões da CAF a metodologia utilizada para realizar a autoavaliação, com base na CAF, era apontada como uma escolha das organizações. A versão CAF2000 e CAF2002 apresentavam linhas de orientação genéricas para a sua aplicação. A partir da terceira versão da CAF o processo de implementação do modelo assume maior relevância, com linhas de orientação mais detalhadas e apresentadas como um ciclo de melhoria contínua da organização em "10 passos" distribuídos por 3 fases principais, conforme consta no referencial CAF 2020 (DGAEP 2020):

1ª - **Iniciar a caminhada CAF**, que inclui definir responsabilidades, assumir comprometimento com o projeto e planear.

2ª – Desenvolver o **processo de autoavaliação** que implica um diagnóstico da organização, por parte dos trabalhadores e dirigentes, através de uma Equipa criada para este efeito, para identificar pontos fortes e áreas a melhorar no desempenho da organização, tendo como base os Critérios da CAF. O principal resultado desta fase, para além da avaliação, é uma lista de sugestões de melhoria para o desenvolvimento da organização. O resultado esperado é um relatório de autoavaliação.

3ª - Elaborar um **plano de melhorias,** tendo como base as sugestões de melhoria desenvolvidas na fase 2, programando as ações de melhoria que vão dar corpo aquelas ideias. Neste plano as ações de melhoria são priorizadas e apresentadas com cronogramas, definição de responsabilidades e recursos necessários.

Seguindo-se a implementação do plano de melhorias, que deverá ser implementado dentro de dois anos. Depois disso, um novo processo de autoavaliação da CAF pode ser iniciado. Este ciclo garante o processo de melhoria contínua na organização.

Como referem Dearing and Staes (2006) a CAF motiva à obtenção sistemática de dados, os quais são depois comparados com períodos antecedentes e organizações similares (numa perspectiva de aprendizagem). Bem como, o outro aspeto inovador é permitir interpretar os dados existentes na organização através dos critérios do modelo.

Não deixemos, no entanto, de concordar com Stromsnes (2002) quando refere que o processo de autoavaliação é claramente menos rigoroso e menos detalhado do que uma avaliação organizacional, conduzida por assessores externos treinados, contudo é mais económico e tem a vantagem de revelar as perceções das pessoas relativamente à sua própria organização.

2. A CAF na administração pública portuguesa

2.1 Enquadramento da CAF na Administração Pública portuguesa

A CAF começou por ser disseminada pelo extinto Secretariado da Modernização Administrativa (SMA) que acompanhou a conclusão da primeira versão da CAF, tendo sido apresentada na 1ª Conferência para a Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia durante a Presidência portuguesa da UE. Ao nível nacional o SMA utilizou os critérios da CAF na avaliação das candidaturas ao Concurso «Qualidade em Serviços Públicos de 2001».

Após uma breve passagem pelo Instituto para a Inovação na Administração do Estado, é a Direcção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP), serviço integrado no Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública, é responsável pela disseminação da CAF na AP portuguesa. A par das suas áreas tradicionais nos domínios do regime geral da função pública e políticas de emprego público, consagra nas competências de uma das unidades da sua estrutura nuclear - Departamento de Desenvolvimento de Modelos Organizacionais – a competência para *h) Estimular a utilização de ferramentas e metodologias de gestão e de avaliação da gestão dos órgãos e serviços, designadamente da Estrutura Comum de Avaliação da Administração Pública (CAF); i) Promover a utilização de metodologias de avaliação e desenvolvimento organizacional, bem como o reconhecimento externo, designadamente a Effective CAF User* (Portaria n.º 60/2019, de 13 de fevereiro).

Como se pode consultar no site da CAF[3], as linhas de ação da DGAEP, passam pela disponibilização de recursos informativos necessários para os serviços desenvolverem, de forma autónoma, os seus processos CAF, bem como facultar informação atualizada sobre o modelo e promover a partilha de experiências entre utilizadores da CAF.

Não tem existido um patrocínio político (do Governo) evidente, para além de iniciativas abrangentes ao nível sectorial, como foi o caso do MSST e Governo Regional dos Açores (abordados adiante). A abordagem à disseminação da CAF, na Administração Pública portuguesa, tem seguido uma perspetiva *bottom-up*.

Destaquemos algumas das iniciativas que têm vindo a ser desenvolvidas no âmbito da CAF (Evaristo 2010 e DGAEP 2020[4]):

[3] DGAEP (2020) "Quem somos" acedido em 15.09.2020 em www.caf.dgaep.gov.pt.
[4] DGAEP (2020) "Histórico das actividades da CAF" acedido em 15.09.2020 em www.caf.dgaep.gov.pt.

- Em 2003 o Governo Regional dos Açores determinou, através de diploma próprio, a aplicação da CAF nos serviços públicos da Região. Por decisão do Conselho do Governo Regional foram criados, em toda a administração Pública Regional, os Núcleos de Promoção da Qualidade (Orientação Nº 2/2006).

- Em 2004 é implementado o Programa Qualidade do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (MSST), coordenado pela respectiva Secretaria-Geral, que previa duas fases: diagnóstico e implementação de melhorias (Andrade et. al. 2004). O Programa abrangeu 17 serviços e organismos do Ministério e contou com o envolvimento do Ministro respectivo. Em resultado da mudança de Ministro, o programa ficou-se pela primeira fase;

- As cinco versões do modelo CAF foram traduzidas para português e foram criados materiais de apoio, pela DGAEP, para apoiar os utilizadores na aplicação do modelo nas organizações públicas, designadamente Grelha de Autoavaliação e questionários de avaliação da satisfação de *stakeholders*;

- Disponibilização de informação sobre a CAF no website da DGAP e apoio aos serviços no planeamento dos seus projetos de aplicação da CAF, incluindo ações de sensibilização para apresentação da CAF;

- Em 2013, a DGAEP implementa o Processo de Feedback Externo da CAF em Portugal, o qual incluiu a tradução portuguesa e publicação do "Guia do Utilizador do Processo de Feedback Externo da CAF". Este Processo, permite às organizações públicas obterem um reconhecimento externo do seu processo CAF, através da distinção "*Effective CAF User*";

- A DGAEP organizou quatro eventos nacionais de partilha de práticas relacionadas com a aplicação da CAF, com uma média de 150 participantes, bem como, a realização de um evento de âmbito europeu, que decorreu durante a Presidência Portuguesa da UE, em 2007, com a presença de cerca de 300 participantes;
- Entre 2004 e 2011 decorreram cinco edições do Diploma de Especialização em CAF (DECAF), ministrado em regime de *blended-learning* (presencial e à distância), no âmbito de uma parceria entre a DGAEP e o INA;

- A DGAEP assegurou a tradução portuguesa da versão CAF Educação e a criação de materiais de apoio como o *Modelo Integrado CAF Educação, Referencial da Avaliação Externa e EQAVET* e o documento *CAF Educação: Exemplos de Práticas e de Indicadores de Avaliação;*

- Lançamento de um programa de financiamento para projetos de aplicação da CAF, no âmbito do Sistema de Apoio à Modernização e Capacitação da Administração Pública, o qual resultou no financiamento de 14 projetos nas áreas governativas da educação e ensino superior, saúde, agricultura e segurança social (Aviso nº 3/2016 do SAMA2020). Esta operação resultou de uma parceria entre a DGAEP e a Agência para a Modernização Administrativa;

- Participação da DGAEP como entidade parceira da ONUDI/ONU, com financiamento da UE, num projecto de implementação da CAF em algumas das entidades da Administração Pública de Cabo Verde, consideradas como relevantes para facilitar a "vida" às empresas e aos investidores, no âmbito de um propósito mais vasto da ONUDI para melhorar o ambiente de negócios daqueles pais.

Por último, refira-se o interesse que a CAF tem despertado junto da comunidade académica, a julgar pela publicação de diversas dissertações de mestrado e teses de doutoramento que atravessam vários domínios, desde a educação às Autarquias Locais, e cuja amostra do que tem sido feito poderá ser consultado no website da CAF[5].

[5] DGAEP (2020) "A CAF em Portugal" acedido em 16.09.2020 em www.caf.dgaep.gov.pt

2.2 Dinâmicas organizacionais de aplicação da CAF

A identificação dos utilizadores da CAF, e das suas experiências e percepções, na Administração Pública portuguesa pode ser efectuada através de três fontes principais:

- Base de Dados do Centro de Recursos CAF no EIPA que agrupa os registos de todos os utilizadores CAF ao nível europeu, sendo este registo feito de forma voluntária e em alguns casos corresponde aplicações parciais de unidades orgânica, e que para uma mesma organização pode registar várias aplicações. Em Setembro de 2020 estão registados 242 casos de aplicação da CAF da Administração Pública portuguesa;

- Estudos europeus sobre utilizadores, os quais são identificados no segundo capitulo deste artigo;

- Estudos nacionais sobre utilizadores da CAF: *Primeiro Estudo sobre a aplicação da CAF em Portugal* (DGAP 2006), *Estudo sobre a CAF na Administração Central (2018)* e *A CAF no sector do ensino público em Portugal – 2017*.

De uma forma genérica estes estudos abrangem diversos pontos de análise que incluem, designadamente o processo de autoavaliação, (constituição e formação das equipas, tempo de duração, grupos profissionais, papel dos dirigentes), âmbito da aplicação da CAF (parcial ou geral), experiência com outras ferramentas, os benefícios, as dificuldades, repetição da autoavaliação e natureza das acções de melhoria.

No último estudo nacional, sobre utilizadores da CAF da administração central do Estado, com uma taxa de resposta de 83%, destacamos algumas conclusões (DGAEP 2018):

- questionados sobre o que é a CAF para as organizações públicas, entre as opções que foram mais escolhidas 44% respondeu que "é um excelente sistema de gestão da qualidade para as organizações públicas" e 23% "um guia europeu de Boa Governação das organizações públicas";

- quanto às experiências de aplicação da CAF: 81% afirmam que as equipas de autoavaliação beneficiaram, na sua maioria, de formação sobre CAF; 38.1% dos respondentes refere ter recorrido a entidades externas para aplicação da CAF e 61.9% refere que nunca o fez; quanto à relevância da experiência, numa escala entre 1 e 10, em que 1 correspondia a "Nada relevante" e 10 a "Muito relevante" 55.6% dos respondentes considera que a experiência merece uma avaliação igual ou superior a 8;

- consideradas globalmente todas as respostas, os principais motivos que as organizações equacionam para aplicar a CAF no futuro, consubstanciam-se no seguinte: "Encontrar oportunidades de melhoria"(20%), "Melhorar o desempenho" (19%) e "Contribuir para a avaliação do desempenho da instituição" (16%).

No Quadro 6 é possível visualizar o número de utilizadores da CAF, em Portugal, e como se distribuem pelos três níveis da Administração (Central, Regional e Local). Refira-se ainda que nos serviços de coordenação, as Secretarias-gerais, as quais foram os parceiros privilegiados numa estratégia em cascata de disseminação da CAF na Administração Pública portuguesa, o que se traduziu no aumento de aplicações do modelo neste tipo de estruturas (Evaristo 2004).

Quadro 4 - Número de utilizadores da CAF em Portugal
(atualizada em 14-03-2018)

Utilização da CAF em Portugal		
Sector	Nº de Utilizadores	Nº de aplicações
Educação e Investigação	311	636
Serviços de Coordenação	48	58
Administração Local	22	29
Serviços Sociais e Segurança Social	19	20
Saúde	8	8
Cultura	4	5
Economia, Agricultura, Pesca e Comércio	4	6
Polícia e Segurança	4	4
Transportes, Infraestruturas e serviços essenciais	3	3
Administração Interna	1	1
Outros	1	1
TOTAL	**425**	**771**

Fonte: DGAEP[6]

3. Considerações finais

Importa concluir este artigo com algumas considerações finais sobre o modelo CAF e o seu contributo para a sustentabilidade da qualidade na organização. Destaquemos nesta matéria a perspectiva da própria metodologia de implementação da CAF e, por outro lado, a análise da organização baseada num referencial actualizado e que disponibiliza um conjunto de boas práticas, aplicáveis a todas as organizações da administração pública, independentemente do sector em que se encontram ou do nível de administração.

Vejamos a primeira perspectiva. O modelo CAF, como se refere a última versão do referencial, pretende ser um catalisador para um processo de melhoria completo dentro das organizações públicas. Desde logo, começa pela forma como se aplica o modelo, através de um processo participado, em que além da Equipa de Autoavaliação (constituída por colaboradores da organização), outras partes interessadas podem também ser chamadas a avaliar a sua satisfação com o desempenho da organização. Outro aspeto relevante é permitir que trabalhadores e dirigentes discutam em conjunto os pontos fortes e fracos da organização, de forma construtiva. Bem como, *o know-how* sobre a aplicação da CAF adquirido pelos intervenientes diretos no projecto CAF, o qual reforça a capacitação interna da organização para a melhoria contínua.

É também uma porta de entrada para a introdução de uma cultura de melhoria contínua, através da lógica PDCA (Planear, Executar, Rever, Ajustar), a qual serve de base na análise dos Critérios de Meios da CAF, reforçando a monitorização e a avaliação como práticas fundamentais de melhoria do desempenho organizacional.

Outro aspeto importante é a que a programação das melhorias da organização tem como base as evidências da autoavaliação, ou seja os factos que são revelados no processo de diagnósticos, além de estimularem as organizações públicas à prática sistemática de recolha, utilização e disponibilização de dados relevantes para a gestão.

Na segunda perspectiva temos um modelo "feito à medida" (DGAEP 2020) para o setor público, que é disponibilizado de forma gratuita e desenvolvido de forma colaborativa por quem conhece o contexto e especificidades da administração pública. A CAF fornece assim uma linguagem comum, promotora de diálogo e de projectos de *benchlearning* (forma de aprender a melhorar através da partilha de conhecimento) entre organizações do setor público.

[6] DGAEP (2020) "Nº de utilizadores da CAF em Portugal" acedido em 16.09,2020 em www.caf.dgaep.gov.pt

O modelo permite também estabelecer pontes entre várias ferramentas e sistemas de gestão e de qualidade, que existam em desenvolvimento na organização, não concorrendo ou conflituando com os mesmos. Antes pelo contrário, estas ferramentas ou sistemas enquadram-se nos Critérios da CAF de uma compreensiva evidenciando os pontos fortes da organização ou as áreas que ainda há a melhorar.

A CAF entrou na fase adulta. Se no início, as atualizações estiveram mais orientadas para resolver as "dores de crescimento" do modelo, a partir da terceira versão a estrutura ficou estabilizada e as versões subsequentes focaram-se em melhorar a funcionalidade do modelo e a apropriar os desafios que se colocam aos serviços públicos. Este último aspeto está bem evidenciado na última versão da CAF 2020 que actualizou muitos dos exemplos, que integram os Critérios do modelo, com as temáticas da transformação digital, agilidade organizacional/capacidade de mudança, sustentabilidade e a diversidade.

Bibliografia

ANDRADE**,** A EVARISTO, C; NOLASCO; I; ORVALHO, J; ZILHÃO, M.J; ÔCHOA, P; NETO. S.. (2004). *Programa Qualidade do Ministério da Segurança Social e Trabalho: um modelo integrado de aplicação da CAF*, Lisboa:Secretaria-Geral do MSST.

CARR, D. K & LITTMAN, I. D. (1993). *Excellence in Government*: *Total Quality Management in the 1990s* (2ª ed.) Arlington, V.A.: Coopers and Lybrand.

DEARING, E. & STAES, P. (Eds) (2006). *CAF works – better service for the citizens by using CAF.* Vienna:Austrian Federal Chancellery.

DGAEP (2013) *Estrutura Comum de Avaliação (CAF): melhorar as organizações públicas através da autoavaliação,* Lisboa (edição portuguesa de *Common Assessment Framework* 2013).

DGAEP (2013a) Processo de Feedback Externo da CAF – Guia de Utilizador. Publicado em www.caf.dgaep.gov.pt.

DGAEP (2014) *Estrutura Comum de Avaliação adaptada ao setor da educação – CAF Educação* 2013, Lisboa, DGAEP. (edição portuguesa de *Common Assessment Framework for Education*).

DGAEP (2018) Resultados do inquérito sobre a aplicação da CAF na administração central do Estado (on-line). Disponível em www.caf.dgaep.gov.pt .

DGAEP (2020) *Estrutura Comum de Avaliação (CAF) - o modelo europeu para melhorar as organizações públicas através da autoavaliação*, Lisboa (edição portuguesa de *Common Assessment Framework* 2020) (pré-publicação).

ENGEL, C. (2002). "Common Assessment Framework: The state of affairs". *Eipascope,* 2002(1), Maastricht:EIPA.

EVARISTO. C (2010) *A CAF (Common Assessment Framework) e a melhoria contínua nos serviços públicos*. Dissertação de mestrado em Administração e Gestão Pública, Universidade de Aveiro.

LÖFFLER, E. (2002)."Defining and measuring quality in Public Administration". In Caddy, J & M. Vintar (Eds) *Building Better Quality Administration for the public: Case studies from central and Eastern Europe,* Bratislava: NISPAcee

POLET, R. (2006) "Exchange of Best Practices: The CAF Experience", *Eipascope*, 25th Anniversary Special Issue, Maastricht: EIPA.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. & LÖFFLER, E. (2006). *Making quality sustainable: co-design, Co-decide, co-produce, co-evaluate* (Report of the Scientific Rapporteurs on EU 4th Quality Conference), Tampere: Finnish Ministry of Finance.

STAES, PATRICK; THIJS, N; STOFFELS, A. & GELDOF, S. (2011) Five Years of CAF 2006: From Adolescence to Maturity - What Next?, EIPA, Maastricht.

STROMSNES D. (2002). "Applying Quality to Public Administration in Practice, Presentation of the Common Assessment Framework". In Caddy J. & M. Vintar (Eds) *Building Better Quality Administration for the public: Case studies from Central and Eastern Europe*, Bratislava: NISPAcee.

VAN DOOREN, W.; THIJS, N. & BOUCKAERT, G. (2004). “Quality Management and Management of Quality in the European Public Administrations”. In Löffler, Elke and Mirko Vintar (Eds) *Improving the Quality of East and West European Public Services.* London: Ashgate.

Rede CESOP-Local: a Estrutura Comum de Avaliação e os ODS na administração local enquanto instrumentos de medição

José Fidalgo Gonçalves
Ricardo Reis
Jorge Cerol
Tânia Correia

"A complexidade humana não se compreenderia separada destes três elementos, todo o desenvolvimento verdadeiramente humano significa: desenvolvimento conjunto das autonomias individuais, das participações comunitárias e do sentimento de pertença à espécie humana" (Morin, 2002)

Introdução

O projeto, desenvolvido pelo Centro de Estudos e Sondagens de Opinião da Universidade Católica Portuguesa (Católica-CESOP), pretende contribuir para a promoção e implementação de medidas de transição para a sustentabilidade em territórios administrativos. O trabalho em apreço toma como referência a documentação sobre a sustentabilidade e a participação, com particular enfoque na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e na CAF (Estrutura Comum de Avaliação). Estes normativos instituem, por um lado, o funcionamento em rede e, por outro lado, a promoção e envolvimento dos cidadãos e dos agentes de desenvolvimento local, apelando à integração da posição das partes interessadas na estratégia dos governos.

No âmbito das Nações Unidas, os 193 Estados-membros que a constituem aprovaram por unanimidade, na cimeira da Organização das Nações Unidas (ONU), realizada a 25 de setembro de 2015, na sede da ONU, em Nova Iorque (EUA), um conjunto de medidas, constantes na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2016. Também, resultante do contributo de sucessivas Presidências da União Europeia (Reino Unido e Áustria em 1998, Alemanha e Finlândia em 1999 e Portugal em 2000), sob a égide do Grupo de Serviços Públicos Inovadores (Innovative Public Services Group - IPSG)[1], foi desenvolvido um instrumento de autoavaliação para as organizações da administração pública, a CAF (Estrutura Comum de Avaliação).

Verificada a existência destes normativos, torna-se necessário encontrar um novo tipo de abordagem para a participação e para a sustentabilidade. Neste trabalho, procura-se demonstrar de que forma um sistema dinâmico de atores, relações e recursos pode incentivar as pessoas para uma cidadania ativa e preparar as autarquias para auscultar os cidadãos. O enfoque está no alinhamento de estratégias, quer ao nível local, entre autarquia e cidadãos e entidades coletivas do mesmo território, quer entre os diversos níveis de governo (local, regional, nacional e internacional). É expectável que, ao juntar a opinião dos cidadãos aos indicadores de sustentabilidade, esta informação permita às autarquias elaborar as melhores estratégias de ação, melhorar a relação e a satisfação entre e com as partes interessadas e, consequentemente, melhorar o desempenho das políticas públicas.

O pressuposto da necessidade deste estudo é a perceção de que a situação atual continua a evidenciar o que vem sendo sinalizado nos últimos anos, mais do que uma discussão em torno da ideia de desenvolvimento sustentável, neste momento, é a questão prática de fazer acontecer a transição para a sustentabilidade que está na ordem do dia (Gonçalves, 2013); e que a responsabilidade de conseguir uma forma de vida sustentável é universal, envolve os decisores políticos, e cada cidadão e requer que toda a sociedade aceite e intervenha nesse esforço de mudança (Castells, 2003).

[1] https://www.caf.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=01AC8D29-E0FF-4DD1-884C-0855C93BAB45. Acedido a 2020-08-10.

Significa que para implementar medidas de transição para a sustentabilidade no terreno é necessário o envolvimento das pessoas e que o município é o Governo mais próximo dos cidadãos e com condições para organizar esse esforço de mudança. Assim, foi definido um plano de ação, no sentido de procurar obter dados fiáveis que permitissem confirmar ou infirmar a perceção existente e manifestada informalmente. Para tal, construiu-se um modelo de investigação, baseado predominantemente em métodos quantitativos e complementado com métodos qualitativos.

Considera-se que as Autarquias são a representação político-administrativa das comunidades locais e são instituições públicas vocacionadas para servir o interesse público local materializado nas ambições, preocupações e necessidades dos cidadãos que representam; que exercem um papel fundamental na promoção do desenvolvimento local, nomeadamente: (1) Por disporem de um conjunto relevante de funções cuja implementação pode contribuir para melhorar a qualidade de vida das suas comunidades; (2) Por estarem muito bem posicionadas (proximidade) para influenciar os outros agentes de desenvolvimento e envolverem toda a comunidade; (3) Porque são empregadores e consumidores, com a responsabilidade de organizar de forma sustentável a sua própria unidade produtiva local (Gonçalves, 2019).

Problemática

No contexto dos processos de globalização vários desafios têm vindo a colocar-se às pessoas e às instituições, nomeadamente quanto à necessidade de definir novos modelos de desenvolvimento global para a humanidade. Até aqui, as respostas geradas para responder aos desafios da globalização afirmaram-se como vitais e eficazes. Mas, hoje em dia, novos desafios relacionados com o desenvolvimento sustentável obrigam a engendrar respostas inovadoras. Países, concelhos e cidades passam por períodos prolongados de debilidade económica: desequilíbrio comercial, dívidas cada vez maiores, inflação elevada e desemprego. As fraquezas económicas, geralmente medidas pela perda de população, pelo alto índice de desemprego, pela queda de receitas e dos investimentos, estão ligadas à sorte das indústrias, dos recursos e produtos locais. Estes têm vindo a ser elementos a ter em conta no desenvolvimento de novas respostas para a vida das pessoas (Gonçalves, 2013).

As comunidades locais são, por excelência, os espaços onde as dinâmicas ocorrem, mas elas próprias estão a mudar rápida e intensamente, obrigando a procurar novos conceitos que permitam resolver os processos antagónicos que ocorrem nas grandes aglomerações populacionais. A comunicação[2] da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité Das Regiões, em julho de 2014 (COM, 2014) refere que "*As cidades estão em constante evolução e a conceção de políticas eficazes deve assentar numa compreensão mais profunda e numa partilha mais efetiva de conhecimentos e experiências*". Na perspetiva do aperfeiçoamento económico local, ao valorizar o papel das cidades como motores fundamentais de desenvolvimento e internacionalização, tornando-as mais atrativas e sustentáveis, reforça-se o papel do sistema urbano nacional como dinamizador do conjunto do território (Lopes e Esteves, 2011).

Em Portugal, pesa sobre a comunidade local, e logo sobre os cidadãos, a pressão de uma estrutura político-administrativa muito vertical, limitadora da ação, sem visão prospetiva e que não apresenta, no seu horizonte, às gerações vindouras, uma prerrogativa de opções para o desenvolvimento; apenas se tem traduzido numa disparidade de instrumentos de gestão, por vezes sobrepostos, com múltiplas tutelas que não cumprem com os requisitos de uma informação clara e da necessária celeridade e elasticidade na decisão, como é desejável, numa sociedade eficiente e democrática. (Lopes e Esteves, 2011). Acresce ainda, a tudo isto, que a participação, ou a falta dela, é um dos maiores problemas com que se deparam as comunidades locais (Gonçalves, 2019).

[2] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_pt.pdf. Acedido em 2020.08.21

O comportamento das pessoas e a forma como as instituições funcionam são o principal obstáculo. Se, por um lado, a participação mais comum, por parte dos cidadãos, é centrada no indivíduo e nos seus próprios problemas, e não nos problemas comuns a toda a comunidade, por outro lado, também as autarquias não podem ficar apenas remetidas a uma comunicação unívoca (Gonçalves, 2013).

A questão da interatividade entre e com os cidadãos e as organizações da sociedade civil tem merecido a atenção de vários investigadores nacionais e internacionais (e.g. Arnestein, 1967, Connor, 1988, Fung, 2006, Brodie et al., 2009, Bilhim, 2004) e das instituições mundiais (e.g. ONU, UE). O uso de mecanismos de participação formais e informais (e.g. fóruns de deliberação para a construção de consensos), está, também, expresso na Declaração do Milénio das Nações Unidas e do Consenso de Monterrey, onde se destaca a importância da governança para o desenvolvimento sustentável.

O conceito clássico de democracia está de acordo com a premissa de dar voz aos habitantes de uma comunidade ou nação. O sociólogo Mark Granovetter (1995) diz que a sociedade carece de uma estrutura para pensar sobre por que e como é que as pessoas (atores) devem interagir e cooperar entre si. Mas, não é apenas através dos 'processos de participação' que se encontram as soluções para toda a disparidade de comportamentos sociais; talvez possibilitem, sim, uma maneira diferente de lidar com problemas atuais e futuros. Segundo Velásquez e González (2003), para alcançar a participação dos cidadãos, expressa através do exercício deliberativo e da tomada de decisões comuns, são necessários altos níveis de transparência. Assim, a participação, entendida como tal, implica uma relação de compromisso entre o Estado e a sociedade civil e a sua institucionalização permite melhorar as políticas públicas.

O relatório da Comissão Europeia responsável pela Política Regional (2011), '*Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward*', sugere a adoção de uma visão mais holística, através da promoção da inteligência coletiva, focada na reflexão sobre problemas da sociedade, como forma de ajudar a superar as perspetivas setoriais do espaço urbano, através de três processos inter-relacionados que combinam o lugar e as pessoas: (1) partilhar experiências de sucesso local, como, por exemplo, a inovação social, métodos de aprendizagem e o diálogo intercultural; (2) identificar uma escala apropriada para os diferentes tipos de intervenção urbana; (3) promover vínculos estáveis e coerentes de cooperação, através de negociação entre agentes e organizações dos diferentes níveis espaciais de intervenção, ao nível de freguesia e de bairro.

Assim, torna-se importante valorizar o papel das comunidades, enquanto motores fundamentais de desenvolvimento e internacionalização, tornando-as mais atrativas e sustentáveis, de modo a reforçar o papel do sistema urbano nacional como dinamizador do conjunto do território (Lopes e Esteves, 2011). Neste contexto, para a administração local é fundamental percecionar e encontrar respostas para as necessidades dos cidadãos e das organizações da sociedade civil e das instituições públicas do aparelho do Estado. Torna-se imperativo pensar em cultura da qualidade como vetor chave da modernização administrativa e como forma de maximizar a probabilidade de sucesso dos compromissos assumidos, para que a organização se habilite a aprender e a adaptar-se ao meio ambiente com ética e transparência. (Azevedo, 2007; Caldeira, 2009).

Na perspetiva da missão do Governo Local, perceciona-se a necessidade da satisfação de três objetivos primordiais e essenciais para o sucesso distintivo das autarquias, no âmbito da gestão dos bens comuns e da defesa dos interesses comuns da comunidade local e global: 1) Avaliar o desempenho da Autarquia; 2) Determinar a tangibilidade na dinâmica do território; 3) Potenciar atores e iniciativas locais. Fatores que, associados à valorização dos recursos endógenos, atratividade e competitividade, na ótica do cidadão (residente, trabalhador ou visitante), serão essenciais para o sucesso distintivo das autarquias. Considera-se que qualquer ação local provoca um impacto (positivo ou negativo) no planeta, percebe-se que a concretização da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável terá de acontecer a partir do nível local.

Os municípios são a estrutura de resposta fundamental para concretizar e medir a sustentabilidade local, por disporem de um conjunto relevante de funções cuja implementação pode contribuir para melhorar a qualidade de vida das suas comunidades (Gonçalves, 2019).

A Agenda Global de Desenvolvimento

A tomada de consciência coletiva sobre a relativa exiguidade da Terra e sobre as reais capacidades humanas para lhe infligir danos terão sido, no seu conjunto, as principais razões que levaram ao surgimento de uma nova dimensão ética, ou de responsabilidade individual e coletiva, sobre o desenvolvimento sustentável. Estas preocupações, levantadas por Ernest Haeckel (1870), Eugene Odum (1960), Maurice Strong (1972), foram mais acentuadas no relatório do Clube de Roma através do 'The limits to growth' (Meadows et al. (1972)', sublinhando a necessidade de rever o paradigma de desenvolvimento dominante no mundo industrializado, baseado no consumo e no crescimento.

Em 1987 emerge o conceito de desenvolvimento sustentável emanado da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento (criada em 1983), dirigido pela ex-primeira ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland que produziu, sob o patrocínio da ONU, o relatório "Our common future" ("O nosso futuro comum" também conhecido como Relatório de Brundtland), onde são detalhados os desafios e os esforços comuns, incluindo a administração de áreas comuns: paz, segurança, desenvolvimento e meio ambiente; propostas de mudança institucional e legal.

Entretanto chegam ao palco mais visível para a demonstração de medidas deliberativas - as Nações Unidas - os mais diversos tipos de contributos e preocupações, expressos por organizações independentes, investigadores e, sobretudo, por uma larga maioria dos países do mundo. Os contributos sucedem-se, sob a forma de recomendações e propostas, numa perspetiva da harmonização entre as partes envolvidas – os países – e com o objetivo de encontrar um equilíbrio sustentável para o mundo. As linhas de ação para a sua implementação não têm sido consentâneas e, por isso mesmo, emergem inúmeras críticas às diversas deliberações assumidas no seio das Nações Unidas. Apesar destas críticas, tem prevalecido o consenso na procura de medidas orientadas para o desenvolvimento de novas respostas para a vida das pessoas.

Como resposta, as Nações Unidas lançaram o Programa para o Desenvolvimento (PNUD), em fevereiro de 2014, com o objetivo que cada país formulasse as suas próprias estratégias nacionais, assentes numa ampla consulta pública, considerando que cada país tem a responsabilidade de organizar o seu próprio desenvolvimento sustentável. Neste contexto, em fevereiro de 2014, Portugal realizou uma consulta pública sobre a implementação local da agenda de desenvolvimento global Pós-2015. Sobre as conclusões desta consulta pública, no Relatório Final salientamos algumas passagens que nos parecem ser relevantes para este projeto, desde logo, a assunção da necessidade de "*adaptar os objetivos universais da agenda às realidades locais em cada país*".

Mas, considerando o generalizado baixo nível de conhecimento e a dificuldade em compreender a linguagem demasiado técnica usada até agora, o Relatório Final sugere a utilização de uma linguagem mais clara e adequada aos diferentes públicos. E, dirigindo-se às instituições políticas, recomenda o envolvimento de todas as partes interessadas, através de mecanismos que assegurem a transparência durante todo o processo. Este relatório salienta ainda que a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) exigem uma ação mundial entre os diversos níveis de governo e a sua interligação com os cidadãos e a sociedade civil. Às autarquias, pela sua relação de proximidade com os cidadãos e entidades coletivas, cabe o empenho para a implementação, no terreno, de medidas de transição para a sustentabilidade.

A recolha dos contributos desta e de outras consultas públicas realizadas nos diferentes países foram compilados e submetidos a análise e discussão na Assembleia Geral das Nações Unidas em 25 de setembro de 2015, na sede da ONU. Resultou na aprovação por unanimidade, pelos 193 Estados-membros das Nações Unidas presentes na referida sessão, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Assim, foi assumido um compromisso conjunto, envolvendo governos locais, regionais e nacionais, sociedade civil e cidadãos, para o cumprimento dos 17 objetivos e das 169 metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2016.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

2015 ficou marcado como um ano decisivo para a sustentabilidade, uma vez que foi definida a agenda para os próximos anos, centrada em enfrentar os desafios contemporâneos a nível global. As dimensões económica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável procuram combater a pobreza, a fome, as doenças, o medo e a violência, promover a educação, os cuidados de saúde, a proteção social, o saneamento, a segurança, a sustentabilidade dos habitats e a energia para todos.

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados por unanimidade pelos 193 Estados-membros da ONU, reunidos em Assembleia-geral, visam resolver as necessidades das pessoas, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, enfatizando que ninguém deve ser deixado para trás. Trata-se de uma agenda alargada e ambiciosa que aborda várias dimensões do desenvolvimento sustentável (social, económico e ambiental) e que promove a paz, a justiça e instituições eficazes. Como se pode verificar no Quadro 1 (página 25) 'Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável'.

Transformar a visão da Agenda 2030 numa realidade é da responsabilidade dos governos aos seus diversos níveis e exige um alinhamento de estratégias entre todos. "Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são a nossa visão comum para a Humanidade e um contrato social entre os líderes mundiais e os povos"[3]. A avaliação dos progressos terá de ser realizada regularmente, por cada comunidade, por cada país, envolvendo governos, sociedade civil, empresas e representantes dos vários grupos de interesse.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definem as prioridades e aspirações de desenvolvimento sustentável global para 2030, e buscam mobilizar os esforços globais ao redor de uma série comum de objetivos e metas. Os ODS exigem uma ação mundial entre os governos e a sociedade civil para acabar com a pobreza e criar uma vida com dignidade e oportunidades para todos considerando os limites do planeta. Questões que afetam as comunidades locais, pois qualquer impacto mundial começa por acontecer num qualquer lugar, onde se enfrentam desafios económicos, sociais e ambientais concretos. Neste sentido, é necessário "*adaptar os objetivos universais da agenda às realidades locais em cada país*". E, dirigindo-se às instituições políticas recomenda-se que "*cada Estado deverá garantir a consistência sistémica de todas as suas políticas*, *será necessária uma forte vontade política, estruturas e abordagens multi-escala envolvendo as várias partes interessadas e mecanismos que assegurem a transparência durante todo o processo", como se pode ler no Relatório Final da Consulta Pública realizada em Portugal em 2014* [4].

Os ODS foram acordados por todos os governos, promovem uma cultura de cidadania, de participação ativa e de responsabilidade partilhada, assente em três grandes pilares: Universalidade: erradicar a pobreza extrema e construir um futuro sustentável são desafios enfrentados por todos os países.

[3] https://unric.org/pt/Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentavel/. Acedido em 2020-08-27.

[4] http://www.instituto-camoes.pt/images/agendaPos2015/Rel_Final_ConsultaPublicaImpl_Local_AgPos-2015_PT.pdf. Acedido em 2020-08-23.

Ao contrário dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), que só eram aplicados aos países em desenvolvimento, os ODS são universais; Integração: os ODS abarcam as três componentes do desenvolvimento sustentável (económica, social e ambiental), tendo sempre consideração pelas pessoas, pelo planeta, pela paz, pela prosperidade e pela parceria; Inclusão: os ODS comprometem-se a não deixar ninguém para trás, o que significa que nenhum Objetivo será considerado atingido, a não ser que o seja por todos. Assim, em primeiro lugar estão sempre as necessidades e interesses de quem está mais para trás.

Os ODS apresentam os maiores desafios mundiais de desenvolvimento sustentável, na medida em que formam a agenda global para o desenvolvimento das nossas sociedades e permitirão contribuir para o avanço do desenvolvimento sustentável, tanto minimizando os impactos negativos, quanto maximizando os impactos positivos nas pessoas e no planeta. Mas, o seu sucesso depende profundamente das ações e colaboração de todos os setores.

Em 6 de julho de 2017 a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou um conjunto de 252 indicadores que procuram refletir e ser boas medidas para o cumprimento dos 17 Objetivos e das 169 Metas (Resolução 71/313). Estes indicadores foram pensados na sua maioria para uma avaliação global de cada Estado. No entanto, como muito bem reflete a Resolução 70/1, aprovada pela Assembleia Geral em 25 de setembro de 2015, "*ninguém ficará para trás*" (p.3). "*Reconhecemos que a dignidade da pessoa humana é fundamental, pelo que desejamos ver cumpridos os Objetivos e as metas em todas as nações e povos e para todos os setores da sociedade, e esforçar-nos-emos para chegar primeiro aos mais atrasados*" (p.3). Por esse motivo, a Resolução 71/313, indica claramente que "*os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável devem ser desagregados, quando pertinente, por rendimento, sexo, idade, raça, etnia, estatuto migratório, deficiência e localização geográfica*". Em Portugal, o Instituto Nacional de Estatística (INE) já o faz para a realidade nacional, mas, na sua maioria, ainda não estão desagregados ao nível municipal. Torna-se assim necessário estudar a aplicabilidade dos indicadores globais (os propostos na Resolução 71/313) à realidade local na mesma linha do que o Instituto Nacional de Estatística (INE) já faz para a realidade nacional, procurando manter a coerência e o alinhamento entre os vários níveis de análise (global, nacional, local).

Com base nestes pressupostos, é fundamental percecionar a nível local quais as medidas a implementar a curto, médio e longo prazo, definir as correspondentes políticas públicas, mecanismos de regulamentação e monitorização, de controlo social e de promoção e implementação do desenvolvimento sustentável. Questões que associadas aos direitos humanos, à responsabilidade social das empresas, ao compromisso responsável dos cidadãos e das entidades coletivas, numa abordagem de envolvimento e participação para a satisfação das necessidades comuns (sociais, económicas e ambientais) virão, certamente, aumentar o nível de qualidade e eficácia do sistema político-administrativo do território.

Disso muito depende o modelo de gestão que sustente a ação e a dinâmica de interatividade da autarquia junto da comunidade que representa. No contexto em que vivemos, marcado pela crescente concorrência entre territórios e pela imprevisibilidade da economia, é necessário desenvolver estratégias concertadas que contribuam para capacitar a estrutura operacional e, assim, responder de forma direta aos anseios da população. Poderão as autarquias encontrar nos Sistemas de Gestão da Qualidade Total a ferramenta-suporte para a melhoria do desempenho municipal?

A CAF (Common Assessment Framework)

A CAF (Common Assessment Framework) resultou da cooperação de sucessivas Presidências da União Europeia (Reino Unido e Áustria em 1998, Alemanha e Finlândia em 1999 e Portugal em 2000), desenvolvida numa parceria conjunta entre a *European Foundation for Quality Management (EFQM)*, a Academia de Speyer (*Deutsches Institut für Verwaltungswissenschaften* - Instituto Alemão de Ciências Administrativas) e o *European Institute for Public Administration* (EIPA).

Como ferramenta da Gestão da Qualidade Total, a CAF subscreve os conceitos fundamentais da excelência, inicialmente definidos pela EFQM, transpondo-os para o setor público/contexto CAF e procurando melhorar o desempenho das organizações públicas com base nestes conceitos. De acordo com o Manual CAF 2013[5] são oito os princípios que fazem a diferença entre as organizações públicas burocráticas tradicionais e a organização orientada no sentido da Qualidade Total: (1) Orientação para os resultados; (2) Focalização no cidadão/cliente; (3) Liderança e constância de propósitos; (4) Gestão por processos e factos; (5) Desenvolvimento e envolvimento das pessoas; (6) Aprendizagem, inovação e melhoria contínuas; (7) Desenvolvimento de parcerias; (8) Responsabilidade social.

Estes princípios da Excelência estão integrados na estrutura do Modelo CAF e a melhoria contínua dos nove critérios conduzirá a organização, em devido tempo, a um elevado nível de maturidade. Por cada princípio, elaboraram-se quatro níveis de maturidade de modo a que uma organização possa ter uma ideia do caminho a seguir em direção à excelência.

Trata-se de uma ferramenta que promove uma abordagem sistémica de gestão e de operacionalização. Propõe cinco grupos de meios e quatro de resultados, os quais têm de interagir, de modo a que seja possível otimizar a autoavaliação organizacional, permitindo à organização proceder a um diagnóstico do seu funcionamento e dos resultados atingidos, com base em evidências. Está estruturada em nove critérios: Cinco Critérios de Meios (Liderança; Planeamento e Estratégia; Gestão das Pessoas; Parcerias e Recursos; Gestão dos Processos e da Mudança) e Quatro de Critérios de Resultados (Resultados orientados para o Cidadão/Cliente; Resultados das Pessoas [clientes internos]; Resultados da Responsabilidade Social; Resultados de Desempenho-chave).

Em suma, a CAF é uma ferramenta que tenta operacionalizar uma abordagem sistémica da gestão, de modo a que seja possível otimizar a autoavaliação organizacional que a mesma preconiza, podendo ser entendida como uma ponte à volta de outros modelos da qualidade, e podendo, de certo modo, ser uma alternativa entre a administração pública tradicional e a nova administração pública. (Spacek, 2007).

A interligação da Agenda 2030 com a CAF

Considera-se que a sustentabilidade é um sistema dinâmico de atores, relações e recursos que interliga, de forma muito íntima, a qualidade de vida e bem-estar das pessoas com as questões dos recursos mundiais, nacionais e compartilhados. Quando falamos de qualidade de vida e bem-estar das pessoas, estamos a falar de coisas concretas, como a educação, a habitação, a saúde, a segurança, o emprego e a sociabilidade. Quando falamos de recursos mundiais, falamos da atmosfera, água e biodiversidade que todo o ser humano necessita para sobreviver; os recursos nacionais, rios, lagos e florestas, são considerados pertença de todos; e os recursos compartilhados são aqueles que as comunidades constroem para seu próprio usufruto, museus, escolas, gimnodesportivos, entre outros (Gonçalves, 2019).

A aplicação da ferramenta CAF surge como a mais indicada para a Autarquia Local refletir e implementar um modelo organizacional, assente na sistematização simplificada e eficiente de processos, que lhe permite aplicar boas-práticas sustentáveis na comunidade. Estas boas-práticas são as consideradas pelas instituições internacionais como fundamentais para o cumprimento dos 17 objetivos propostos pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A CAF permite a autoavaliação das áreas estratégicas e propõe uma vinculação entre o cumprimento de objetivos, podendo, também, auxiliar a aferir a satisfação de cada organização, em relação ao alinhamento de ações e objetivos, nomeadamente na cadeia da estrutura político-administrativa do Estado (Gonçalves, 2019).

[5] https://www.caf.dgaep.gov.pt/media/CAF_2013_atualizada_29%20set.pdf. Acedido em 2020-07-23.

De forma a tornar percetível uma leitura do global para o local e, ao mesmo tempo, permitir uma leitura sobre o estado de 'Sustentabilidade' do território político-administrativo, no conspecto de uma autarquia local, sugere-se a interpretação descrita no quadro 2 (ver página 26), como forma de relacionar os princípios da CAF com os da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, tendo por base o princípio da satisfação dos interesses da comunidade que a autarquia representa. Assim, de forma sucinta, salientar a orientação para os resultados objetivando o cumprimento dos ODS 2030; a focalização no cidadão/utente, incluindo os atores da comunidade no processo de implementação da Agenda; interligar as perspetivas da liderança com a posição das partes interessadas; a gestão de processos baseada na componente do desenvolvimento sustentável (economia, social e ambiente); o desenvolvimento em articulação com os diversos níveis de governo (local-nacional-europeu); aprendizagem e inovação através de soluções sustentáveis; o desenvolvimento de parcerias baseado nos propósitos da Agenda; e a Responsabilidade Social relacionada com a defesa e gestão dos interesses e dos bens comuns.

Concluímos que a Agenda 2030 e a CAF instituem, por um lado, o funcionamento em rede e, por outro, sugerem uma linguagem de comunicação adequada à promoção e envolvimento de cidadãos e de agentes de desenvolvimento local, apelando à integração da posição das partes interessadas na estratégia da organização, numa lógica de economia solidária e de democracia global, considerados comummente como essenciais para a satisfação das necessidades públicas e de promoção da qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos.

Assim, partindo do princípio que o desenvolvimento local está intimamente ligado com o envolvimento de todos na causa da sustentabilidade, com o modelo organizacional de cada comunidade e que a responsabilidade de organizar cada unidade territorial é competência das autarquias, justifica-se procurar compreender no terreno, a complexidade que está por detrás da morosidade de implementação de medidas de transição para a sustentabilidade no terreno.

Trabalho empírico

Com o objetivo de definir um 'retrato', o mais fiel possível, do estado da sustentabilidade local no país optámos por proceder à pesquisa através da aplicação de métodos mistos, particularmente, através de uma estratégia Explanatória Sequencial quantitativo-qualitativo (sequential explanatory strategy), por se apresentar como a mais indicada para nos guiar na explicação e interpretação de um estudo maioritariamente quantitativo, seguindo as recomendações de conceituados autores, como Yin (2006), Cresswell (2003, 2009), Tashakkori e Teddlie (1998, 2007) e Saunders, Lewis e Thornhill (2009). Assim, para além do recurso a bibliografia de referência, realizámos entrevistas a personalidades com intervenção direta ou indireta nas comunidades locais e estudos de opinião, seguindo duas perspetivas de análise: (1) diagnóstico e (2) ação.

1- Na perspetiva do diagnóstico foram traçados os seguintes objetivos: (a) Perceber se existiram dificuldades e quais foram, até agora, para implementar a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável no terreno; (b) Perceber de que forma os municípios monitorizam os impactos negativos e positivos, sobre as medidas de transição para a sustentabilidade, implementadas em territórios administrativos; (c) Perceber, na ótica dos autarcas e dos cidadãos, quais são as práticas participativas e as atividades de comunicação, dando especial atenção à sustentabilidade e à forma de interação da autarquia com a população; (d) Perceber se os autarcas conhecem, aplicam ou aplicaram Sistemas de Gestão da Qualidade Total nos seus respetivos municípios; (e) Identificar quais as medidas de transição para a sustentabilidade implementadas nos municípios.

2- Na perspetiva da ação foram traçados os seguintes objetivos: (a) Definir modelo de implementação do projeto; (b) Perceber quais as práticas sustentáveis existentes ao nível local; (c) Localizar indicadores de desenvolvimento sustentável.

O processo foi iniciado por uma recolha e análise de dados quantitativos, seguida de recolha e análise de dados qualitativos, desenvolvida sobre os resultados quantitativos. Recorremos ao quantitativo, indicado para recolher informação alargada, de forma mais rápida, e ao qualitativo, indicado para aprofundar a complexidade que justificaria a morosidade da implementação de medidas nos municípios. A informação foi integrada durante a fase de explicação e interpretação do estudo, o que permitiu aumentar a compreensão dos resultados obtidos (Cresswell, 2009, pg. 211).

A primeira recolha de informação foi efetuada através de um inquérito de opinião sobre práticas participativas e atividades de comunicação, realizada em março de 2016, abrangendo a Área Metropolitana de Lisboa (AML) e as Regiões Oeste, Lezíria e Médio Tejo, onde foi selecionada uma amostra representativa dos residentes e foram entrevistados 746 cidadãos e cidadãs e, também, às autarquias das referidas regiões, das quais responderam 68 freguesias e 23 municípios.

A seguir, realizamos um levantamento nacional sobre Sistemas de Gestão da Qualidade Total nos municípios (SGQT), nos meses de junho e de julho de 2017, onde participaram 162 municípios, representando todas as NUT II do país: Norte, 49; Centro, 52; AM Lisboa, 11; Alentejo, 22; Algarve, 9; Açores, 14; e Madeira, 4. Seguidamente realizamos outro levantamento nacional, este sobre práticas de sustentabilidade nos municípios, nos meses de outubro e de dezembro de 2017, onde participaram 105 municípios, com representação em todas as NUT II do país: Norte, 32; Centro, 33; AM Lisboa, 8; Alentejo, 16; Algarve, 3; Açores, 5; e Madeira, 7. Seguiu-se um mapeamento dos contributos diretos ou indiretos obtidos através da realização de entrevistas a 6 políticos[6] com um perfil interventor nos processos de decisão relacionados com a participação nas autarquias a que juntámos uma leitura atenta ao Relatório Final da Consulta Pública em Portugal sobre a Implementação Local da Agenda de Desenvolvimento Global Pós-2015.

Fomos ler a Resolução 71/313 das Nações Unidas que, em 6 de julho de 2017, aprovou um conjunto de 252 indicadores adaptados aos 17 ODS e 169 Metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, procurando perceber o alinhamento entre os vários níveis de análise (global, nacional, local). A Resolução 71/313 indica claramente que "os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável devem ser desagregados, quando pertinente, por rendimento, sexo, idade, raça, etnia, estatuto migratório, deficiência e localização geográfica". Junto do INE (Instituto Nacional de Estatística), procurámos saber se existiam indicadores ODS desagregados ao nível do município.

Na perspetiva do diagnóstico recorremos à utilização dos instrumentos quantitativos de recolha de informação o que se revelou útil pela rapidez de obtenção de dados num universo lato - 308 Câmaras Municipais: 278 no continente, 11 na Madeira e 19 nos Açores. Os dados quantitativos podem ser analisados com o recurso a análise estatística e revelar conhecimentos rápidos e úteis a respeito de um grande número de informações (Cresswell, 2009). A análise do estudo de opinião indicou que seria necessário e oportuno obter outro tipo de informações que desvendassem e aprofundassem muitas das zonas 'sombra'. Estava em causa "entender um fenómeno social complexo" (Yin, 1994; 2003); estava também em causa "compreender" a morosidade e complexidade da implementação de medidas de sustentabilidade nas autarquias, tendentes ao desenvolvimento de um ambiente sustentável, apesar de já existirem meios legais suficientes para atuar. Complementarmente, procurou-se identificar a relação entre a complexidade da gestão de uma comunidade no atual contexto, em contraponto com o modelo de estrutura político-administrativa vigente no Estado.

[6] Pode ser visto na integra através do link: https://www.youtube.com/watch?v=Vg1lE6p-tOQ

Na perspetiva da ação, estudamos a aplicabilidade dos indicadores globais (os propostos na Resolução 71/313) à realidade local na linha do que o Instituto Nacional de Estatística (INE) já está a fazer para a realidade nacional, procurando manter a coerência e o alinhamento entre os vários níveis de análise (global, nacional, local). Procedemos ao levantamento de práticas sustentáveis, solicitando às autarquias para identificarem até três ações/projetos que constituam exemplos de boas práticas de desenvolvimento sustentável a nível local e em implementação no seu território administrativo. E, refletimos sobre a linha de ação futura a desenvolver, por um lado, de forma a responder ao desafio da Agenda 2030, para ajudar a definir indicadores quantitativos e qualitativos de Desenvolvimento Sustentável ao nível local, numa perspetiva de baixo-para-cima e alinhados com o plano desenhado no seio da ONU, integrando a posição dos cidadãos e centrando nas autarquias, a dinâmica de implementação de medidas de transição para a sustentabilidade no terreno.

Resultados:

Ao longo do trabalho procurámos responder aos objetivos inicialmente traçados, na perspetiva desenhada para o diagnóstico e ótica da ação na investigação. Assim, de seguida, de acordo com a sequência proposta no enquadramento metodológico, apresentam-se os resultados na perspetiva do diagnóstico:

1. **Dificuldades para implementar a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável**

Resultante de levantamento nacional, junto dos municípios, concluiu-se que as principais dificuldades encontradas são a falta de recursos financeiros, de recursos humanos e de indicadores de desenvolvimento sustentável ao nível local, acrescentados ao conflito de prioridades políticas e ao desinteresse dos cidadãos. Para implementar medidas de transição para a sustentabilidade no terreno, os municípios entendem necessário reunir condições de interligação com outros níveis da administração (central/regional), de articulação entre serviços da Câmara e de melhorar a comunicação e sensibilização da população.

2. **De que forma os municípios monitorizam os impactos negativos e positivos**

Os municípios implementam boas práticas sustentáveis no terreno mas não medem o seu impacto na sociedade, nem assumem a sustentabilidade, de forma clara, nas suas estratégias autárquicas. No que concerne à monitorização salienta-se a necessidade de estudar a aplicabilidade dos indicadores globais (os propostos na Resolução 71/313) à realidade local na mesma linha em que o Instituto Nacional de Estatística (INE) já o está a fazer para a realidade nacional, procurando manter a coerência e o alinhamento entre os vários níveis de análise (global, nacional, local).

3. **Que práticas participativas e atividades de comunicação existem nos municípios**

Percebe-se que existe algum desajuste entre a perceção dos autarcas e a perceção dos cidadãos: os autarcas tendem a considerar, mais do que os cidadãos, que a informação chega a todos os interessados e que os órgãos de gestão autárquica estão acessíveis a todos; os autarcas tendem a subvalorizar, mais do que os cidadãos, a disponibilidade dos cidadãos para a participação no planeamento das ações da autarquia. Todos querem, autarcas e cidadãos, mais e melhor participação; mais e melhor comunicação.

4. **Conhecem, aplicam ou aplicaram Sistemas de Gestão da Qualidade Total**

Percebemos que, dos 162 respondentes, 27% dos municípios conhecem ou ouviram falar da EFQM (Fundação Europeia de Gestão da Qualidade) e 42% da CAF (Estrutura Comum de Avaliação); cerca de metade dos municípios que experimentou a CAF não concluiu o processo. Consideram a ferramenta CAF difícil e complexa, mesmo assim estão disponíveis para a aplicar, mas querem mais formação sobre a CAF.

5. **Quais as medidas de transição para a sustentabilidade implementadas**

Finalmente ao tentar perceber quais as medidas de transição para a sustentabilidade implementadas nos municípios, concluiu-se que as mais valorizadas são atividades de sensibilização e de educação para a sustentabilidade, nomeadamente contributos para a proteção, valorização e dinamização do património natural existente no território, para o aumento da literacia sobre biodiversidade local e para comportamentos sustentáveis em meio costeiro e marinho.

Na perspetiva da ação, apresentam-se os resultados, seguindo a mesma sequência do proposto no enquadramento metodológico:

6. Modelo de implementação do projeto?

Conclui-se que só será possível concretizar este projeto com o envolvimento efetivo das autarquias. Os municípios podem encontrar no CESOP-Local a competência científica para materializar as aspirações para as quais, tendo conhecimento, normalmente não têm tempo para concretizar e juntos – Católica-CESOP e Autarquias - podem encontrar soluções que aumentem a participação dos cidadãos e promovam o desenvolvimento local sustentável do território administrativo (Social, Económico e ambiental).

7. Quais as práticas sustentáveis existentes ao nível local?

Concluiu-se que, na grande maioria dos casos, são ações de sensibilização e/ou da educação para a sustentabilidade. Verificou-se, também, que os municípios já implementam outras medidas de transição para a sustentabilidade no terreno, para além das ações de sensibilização e educação, mas nestas conseguem ter uma perceção da sua taxa de esforço e nas outras, como por exemplo a taxa de reciclagem de excedentes de resíduos ou eficiência e produção de energia e água, têm mais dificuldade em ter uma opinião consistente.

8. Localização de indicadores de desenvolvimento sustentável

Percebemos que existe falta de indicadores ODS ao nível local e, por isso, realizámos um levantamento onde, a partir dos 252 globais, definidos no âmbito da ONU, procurámos localizar e validar aos níveis local e nacional. Trabalho este que tem sido desenvolvido, ao longo dos últimos três anos, em conjunto com a rede de autarquias e espelhado nos relatórios anuais do ISM. Referente a 2018 identificámos 101 indicadores, relativos a 64 metas; em 2019 foram validados 123 relativos a 65 metas. Aversão atual (2020) tem 129 indicadores (115 únicos), relativos a 66 metas, melhorando os números dos anos anteriores. Mas, mais importante do que o aumento do número de indicadores e metas abrangidos é o processo de melhoria constante através da uniformização de processos e critérios, de modo a alinhar este Índice com o trabalho desenvolvido pelas entidades nacional e europeia de estatística.

O projeto

O facto de existir o normativo criado e aprovado por unanimidade pelos 193 Estados-membros das Nações Unidas (ODS 2030 e a necessidade de definir e validar indicadores compatíveis e alinhados entre os vários níveis de análise (global, nacional, local) e, em simultâneo, ao nível local, entre autarquia e cidadãos e entidades coletivas do mesmo território e, da mesma forma, existir a necessidade de adaptar a CAF (Estrutura Comum de Avaliação) às caraterísticas e especificidades das autarquias, acrescentando à análise do desempenho o esforço do município, quer na vertente dos ODS 2030, quer na vertente da auscultação às partes interessadas, abrangendo uma maior diversidade da sociedade, levou-nos a sugerir a criação de um projeto-piloto, através de um trabalho em rede integrado com os municípios.

Para tal, a Universidade Católica Portuguesa (UCP), através do seu Centro de Estudos e Sondagens de Opinião (Católica-CESOP), numa expressa vontade de estabelecer uma ligação entre a atividade científica e a sociedade e partindo do trabalho já desenvolvido pelos autarcas, promoveu a constituição de uma rede que designou de CESOP-Local, com o objetivo de encontrar formas de medir o trabalho feito pelas autarquias, fornecendo informação de gestão que permita aos autarcas tomar opções informadas na elaboração das suas estratégias e planos de atividade.

O objetivo específico deste projeto é construir dois manuais, um sobre "Territórios Sustentáveis" e outro sobre "Organizações Sustentáveis", desenvolvidos num processo de cocriação com a rede de municípios. No manual "Territórios Sustentáveis" consta a definição de conceito, critérios e métricas de avaliação, bem como, a explicação de como elaborar um diagnóstico, um Plano de Ações e o modelo de monitorização. O manual "Organizações Sustentáveis" explana todo o processo de autoavaliação, desde a elaboração do diagnóstico, o Plano de Ações de Melhoria e o sistema de pontuação a utilizar. Em qualquer dos âmbitos, salienta-se os processos de envolvimento das partes interessadas do município e em todas as fases do processo: planeamento, decisão, monitorização e avaliação.

A atividade-suporte do projeto assenta na definição de indicadores e na incumbência de realizar ações de formação dirigidas a técnicos municipais, que serão os futuros formadores em áreas como a participação, a sustentabilidade e a mediação social. Neste âmbito, destaca-se a construção de indicadores, a criação de métricas e a auscultação de autarcas, cidadãos e organizações da sociedade civil.

Ao integrar a rede, os municípios assumem o compromisso de criar condições de implementação das iniciativas a desenvolver, nomeadamente, constituir as equipas de técnicos municipais e de mediadores societais. Ainda deverão nomear um Gestor de Projeto e um Coordenador Operacional. O Gestor de Projeto é o Presidente da Câmara ou em quem este delegue a responsabilidade de representar o município. O Coordenador Operacional tem o encargo de estabelecer pontes entre o município, as diversas unidades orgânicas/departamentos, o Gestor do Projeto e a Católica-CESOP.

Modelo de implementação do projeto

Adotou-se um modelo de investigação aplicada que tem os territórios administrativos como laboratório de estudo e implementação de mudanças. Do terreno para a mesa de trabalho e da mesa de trabalho para a formação, divulgação e consequente ação política concreta no terreno. A abordagem metodológica desenvolve-se a partir dos dois normativos estabelecidos. Na vertente dos ODS 2030, com base nos 17 objetivos e nas 169 metas, propor e validar indicador a indicador. Na vertente da CAF, de acordo com os seus critérios, revisitar os subcritérios e definir indicadores organizacionais, tendo em linha de conta, por um lado, as especificidades da atividade autárquica e, por outro lado, a integração de indicadores ODS 2030. Em suma, identificar: metas e ODS cumpridos; grau de cumprimento dos vários ODS; grau de desempenho municipal; aspetos a melhorar; comparar com região e média nacional; e pistas para aumentar a pontuação.

Neste contexto, definiu-se um modelo para o funcionamento da rede CESOP-Local que se ilustra na Figura 1 (ver página 27). O modelo preconizado é de ciclo anual em contínuo. Começa por avaliar os resultados das atividades desenvolvidas e propor um plano para ano seguinte, definindo prioridades. O resultante das atividades, científica e operacional, produzidas ao longo de cada ano, é transformado em conteúdos que serão disseminados por todos os parceiros, através da plataforma digital criada para o efeito. Para o funcionamento regular da rede CESOP-Local, conforme Figura 1, foram criados para as vertentes da decisão política e operacional, dois grupos de trabalho: (a) Conselho Estratégico (CE); e (b) Grupo Operacional (GO). Para a execução das atividades: (c) Grupo de Investigadores-residentes da Católica-CESOP (GIR); e (d) Grupo de Técnicos Municipais (GTM), designados por cada um dos municípios integrantes da rede CESOP-Local.

(a) O Conselho Estratégico (CE) tem a missão de acompanhar a evolução do projeto, avaliar o desempenho e os resultados, bem como, apresentar propostas corretivas, tendo em linha de conta os propósitos da rede, no âmbito da Agenda 2030 local. O Conselho Estratégico é presidido pela Católica-CESOP e reúne, pelo menos, uma vez por ano. Integram o CE um representante legal de cada uma das Autarquias aderentes (Gestor Municipal) e personalidades de reconhecido mérito na área do desenvolvimento local, convidadas pela Católica-CESOP.

(b) O Grupo Operacional (GO) é constituído por Coordenadores Municipais, nomeados por cada um dos municípios integrantes da rede CESOP-Local, e é moderado por um técnico-especialista indicado pela Católica-CESOP. O GO tem como missão elaborar e propor o plano anual de atividades e de orçamento. A direção da Católica-CESOP analisa este plano e submete-o a parecer do Conselho Estratégico. Na sequência deste processo é aprovado o plano de atividades e respetivo orçamento. Cada Coordenador Municipal deve garantir o envolvimento de todos os departamentos/serviços municipais e coordenar as atividades internas acordadas e constantes do plano de atividades da rede CESOP-Local. Compete-lhe ainda, estabelecer pontes de diálogo com o Gestor Municipal, com o Grupo de Técnicos Municipais (GTM) do município respetivo e com os investigadores residentes da Católica-CESOP.

(c) A Católica-CESOP, através da sua unidade de investigação aplicada a territórios administrativos, desenvolve as seguintes linhas de investigação: (1) Índice de Sustentabilidade Municipal; (2) Dinâmica de envolvimento das Partes Interessadas (DEP); e (3) Índice de Desempenho Municipal (IDM-CAF). Este grupo de investigadores residentes da Católica-CESOP tem como função a pesquisa de fontes de informação que alimentam a investigação, a construção de indicadores, a criação de métricas e metodologias de auscultação de autarcas, cidadãos e organizações da sociedade civil. Este trabalho de investigação conta com os contributos das Autarquias aderentes, nomeadamente para propor, comentar e validar propostas.

(d) O Grupo de Técnicos Municipais (GTM) é constituído por um representante de cada departamento/serviço do Município, nomeados por cada uma das Autarquias aderentes. O GTM tem como missão participar ativamente nas sessões de trabalho presenciais e, através da plataforma digital CESOP-Local, deve propor, comentar e validar propostas, num processo acompanhado e moderado por um especialista designado pela Católica-CESOP.

O trabalho de investigação conta, para além dos contributos das Autarquias aderentes, com as parcerias da DGAEP (Direção Geral da Administração e Emprego Público) e da APQ (Associação Portuguesa da Qualidade); e com o apoio dos centros de investigação de excelência da Universidade Católica Portuguesa, da Rede Global *SDSN* (*Sustainable Development,* Solutions *Network, a Global Initiative for the United Nations)* e da plataforma internacional *Localizing the SDGs*. Estas últimas, sob a égide das Nações Unidas, integram um conjunto de instituições internacionais, de entre as quais se destacam a *Global Taskforce of Local and Regional Governments, United Nations Human Settlements Programme (UnHabitat*) e *United Nations Development Programme* (*PNUD*).

Como instrumentos de apoio à execução das atividades foram definidos: (a) plataforma digital; (b) seminários. Anualmente, de acordo com a agenda de cada município, são produzidos e entregues os seguintes relatórios: (A) Índice de Sustentabilidade Municipal (ISM) para todos os municípios; (B) Dinâmica de envolvimento das Partes Interessadas (DEP), para os municípios que promoveram a auscultação pública aos cidadãos; e (C) Índice de Desempenho Municipal (IDM) para os municípios que adotaram o Sistema de Gestão da Qualidade Total (CAF).

A plataforma digital, criada pelo CESOP-Local, tem uma área reservada aos municípios integrantes da rede CESOP-Local, com acessos dirigidos ao gestor (no âmbito do Conselho Estratégico), ao coordenador (no âmbito do Grupo Operacional) e aos técnicos municipais. Estes níveis de acesso estão devidamente balizados e ajustados às funções/missão de cada um.

Através da plataforma digital, os técnicos integrantes de cada GTM são convidados a participar num fórum de discussão 'aberto'. Este é anunciado previamente pela Católica-CESOP que informa acerca das datas de abertura e de encerramento do fórum, bem como, acerca do tema e/ou propostas colocadas à discussão.

Cada técnico tem como missão, comentar, anexar documentos, apresentar novas propostas e, posteriormente, validar ou não as versões finais de cada uma das propostas. Estes fóruns perspetivam uma ocupação média não superior a uma hora por mês, de cada técnico municipal.

Por norma, realizam-se cinco sessões de trabalho presenciais, ao longo do ano, com uma duração máxima de quatro horas cada. Estas sessões decorrem nas instalações da UCP em Lisboa, podendo ser alterado o local da realização destas sessões, mediante proposta - rotativa - entre as autarquias aderentes. O trabalho desenvolve-se a partir de três linhas de investigação:

(1) **Índice de Sustentabilidade Municipal** (ISM): construção de um índice baseado em métricas objetivas do cumprimento das metas que concretizam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. O ISM está alinhado com os dados oficiais publicados no INE, Eurostat, OCDE e ONU e tem a particularidade de avaliar a evolução do concelho no caminho para a sustentabilidade.
O relatório desenvolve-se a partir de uma visão global sobre o território, através de infografia intuitiva que indica o valor do ISM, o valor representado em cada ODS e dois quadros de resultados referentes às dimensões GESA e 5Ps.
Permite, ainda, a cada município, comparar resultados entre municípios da mesma dimensão, da mesma região ou com o todo nacional. Este é um índice que permite avaliar a sustentabilidade segundo duas dimensões:
GESA - (G) Governança; (E) Economia; (S) Social; e (A) Ambiente;
5Ps - (1) Pessoas; (2) Paz; (3) Planeta; (4) Parcerias; (5) Prosperidade.
Entregável: relatório do Índice de Sustentabilidade Municipal (ISM).

(2) **Dinâmica de envolvimento das Partes Interessadas** (DEP): baseado nas opiniões, atitudes e comportamentos dos cidadãos.
O relatório da Dinâmica de envolvimento das Partes Interessadas (DEP) tem por base as opiniões, atitudes e comportamentos dos cidadãos e é composto pelas dimensões de desenvolvimento sustentável: Governança, Economia, Social e Ambiente. Esta tarefa, para além do processo de investigação e da correspondente validação da rede, inclui a componente de trabalho de campo realizada pelas equipas de mediadores societais, cuja responsabilidade pela sua constituição é de cada um dos municípios. Estas equipas reportam ao Coordenador municipal e têm como objetivo realizar trabalho de campo, uma vez por ano, através de abordagens diretas, à porta de residentes do concelho, no conjunto de freguesias de cada concelho e de acordo com a amostra predefinida pela Católica-CESOP.
As equipas de mediadores societais têm o papel de comunicadores-ouvidores da sustentabilidade. Comunicadores, porque estão preparados para difundir a mensagem da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e para informar sobre as medidas de transição para a sustentabilidade implementadas ou a implementar no território. Ouvidores, porque estão preparados para auscultar as necessidades e anseios das famílias residentes no concelho em apreço. Para tal, devem ter um claro conhecimento do meio e da linguagem de comunicação usual no concelho, bem como, sobre o trabalho desenvolvido pela rede CESOP-Local no âmbito da Agenda Global de Desenvolvimento das Nações Unidas.
A Católica-CESOP garante a formação aos mediadores societais, bem como, o trabalho técnico de produção do questionário por aplicação informática, construção da amostra, análise de dados e produção de relatório estatístico. Este trabalho poderá permitir a construção de um Índice de Satisfação do Cidadão, baseado nas opiniões, atitudes e comportamentos dos cidadãos.
Entregável: relatório anual sobre a Dinâmica de envolvimento das Partes Interessadas (DEP). A entrega deste está dependente da disponibilidade do município para criar uma equipa de mediadores societais.
Este relatório permitirá ao município conhecer a opinião, ansiedades e expetativas dos cidadãos/famílias residentes no concelho, passando a dispor de meios para delinear as suas estratégias de comunicação para o envolvimento de todos na causa da sustentabilidade.

(3) **Índice de Desempenho Municipal** (IDM): construído com base na metodologia CAF (Estrutura Comum de Avaliação), adaptada às características e especificidades das autarquias locais (CAF-Autarquias). O processo de investigação de adaptação da CAF às características e especificidades das autarquias locais decorre em parceria que inclui, para além das autarquias-membros da rede, a DGAEP (Direção Geral da Administração e Emprego Público) e a APQ (Associação Portuguesa da Qualidade). O processo decorre da análise de evidências detetadas pela equipa de autoavaliação e da auscultação das partes interessadas do município. A sua concretização está dependente da vontade e disponibilidade de cada município.
Entregável: relatório anual sobre o Índice de Desempenho Municipal (IDM).

Este relatório permite a cada município avaliar a consistência entre políticas e o desempenho da autarquia. A Católica-CESOP apoia a elaboração do mapeamento das partes interessadas e a definição de indicadores que permitam fazer a autoavaliação; garante a construção de questionários, o tratamento estatístico dos dados e a sua interpretação e elabora o relatório anual (por entidade).
A Católica-CESOP, anualmente, em cada uma das autarquias aderentes, realiza uma sessão de apresentação detalhada dos relatórios referidos acima (ISM; DEP; IDM). Estas sessões de trabalho são dirigidas a eleitos e diretores de departamento/serviço. Ressalva-se que estas entregas/apresentações estão dependentes do cumprimento, por parte dos municípios, das condições de execução estabelecidas nos pontos atrás referidos.

Espera-se que os municípios aderentes, a nível interno, garantam o envolvimento de eleitos e da respetiva estrutura operacional, nomeadamente através da promoção de um ambiente facilitador da mudança e inovação. Igualmente, espera-se que identifiquem as iniciativas a desenvolver, benefícios expectáveis, priorização, calendarização e distribuição de responsabilidades internas. A nível da comunidade, espera-se que dinamizem ações no âmbito do projeto, de onde se destacam: a interação com as suas partes interessadas, com o propósito de desenvolver talento e sociabilidade comunitária e que façam a auscultação de cidadãos e de organizações da sociedade civil, de forma a potenciar atores e iniciativas locais. Com estas ações pretende-se que identifiquem necessidades locais, o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável e elaborem estratégias suportadas na vontade dos atores locais e nos valores identitários do território.

O que já fizemos e o que estamos a fazer
Reunidas as condições e considerando a pertinência do projeto, a Universidade Católica Portuguesa, em novembro de 2016, atribuiu ao seu Centro de Estudos e Sondagens de Opinião (Católica-CESOP) a gestão do projeto que, de acordo com o plano, criou a unidade de investigação que se passou a designar por CESOP-Local. A apresentação pública aconteceu no dia 21 de março de 2017, presidida pela senhora Reitora da UCP e pelo Senhor Secretário de Estado da Administração Local em representação do Governo. Contou com a presença de investigadores, representantes de diversas instituições do Estado e de autarcas de todo o país. Neste mesmo ano de 2017 constituiu-se a equipa CESOP-Local e iniciaram-se os trabalhos de investigação-ação. Percorremos o país, reunindo com os executivos de 88 Câmaras Municipais e diretores de 11 entidades com responsabilidades indiretas nos municípios. Organizámos ações de formação e de sensibilização (sessões locais de lançamento) que envolveram cerca de 800 participantes. Participámos em debates e entrevistas, promovidas pela comunicação social, nomeadamente no Diário de Notícias, TSF e Antena 1. Neste ano formalizaram a sua adesão à rede CESOP-Local, 17 municípios: Águeda; Alter do Chão; Braga; Cascais; Chamusca; Chaves; Fundão; Horta; Lagos; Loures; Mação; Palmela; Santo Tirso; Sintra; Torres Vedras; Valongo; e Vila Franca de Xira. Formalizaram-se protocolos de cooperação com a DGAEP (Direção Geral da Administração e Emprego Público) e com a APQ (Associação Portuguesa da Qualidade).

Ainda em 2017, identificaram-se os coordenadores e equipas de técnicos municipais das autarquias aderentes que receberam formação específica nas áreas dos "Territórios Sustentáveis", "Organizações Sustentáveis" e "Plataforma Digital". Realizámos ações de formação nos centros UCP de Lisboa e do Porto, bem como na Câmara Municipal de Valongo, onde, no total, participaram mais de 400 técnicos municipais.
Com as especificações apresentadas pelo CESOP-Local, a DSI (Direção de Sistemas de Informação da UCP), desenhou um caderno de encargos e lançou um concurso para o desenvolvimento da plataforma digital (PD), acessível pelas tecnologias móveis existentes, nomeadamente *smartphone* e *desktop*. Este processo foi concluído em dezembro de 2017. Destacam-se, no que concerne ao trabalho mais diretamente ligado à pesquisa e correspondentes resultados, a PD criou um fórum *online* de interação, entre investigadores e entre estes e técnicos municipais que permite submeter propostas, recolher contributos e validar as mesmas.

O ano de 2018 foi o ano da implementação do projeto, de onde se destaca a apresentação pública da primeira versão do Índice de Sustentabilidade Municipal a eleitos e técnicos de cada um dos municípios aderentes e a definição do modelo de investigação "CAF-Autarquias". Participámos nos encontros CAF, um realizado em Sofia, no âmbito da presidência Búlgara do Conselho Europeu e, outro, o 3º encontro nacional, realizado em Lisboa, por iniciativa da DGAEP. A publicação do ISM mereceu o reconhecimento do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e a adesão à rede Global SDSN (*Sustainable Development, Solutions Network, a Global Initiative for the United Nations*). Ainda neste ano, formalizaram a sua adesão à rede CESOP-Local os municípios de Abrantes, Matosinhos e Torres Novas e desistiu o município de Alter do Chão.

Em 2019, realizámos sessões mensais de trabalho, para aprimorar indicadores ODS que deram origem à segunda versão do Relatório ISM 2019[7]. Demos continuidade às ações de formação, dirigida às equipas de técnicos municipais, com o propósito de atualizar/reforçar conhecimentos e objetivos do projeto e, no âmbito da investigação, aprimoramos indicadores e definiram-se novos, no âmbito do ISM, DEP e IDM. Neste ano formalizaram a sua adesão à rede CESOP-Local os municípios de Albufeira e Lagoa e desistiu o município de Chaves. Formalizou-se protocolo de cooperação com a ANAM (Associação Nacional de Assembleias Municipais).

Em 2020, para além das sessões mensais de trabalho e da produção do ISM 2020, apesar do período de confinamento provocado pela COVID 19, participamos num seminário organizado pela ANAM (Associação Nacional de Assembleias Municipais), desenvolvemos e disponibilizámos, via PD, relatórios e resultados estatísticos referentes a cada um dos territórios administrativos. Os resultados são apresentados em formato de *dashboard,* onde consta o valor do índice nacional de sustentabilidade municipal, bem como, o grau de cumprimento de cada um dos 17 objetivos e de cada uma das dimensões de análise: Governança, Economia, Sociedade, Ambiente. Neste ano, e até agora, formalizaram a sua adesão à rede CESOP-Local os municípios de Famalicão, Mafra e Sesimbra.

Assim, neste momento, integram a rede CESOP-Local, 23 municípios: Abrantes; Águeda; Albufeira; Braga; Cascais; Chamusca; Famalicão; Fundão; Horta; Lagoa; Lagos; Loures; Mação; Mafra; Matosinhos; Palmela; Santo Tirso; Sesimbra; Sintra; Torres Novas; Torres Vedras; Valongo; e Vila Franca de Xira. Grupo que considerámos representativo das várias realidades locais, quer em termos de dimensã,o quer em termos de localização; temos protocolos de cooperação com a DGAEP (Direção Geral da Administração e Emprego Público), com a APQ (Associação Portuguesa da Qualidade) e com a ANAM (Associação Nacional de Assembleias Municipais); e integramos a rede Global SDSN (*Sustainable Development, Solutions Network, a Global Initiative for the United Nations*).

Ao longo deste processo de interação com os municípios constatámos que os municípios têm aplicações informáticas em cada área de atividade (departamento) que não interagem entre si, o que dificulta, em muito, uma leitura racional sobre o desempenho da organização relativamente aos objetivos propostos. Encontrámos também grande resistência, por parte dos municípios, no processo de implementação das linhas de investigação referentes ao Índice de Desempenho Municipal (IDM) e à Dinâmica de envolvimento das Partes Interessadas. Salienta-se que, até agora, nenhum município constituiu equipas de mediadores societais. Vamos continuar o desenvolvimento de métodos que permitam monitorizar o desempenho e a dinâmica de envolvimento das partes interessadas.

[7] https://cesop-local.ucp.pt/sites/default/files/2019-09/Relat%C3%B3rio_ISM2019_Modelo_Tipo.pdf

Olhando para trás, sabemos o muito que fizemos e, olhando para a frente, vemos o muito que teremos de fazer. Já para 2021 temos uma série de tarefas, de entre as quais se destacam as que dependem do envolvimento dos municípios integrantes da rede. Vamos promover a realização de uma reunião com os gestores (políticos) municipais, no sentido de encontrar soluções que permitam dar cumprimento à tarefa que ainda não foi iniciada: constituir equipas municipais de Mediadores Societais. No âmbito dos trabalhos de investigação, vamos realizar o 2º Levantamento Nacional de Práticas de Sustentabilidade Municipal e continuar o processo de desenvolvimento e aperfeiçoamento do ISM, bem como, de desenvolvimento de indicadores CAF. No âmbito da Plataforma Digital, com o propósito da recolha de exemplos de boas-práticas, vamos desenvolver a "ficha de evento" (normalização de conteúdos) que iremos colocar à apreciação dos municípios. Vamos, também, realizar outro seminário (junho de 2021), para partilha de experiências de sucesso implementadas pelos municípios e apresentação da versão 2021 do ISM (Índice de Sustentabilidade Municipal), bem como o IDM (Índice de Desempenho Municipal).

Conclusões

As preocupações detetadas ao longo deste trabalho foram, por um lado, o alinhamento de estratégias entre os diversos níveis de governo (global, nacional e local) e, por outro lado, a falta de indicadores desagregados ao nível local e alinhados com as escalas de apreciação nacional e global. Nesta perspetiva do desenvolvimento sustentável, percebeu-se que os municípios implementam práticas sustentáveis nos seus territórios, mas não medem o seu impacto na sociedade.

No ponto de vista da operacionalização, a organização autárquica apresenta como ponto fraco a comunicação interna interdepartamental, bem como, uma resistência à mudança, quer de eleitos, quer de funcionários. Na perspetiva da comunicação destaca-se o desajuste entre a perceção dos autarcas e dos cidadãos sobre a forma como informam ou são informados. Os meios de comunicação mais utilizados pelos municípios são também os mais desejados pelos cidadãos mas, a sua qualidade, quantidade e enorme diversidade de meios, são uma forte ameaça à credibilidade da comunicação.

É um facto que a participação é baixa, mas a relação de proximidade existente aliada à criação de novos mecanismos de participação mais intuitivos e mais acessíveis podem ajudar a minorar o problema. Por exemplo, através da criação de grupos locais, com um perfil de embaixador-ouvidor. Embaixador para levar a mensagem da Agenda, ouvidor para registar as necessidades e anseios das famílias.

Concluímos que existe espaço e necessidade para a criação de um sistema de avaliação dos Territórios Administrativos com enfoque no conhecimento, envolvimento e participação das pessoas nas medidas de sustentabilidade implementadas no terreno e, também, para criar um sistema de avaliação adaptado às especificidades das autarquias que, envolvendo as partes interessadas, permita elaborar uma análise holística ao seu desempenho, antecipar estratégias e definir prioridades convergentes com a comunidade que representa.

É necessário, por um lado, que os municípios produzam um documento estratégico (alguns já criaram) e, por outro lado, considerando que o município é o motor da dinâmica de envolvimento de toda a população e restantes partes interessadas, sugere-se a criação de um conselho municipal para o desenvolvimento sustentável que tenha a representação de todos os setores de atividade e que tenham relevância para a implementação da estratégica de desenvolvimento para o concelho. Conclui-se que organizar a interdependência das pessoas numa comunidade, pressupõe uma prévia preparação do município para auscultar o cidadão, para planificar e decidir em conformidade e subentende um conjunto de ações articuladas de reação/contração para analisar contributos, definir prioridades e necessidades sentidas; pressupõe, ainda, trabalhar de forma mais objetiva, em consonância com o espírito e missão de uma autarquia local.

É expectável que este projeto se traduza numa mais-valia para os territórios administrativos, pois, para além de cada comunidade poder aferir e comparar resultados do trabalho produzido, permitirá compreender as novas necessidades das pessoas, respondendo a uma maior diversidade na sociedade; permitirá ainda implementar medidas de transição para a sustentabilidade no terreno e melhorar o desempenho das políticas públicas.

Revisão biográfica

Tendo em vista o propósito expectável no final do projeto, de criação e implementação de um observatório autárquico, com o foco na promoção do conhecimento, envolvimento e participação dos cidadãos nas medidas de sustentabilidade (ODS 2030), implementadas ou a implementar em territórios administrativos, com acompanhamento e mensuração de indicadores através de instrumentos criados para o efeito, prosseguimos com um desenho de investigação que nos facilitasse o domínio das várias fases do seu desenvolvimento. Para tal foram definidos dois grandes objetivos, um na perspetiva do diagnóstico e outro na perspetiva da ação.

1- Na perspetiva do diagnóstico foram traçados os seguintes objetivos:
(a) Perceber se existiram dificuldades e quais foram, até agora, para implementar a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável no terreno.
(b) Perceber de que forma os municípios monitorizam os impactos negativos e positivos, sobre as medidas de transição para a sustentabilidade, implementadas em territórios administrativos.
(c) Perceber, na ótica dos autarcas e dos cidadãos, quais são as práticas participativas e as atividades de comunicação, dando especial atenção à sustentabilidade e à forma de interação da autarquia com a população.
(d) Perceber se os autarcas conhecem, aplicam ou aplicaram Sistemas de Gestão da Qualidade Total nos seus respetivos municípios.
(e) Identificar quais as medidas de transição para a sustentabilidade implementadas nos municípios.
2- Na perspetiva da ação foram traçados os seguintes objetivos:
(a) Definir modelo de implementação do projeto.
(b) Perceber quais as práticas sustentáveis existentes ao nível local.
(c) Localizar indicadores de desenvolvimento sustentável.

Considerando as informações recolhidas no processo prévio de revisão e análise bibliográfica e dada a dimensão do objeto de estudo – universo nacional das autarquias – sentiu-se necessidade de lançar mão de instrumentos de investigação que permitissem obter dados quantitativos globais sobre a existência de medidas de participação, de Gestão da Qualidade e de sustentabilidade nos municípios, dos quais seriam extraídas linhas de ação para o prosseguimento do restante projeto de investigação. Assim, face aos objetivos propostas, tornou-se claro que deveríamos optar por uma investigação utilizando predominantemente métodos quantitativos e, também, com recurso a métodos qualitativos.

Procedemos à revisão bibliográfica sobre metodologias de investigação, nomeadamente a partir do início dos anos 1990, em que a discussão estabelecida entre defensores do paradigma positivista versus construtivista, começava a abrandar e prevalecia uma tendência que defendia a vantagem da utilização das duas abordagens em investigação. É significativo o número de investigadores que vem advogando a vantagem da utilização de métodos mistos. Entre outros reputados autores, Yin (2006), Cresswell (2003, 2009), Tashakkori e Teddlie (1998, 2007) e Saunders, Lewis e Thornhill (2009).

Para orientação metodológica do projeto e desenho da investigação, através de uma metodologia mista, com aplicação de métodos quantitativos e qualitativos, seguimos as recomendações destes conceituados autores, as quais considerámos muito úteis para a concretização da investigação.

Robert Yin, desde cedo manifestou o seu apoio à utilização de uma metodologia mista, que seria vantajosa para o resultado de uma qualquer investigação (1994, 2003), indo mais além (2006, pp 41-47) ao afirmar que a investigação através de "mixed methods" compreende mais do que a tradicional dicotomia entre a pesquisa qualitativa e quantitativa.

Tashakkori e Teddlie designaram os métodos mistos como "terceiro movimento metodológico" (2003), o qual, segundo Cameron e Miller (2007), resultou das cinzas da guerra dos paradigmas" (Electronic Journal of Business, Research Methods, volume 9, Issue 2, 2011).

Saunders, Lewis e Thornhill (2009) com a sua vasta experiência enquanto professores e orientadores de trabalhos de investigação, bem como através do resultado de trabalhos empíricos desenvolvidos em organizações empresariais, defendem que diferentes técnicas e procedimentos produzirão efeitos diferentes, pelo que faz sentido usar métodos diferentes para anular o "efeito do método", o que conduzirá a uma maior confiança nas conclusões (2009, p. 154).

Este posicionamento da comunidade científica tem vindo a consolidar-se ao longo de décadas, pela constatação dos resultados da sua aplicação. Para Cresswell (2003), uma investigação através de métodos mistos é útil para captar o melhor das abordagens quantitativa e qualitativa (p.22). Este posicionamento da comunidade científica continua a afirmar-se. Cresswell desenvolve uma taxonomia para utilização da metodologia mista (1995) e explicita (2003, 2009) o seu ponto de vista quanto à sua utilização, propondo uma diferenciação de estratégia de acordo com o objetivo da investigação.

Estratégia Explanatória Sequencial quantitativa-qualitativa, adequada para explicar e interpretar relações entre fenómenos, revela-se como a estratégia mais adequada para auxiliar na exploração e interpretação de um estudo maioritariamente quantitativo. O processo é iniciado com a recolha e análise de dados quantitativos, seguida de recolha e análise de dados qualitativos, ocorrendo a integração dos dados na fase de interpretação do estudo;

Estratégia Exploratória Sequencial qualitativa-quantitativa, indicada para explorar um fenómeno, caracteriza-se por uma fase inicial de recolha e análise de dados qualitativos, seguida da recolha e análise de dados quantitativos, ocorrendo a integração dos dados na fase de interpretação do estudo;

Estratégia Transformadora Sequencial em que o estudo é norteado por uma perspetiva teórica, cujo objeto se sobrepõe ao uso dos métodos. Desenvolve-se em duas fases, sendo que a primeira fase do processo tanto pode ser iniciada por métodos quantitativos como por qualitativos, seguida do outro método. Os dados são igualmente integrados na fase de interpretação do estudo;

Estratégia Triangular Concomitante, caracteriza-se pela recolha simultânea de dados quantitativos e qualitativos, com o objetivo de compensar as fragilidades de um método com os pontos fortes do outro. Os dados são cruzados e comparados com o propósito de determinar convergências, diferenças e coincidências. Geralmente, os dados são integrados durante a fase de interpretação do estudo;

Estratégia Incorporada Concomitante caracteriza-se igualmente pela recolha de dados numa única fase, em simultâneo, mas ao contrário da estratégia de triangulação, nesta estratégia há um método predominante a guiar o projeto. O método que tiver menos prioridade será incorporado no método predominante. Os dados são reunidos durante a fase de análise do projeto.

Estratégia Transformadora Concomitante, em que existe uma perspetiva teórica norteadora do estudo. A perspetiva pode ser ideológica e refletida nos objetivos e nas questões de investigação, sendo a sua força condutora, que se sobrepõe ao uso das escolhas metodológicas. Os dados são recolhidos simultaneamente e pode envolver triangulação de dados quantitativos e qualitativos para gerar evidências. A integração dos dados ocorre na fase de análise do estudo, mas também pode ocorrer na fase de interpretação.

Assim, face aos objetivos propostos, foi reforçada a convicção de que deveríamos optar por uma metodologia mista, com conjugação de métodos quantitativos e qualitativos, dando maior enfoque ao método quantitativo, considerando o grande volume de dados a recolher, a analisar e a possibilidade de fazer o seu tratamento estatisticamente. Numa segunda fase, para esclarecer aspetos que requeriam aprofundamento, foram utlizados instrumentos qualitativos, nomeadamente entrevistas individuais.

Para interpretar o processo de formulação de políticas públicas e para reunir a opinião dos intervenientes, assim como aprofundar a complexidade que estava por detrás da morosidade de implementação de medidas, não obstante a existência de legislação que possibilitava a sua implementação, foram iniciados os processos de recolha de informação que a seguir explicitaremos.

Como já referido, optámos por proceder à pesquisa com aplicação de métodos mistos, particularmente, através de uma estratégia Explanatória Sequencial quantitativo-qualitativo (sequential explanatory strategy), por se apresentar como a mais indicada para nos guiar na explicação e interpretação de um estudo maioritariamente quantitativo.

O processo foi iniciado por uma recolha e análise de dados quantitativos, seguida de recolha e análise de dados qualitativos, desenvolvida sobre os resultados quantitativos. Recorremos ao quantitativo, indicado para recolher informação alargada, de forma mais rápida, e ao qualitativo, indicado para aprofundar a complexidade que justificaria a morosidade da implementação de medidas nos municípios, já que existia legislação para o efeito. Os resultados foram integrados durante a fase de explicação e interpretação do estudo, o que permitiu aumentar a compreensão dos resultados obtidos na primeira fase da recolha de informação (Cresswell, 2009, pg. 211).

A primeira recolha de informação foi efetuada através de um inquérito de opinião sobre práticas participativas e atividades de comunicação, em março de 2016, seguido de dois levantamentos nacionais, um sobre Sistemas de Gestão da Qualidade Total nos municípios (SGQT), realizado nos meses de junho e de julho de 2017 e outro, sobre práticas de sustentabilidade nos municípios, realizado nos meses de outubro e de dezembro de 2017. Seguiu-se um mapeamento dos contributos diretos ou indiretos obtidos através da realização de entrevistas a 6 políticos com um perfil interventor nos processos de decisão relacionados com a participação nas autarquias e pela leitura de Relatório Final da Consulta Pública em Portugal sobre a Implementação Local da Agenda de Desenvolvimento Global Pós-2015.

Fomos ler a Resolução 71/313 das Nações Unidas que, em 6 de julho de 2017, aprovou um conjunto de 252 indicadores adaptadas aos 17 ODS e 169 Metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, procurando perceber o alinhamento entre os vários níveis de análise (global, nacional, local). A Resolução 71/313 indica claramente que “os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável devem ser desagregados, quando pertinente, por rendimento, sexo, idade, raça, etnia, estatuto migratório, deficiência e localização geográfica”.

Na perspetiva do diagnóstico recorremos à utilização dos instrumentos quantitativos de recolha de informação o que se revelou útil pela rapidez de obtenção de dados num universo lato - 308 Câmaras Municipais: 278 no continente, 11 na Madeira e 19 nos Açores.

Os dados quantitativos podem ser analisados com o recurso a análise estatística e revelar conhecimentos rápidos e úteis a respeito de um grande número de informações (Cresswell, 2009). A análise do estudo de opinião indicou que seria necessário e oportuno obter outro tipo de informações que desvendassem e aprofundassem muitas das zonas 'sombra'. Estava em causa "entender um fenómeno social complexo" (Yin, 1994; 2003); estava também em causa "compreender" a morosidade e complexidade da implementação de medidas de sustentabilidade nas autarquias, tendentes ao desenvolvimento de um ambiente sustentável, apesar de já existirem meios legais suficientes para atuar. Complementarmente, procurou-se identificar a relação entre a complexidade da gestão de uma comunidade no atual contexto, em contraponto com o modelo de estrutura político-administrativa vigente no Estado.

Na perspetiva da ação, estudamos a aplicabilidade dos indicadores globais (os propostos na Resolução 71/313) à realidade local na linha do que o Instituto Nacional de Estatística (INE) já está a fazer para a realidade nacional, procurando manter a coerência e o alinhamento entre os vários níveis de análise (global, nacional, local). Procedemos ao levantamento de práticas sustentáveis, solicitando às autarquias para identificarem até três ações/projetos que constituam exemplos de boas práticas de desenvolvimento sustentável a nível local e em implementação no seu território administrativo. E, refletimos sobre a linha de ação futura a desenvolver, por um lado, de forma a responder ao desafio da Agenda 2030, para ajudar a definir indicadores quantitativos e qualitativos de Desenvolvimento Sustentável ao nível local, numa perspetiva de baixo-para-cima e alinhados com o plano desenhado no seio da ONU, integrando a posição dos cidadãos e centrando nas autarquias, a dinâmica de implementação de medidas de transição para a sustentabilidade no terreno.

A reflexão sobre os resultados e o facto de existirem já ferramentas ao dispor das autarquias levou-nos a propor a criação de um projeto-piloto constituído por uma unidade de investigação com o propósito de definir e validar indicadores compatíveis e alinhados entre os vários níveis de análise (global, nacional, local). Com o propósito de pensar em novas formas de participação na administração autárquica, acresce o objetivo de atuar em dois eixos, complementares entre si, imprescindíveis para o sucesso do projeto: (1) Preparar a organização para auscultar o cidadão; (2) Preparar as pessoas para uma cidadania ativa.

Bibliografia

Azevedo, A. (2007). Administração Pública. Modernização Administrativa. Gestão e Melhoria dos Processos Administrativos. Grupo Editorial Vida Económica. Porto.

Bilhim, J. (2004). A Governação nas Autarquias Locais. Coleção Inovação e Governação nas Autarquias. Sociedade Portuguesa de Inovação. Porto.

Brodie, E., Cowling, E., Nissen, N., Ellis Paine, E., Jochum, V., Warburton, D. (2009). Understanding participation: a literature review. London: NCVO.

Caldeira, J. (2009). Monitorização da Performance Organizacional. Almedina. Lisboa.

Cameron, R. e Miller, P. (2007). in Electronic Journal of Business, Research Methods, volume 9, Issue 2, 2011.

Castells, M. (2003). La Era de la Información. Vol.2, El poder de la Identidad, Alianza Editorial. Madrid.

Connor, D. (1988). A New Ladder of Citizen Participation. National Civic Review 77:3 (May 1988). pp. 249-57.

Cresswell, J.W. (2009). Research Design Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Aproach. Third Edition. University of Nebraska-Lincoln. Sage Publications, Inc.

Fung, A. (2006), 'Varieties of Participation in Complex Governance', in Public Administration Review, at: http://www.archonfung.net/papers/FungVarietiesPAR.pdf

Gonçalves, J. (2013). 'Autarquia Inclusiva e Participada'. O Mirante. Santarém

Gonçalves, J. (2019). 'Territórios Sustentáveis/Organizações Sustentáveis. Dissertação a Provas Públicas para Especialista no Instituto Politécnico de Lisboa. No prelo.

Granovetter, M. (1995), Getting a Job. A Study of Contacts and Careers, 2ª edição, Chicago & London: University of Chicago Press.

Morin, E. (2002). Os Sete Saberes para a Educação do Futuro, Instituto Piaget. Lisboa (Trabalho original em francês publicado em 2000).

Saunders, Mark, Lewis Philip, Thornhill, Adrian. In Research Methods for Business Students. Fifth Edition (2009). Prentice Hall. Pearson Education Limited, England.

Spacek, D. (2007). Common Assessment Framework: potencial and factual issues in the Czech administrative practice. OrganizacijuVadyba: Sisteminiai Tyrimai.

Velásquez, F. e González, E. (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana EN Colombia?. Fundación Corona. Bogotá, Colombia. http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf. Acedido em 2018-01-22.

Yin, R., (2006). "Mixed Methods Research: Are de Methods Genuinely Integrated ou Merely Parallel?". In Research in the Schools (2006), vol 13, pp 41-47.

Outros documentos consultados

Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf. Acedido em 2020.07.23.

CAF - Estrutura Comum de Avaliação (Common Assessment Framework): https://www.caf.dgaep.gov.pt/media/CAF_2013_atualizada_29%20set.pdf. Acedido em 2020.07.14.

EFQM - European Foundation for Quality Management (1999). The EFQM Excellence Model, Public and Voluntary Sector.

Índice de Sustentabilidade Municipal 2020 (modelo-tipo). Abreu, J., António, J.H.C., Cerol, J., & Gonçalves J.F. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa. https://cesop-local.ucp.pt/sites/default/files/2020-08/Relat%C3%B3rio_ISM2020_Tipo.pdf. Acedido em 2020.09.07

Relatório da Comissão Europeia encarregada da Política Regional (2011) 'Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward'

Relatório Final da Consulta Pública em Portugal sobre a Implementação Local da Agenda de Desenvolvimento Global Pós-2015: http://www.instituto-camoes.pt/images/agendaPos2015/Rel_Final_ConsultaPublicaImpl_Local_AgPos-2015_PT.pdf. Acedido em 2020.07.21.

WCED. Our common future: report of the World. Commission on Environment and Development. Oxford: Oxford University Press, 1987.

Visão 2050 "A nova agenda para as empresas" (2010). World Business Council for Sustainable Development (WBCSD):http://bcsdportugal.org/wp-content/uploads/2013/11/publ-2010-Visao-publ-2050.pdf. Acedido em 2020.08.12.

Quadros e Figuras

Quadro 1 – Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (pág. 6)

Erradicar a pobreza, em todas as suas formas, em todos os lugares.

Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável

Saúde de qualidade - Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades

Educação de qualidade - Garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos

Igualdade de género - Alcançar a igualdade de género e empoderar todas as mulheres e raparigas

Água potável e saneamento - Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos

Energias renováveis e acessíveis - Garantir acesso a fontes de energia fiáveis, sustentáveis e modernas para todos

Trabalho digno e crescimento económico - Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos

Indústria, inovação e infraestruturas - Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação

Reduzir as desigualdades no interior dos países e entre países

Cidades e comunidades sustentáveis - Tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis

Produção e consumo sustentáveis - Garantir padrões de consumo e de produção sustentáveis

Ação climática - Adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos

Proteger a vida marinha - Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável

Proteger a vida terrestre - Proteger, restaurar e promover uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável florestas, combater desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda de biodiversidade

Paz, justiça e instituições eficazes - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis

Parcerias para a implementação dos objetivos - Reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

Fonte: Agenda 2030 para o Desenvolvimento sustentável

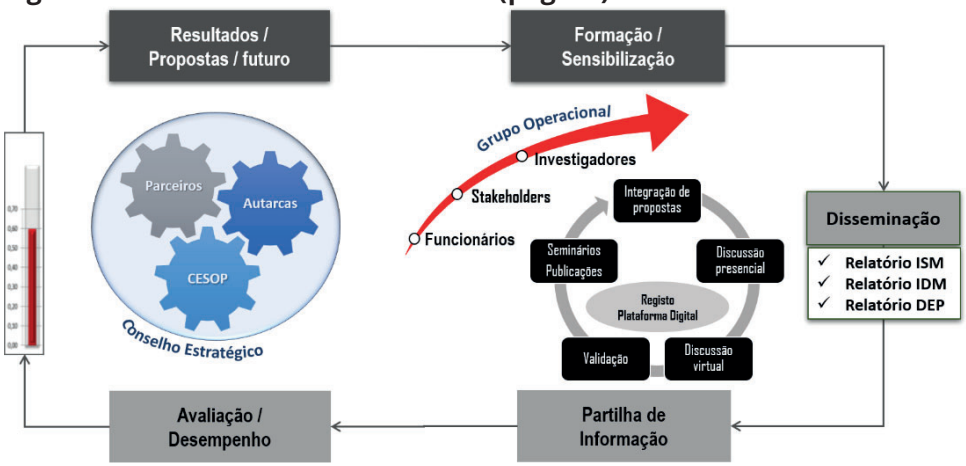
Quadro 2 - Interligação de princípios entre a CAF e a Agenda 2030 (pág. 9)

CAF 2013	Agenda 2030
Orientação para os resultados: a organização focaliza-se nos resultados. Os resultados são atingidos de forma a satisfazer todas as Partes Interessadas da organização (tutela, cidadãos/clientes, parceiros e colaboradores), em linha com os objetivos definidos.	**Causa**: enfrentar os desafios contemporâneos a nível global; promover uma cultura de cidadania, de participação ativa e de responsabilidade partilhada; adaptar os objetivos universais da Agenda 2030 às realidades locais em cada país
Focalização no cidadão/utente: a organização focaliza-se nas necessidades dos cidadãos/clientes, quer dos atuais quer dos potenciais. Envolve-os no desenvolvimento de produtos e serviços e na melhoria do seu desempenho.	**Inclusão**: os ODS comprometem-se a não deixar ninguém para trás, o que significa que nenhum Objetivo será considerado atingido, a não ser que o seja por todos. Assim, em primeiro lugar estão sempre as necessidades e interesses de quem está mais para trás.

Liderança e constância de propósitos: este princípio alia a liderança visionária e inspiradora com a firmeza de propósito num ambiente em mudança. A liderança estabelece com clareza a missão, a visão e os valores, criando e mantendo um ambiente interno no qual as pessoas se possam sentir envolvidas na prossecução dos objetivos da organização.	**Visão**: apostar na tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis, promovendo a participação dos cidadãos e organizações da sociedade civil. é estabelecer um contrato social entre os líderes-autarcas e a comunidade que representam.
Gestão por processos e factos: este princípio orienta a organização na perspetiva de que um resultado pretendido é alcançado mais eficientemente quando os recursos e atividades relacionadas são geridos como um processo e as decisões eficazes são baseadas na análise de dados e informações	**Integração**: os ODS abarcam as três componentes do desenvolvimento sustentável (económica, social e ambiental), tendo sempre consideração pelas pessoas, pelo planeta, pela paz, pela prosperidade e pela parceria.
Desenvolvimento e envolvimento das pessoas: a todos os níveis, as pessoas são a essência da organização e o seu completo envolvimento permite que as suas aptidões sejam utilizadas em seu benefício. O contributo dos colaboradores deve ser maximizado através do seu desenvolvimento e envolvimento e na criação de um ambiente de trabalho de valores partilhados e de uma cultura de confiança, abertura, empowerment e reconhecimento.	**Solidariedade**: ajudar a definir e a implementar os ODS 2030, criando as condições essenciais para essa implementação, em articulação com os níveis nacional e global, de forma a promover a paz, a justiça e instituições eficazes e reconhecendo que a dignidade da pessoa humana é fundamental.
Aprendizagem, inovação e melhoria contínuas: a excelência é desafiadora do status quo e efetua a mudança através da aprendizagem contínua para criar oportunidades de inovação e melhoria. Desta forma, a melhoria contínua deverá ser um objetivo permanente das organizações.	**Ação**: Num quadro de democracia, de reforço da informação e da participação das pessoas, é necessário inventariar e priorizar as questões concretas que preocupam as pessoas, não só para a definição de políticas públicas mas, também, para promover e implementar medidas de transição para a sustentabilidade no terreno.
Desenvolvimento de parcerias: as organizações públicas necessitam de outras entidades para poderem atingir os seus objetivos e, por isso mesmo, deverão desenvolver e manter parcerias que acrescentem valor. Uma organização e os respetivos fornecedores são interdependentes e um relacionamento mutuamente benéfico potencia a possibilidade de ambos criarem valor.	**Universalidade**: os ODS apresentam os maiores desafios mundiais de desenvolvimento sustentável, na medida em que formam a agenda global para o desenvolvimento das nossas sociedades e permitirão contribuir para o avanço do desenvolvimento sustentável, tanto minimizando os impactos negativos quanto maximizando os impactos positivos nas pessoas e no planeta.
Responsabilidade social: as organizações públicas têm de assumir a sua responsabilidade social, respeitar a sustentabilidade ecológica e tentar estar à altura das expetativas e necessidades das comunidades locais e global.	**Proximidade**: a defesa dos interesses comuns, presentes na riqueza natural e social de uma comunidade, é o mote para a partilha das responsabilidades e a razão para a implementação de medidas operacionais de transição para a sustentabilidade no território administrativo.

Fonte: CAF e Agenda 2030, adaptado pelos autores

Figura 1 – Modelo de Funcionamento (pág. 14)



Instrumentos para a sustentabilidade ambiental na administração pública

Margarida Maria Lucas Quintela Martins

"Na tempestade, quando o navio ameaça afundar-se, os marinheiros, esquecendo os seus conflitos, as suas querelas, unem-se para tentar salvá-lo. A mobilização humana que existe já à escala planetária é um elemento positivo da crise contemporânea." (Hubert Reeves – A Agonia da Terra)

Os problemas ambientais, o desenvolvimento sustentável, as alterações climáticas e a redução de emissões de GEE - gases com efeito de estufa, são alguns dos assuntos das agendas internacionais e temas de estudo em várias áreas de investigação. O espectável crescimento populacional até 2050, sobretudo devido ao desenvolvimento exponencial de economias como a China e a Índia, o esgotamento dos combustíveis fósseis, o aquecimento global e o panorama político e económico internacional, são indicadores do estado do planeta (Martins, 2011). A crescente necessidade de produção de mais energia, provoca maiores impactos ambientais, nomeadamente, poluição do ar, poluição da água, poluição do solo e a exaustão de recursos naturais não renováveis. O aumento da temperatura média global da atmosfera e dos oceanos, ou aquecimento global é um dos fatores que determina as alterações climáticas. Este processo desencadeia importantes alterações em praticamente todos os sistemas e ciclos naturais da Terra.

Nos últimos anos por todo o mundo têm aumentado catástrofes ambientais, que ocorrem com mais frequência, com mais intensidade e em locais e em estações do ano, em que não era habitual acontecerem. Factos que têm contribuído para alertar a sociedade em geral, pois estes fenómenos acontecem cada vez "mais próximo", nomeadamente, chuvas intensas, cheias, tornados, ondas de calor, fogos florestais e outros eventos extremos. Estes fenómenos trazem consequências graves e muito graves, como danos materiais avultados, a perda de biodiversidade, a alteração de ecossistemas e a perda de vidas humanas. A lista de espécies em vias de extinção continua a aumentar. É portanto, necessário desenvolver estratégias para minimizar prejuízos sejam eles naturais ou sociais (Santos, 2006:37).

A primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano realizou-se em Estocolmo em1972. Desta importante cimeira internacional resultou o primeiro documento de direito internacional que reconheceu o direito humano a um meio ambiente de qualidade, que permitisse ao homem viver com dignidade. Decorreram quase cinquenta anos e ao nível internacional nas cimeiras de Ambiente continuam a discutir-se as agendas do futuro. Em 1987 foi publicado o Relatório de Brundtland ou "O Nosso Futuro Comum", onde surgiu pela primeira vez o conceito de DS – desenvolvimento sustentável. Mas foi em 1970 que, pela primeira vez, o Planeta esgotou os recursos necessários para o período de um ano, antes do período espectável.

O Dia da Sobrecarga da Terra, em inglês *Overshoot Day* representa o dia que, em cada ano, se atinge o esgotamento de recursos. O Gráfico 1 indica os dias da Sobrecarga da Terra dos últimos anos em comparação com o ano de 1987. Nesse ano de 87 o dia de sobrecarga da Terra registou-se a 9 de dezembro, em 2019 foi no dia 29 de julho. O número de dias em que se esgotam os recursos é cada vez menor, porém este ano 2020 (22 de agosto), houve um aumento do número de dias, o que se justifica com o confinamento das pessoas por todo o mundo, devido à pandemia COVID-19. Para o rápido esgotamento de recursos contribuem o aumento da população e a crescente necessidade de energia para produção, transporte e consumo de bens por todo o globo.

No cenário de mudanças climáticas e no âmbito do Objetivo 13 da Agenda 2030 "Combater as Alterações Climáticas", destacam-se duas medidas, *"Integrar medidas relacionadas com alterações climáticas nas políticas, estratégias e planeamentos nacionais*" e "*Melhorar a educação, aumentar a consciencialização e a capacidade humana e institucional sobre medidas de mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce no que respeita às alterações climáticas*". Neste sentido, as organizações públicas devem implementar estratégias e ações para diminuir os seus consumos, nomeadamente de energia, de água e de outros consumíveis, e de sensibilizar as suas pessoas, para a sustentabilidade ambiental. Apesar da literatura, instrumentos e legislação existentes, o facto é que ainda são poucas as organizações públicas, que conhecem o seu desempenho ambiental (Madureira et al, 2008:47; Martins, 2011).

Instrumentos de política do ambiente

Não se pode afirmar que determinada política possa ser eficaz para colmatar ou reduzir determinada situação, isto porque a vulnerabilidade às alterações climáticas difere consoante a localização geográfica (Santos, 2006:31), mas também devido a condições económicas, sociais e ambientais. Para se conseguir eficácia é necessário, implementar estratégias de adaptação, o que significa saber "selecionar políticas" de acordo com as necessidades locais, regionais ou setoriais (Santos 2006:37).

Os instrumentos da política ambiental, nomeadamente legislação, normas e regulamentos, ou a limitação por quotas, as licenças e outros, salvaguardam e previnem muitas situações. Enquanto determinados instrumentos são de comando, controlo e regulação direta, outros são instrumentos económicos, fiscais e de incentivo. Têm por finalidade a remediação de ocorrências por vezes inesperadas, e outros, o de incentivo e de sensibilização. Os instrumentos podem ainda classificar-se como obrigatórios, de informação, de ação voluntária e descentralizados. O que em linguagem ambiental significa, prevenção, adaptação e mitigação. A legislação existente abarca um significativo e abrangente leque de situações. No entanto, no que diz respeito à AP - administração pública portuguesa - existem diplomas orientadores, embora não sejam de carácter obrigatório, nomeadamente as RCM – Resolução de Conselho de Ministros.

Apesar de se verificar que as recomendações (RCM) direcionadas para a AP têm vindo a evoluir no bom sentido, o facto é que há muito para fazer. A RCM nº 2/93, de 7 de janeiro, recomendava a utilização de papel reciclado e recolha seletiva de resíduos nos serviços da AP, ou a RCM nº 65/2007, de 7 de maio, que aprovou a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas. O DL nº 37/2007, de 19 de fevereiro, estabeleceu o Sistema Nacional de Compras Públicas, para os serviços públicos, com a adoção de práticas e preferências pela aquisição de bens e serviços que promovessem a proteção do Ambiente. Posteriormente o DL nº 18/2008, de 29 de janeiro, relativo ao Código dos Contratos Públicos, estabeleceu, no Artº 49º, Especificações Técnicas: nº 2 e 7 que se referiam a práticas e critérios ambientais.

A legislação tem evoluído para melhor, contudo parece faltar uma orientação estratégica, um fio condutor das políticas de ambiente direcionadas aos serviços da AP. Mais recentemente, a RCM nº 141/2018, de 26 de outubro, veio promover a utilização sustentável de recursos na AP, incentivando os serviços públicos a implementar medidas e ações, dando conhecimento à PCM – Presidência de Conselho de Ministros e à APA – Agência Portuguesa do Ambiente, através de reportes periódicos, relativos a medidas implementadas e os respetivos resultados. A Tabela 1, indica cinco RCM, relativamente recentes no âmbito da politica ambiental mais direcionadas para os organismos públicos. Estes diplomas referem-se a estratégias e práticas de cariz ambiental, nomeadamente da utilização mais sustentável de recursos, da economia circular, do conhecimento interno de consumos, bem como da advertência à sensibilização e formação dos dirigentes e trabalhadores, sobre a problemática da prevenção das alterações climáticas e da sustentabilidade ambiental.

Sensibilização e Educação Ambiental

A sensibilização ambiental pretende atingir uma predisposição dos cidadãos para uma mudança de atitudes, contudo esta mudança só se pode verificar com a educação e formação dos cidadãos. A sensibilização é muitas vezes confundida com educação ambiental, sensibilização só por si não leva a mudanças duradouras, serve antes como uma preparação para as ações de educação ambiental (Martins, 2011:12). Para Jacobi (2003) a educação ambiental num contexto mais amplo situa-se na educação para a cidadania, em que os cidadãos têm direitos e deveres.

A educação e a partilha do conhecimento são fundamentais, nomeadamente através de ações de sensibilização e de formação, para que ao nível dos organismos, possam ser disseminadas algumas práticas já existentes e outras que deverão fazer parte das iniciativas, para colocar a administração pública - AP no roteiro da neutralidade carbónica (Rato, 2009; Martins, 2011; Rocha, 2018). O Programa do XXII Governo Constitucional, deu grande ênfase a matérias como o ordenamento do território e o ambiente, definindo como "*1.º Desafio estratégico: Alterações Climáticas - Enfrentar as alterações climáticas garantindo uma transição justa*". Esta capítulo do documento, com mais de quarenta páginas, elenca uma panóplia exaustiva de temas, desde a eficiência energética, à mobilidade sustentável, à preservação do mar e à economia circular. Nestas matérias incluem-se "Difundir o conhecimento e a educação ambiental" e "Apostar na pedagogia e na sensibilização ambiental".

Para garantir uma aplicação efetiva, eficaz e eficiente da legislação sobre gestão ambiental, na administração pública portuguesa, a implementação tem de ser acompanhada por medidas no âmbito da gestão organizacional, com destaque para a gestão do capital humano (Rato et al, 2009: 47).

Estudos no INA em matéria de Ambiente

Em 2008, o Instituto Nacional de Administração, I.P, realizou um estudo sobre o estado da arte em matéria de separação de resíduos e do seu encaminhamento para reciclagem na Administração Pública Central portuguesa, com o estudo SPE - "Serviço Público Ético: separação e recolha seletiva de resíduos na Administração Pública". Este projeto, por ser inovador, teve grande adesão por parte dos organismos da AP Central. Foram realizados dois inquéritos aos organismos da AP Central com o objetivo de conhecer o estado da arte, nesta matéria e de outras práticas ambientais, nos organismos públicos portugueses. O estudo foi desenvolvido no âmbito de um protocolo de colaboração entre o INA, IP e a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. - APA. Os resultados dos questionários foram muito claros: havia muita vontade de fazer e saber mais em matéria de ambiente, sobretudo por parte dos trabalhadores, confirmando-se a existência de iniciativas pontuais nos serviços públicos. Não existiam, porém, na maioria dos organismos respondentes, orientações superiores para a separação de resíduos ou outra orientação de cariz ambiental.

As iniciativas desenvolvidas em alguns organismos partiam sobretudo dos trabalhadores. Os produtos deste projeto concretizaram-se com a publicação da monografia com o título já referido, com a apresentação dos resultados do estudo, no 6º Congresso Nacional da Administração Pública, em outubro de 2008, com a publicação de um artigo científico na Revista Portuguesa de Geografia Finisterra, e com ações de formação ministradas de forma gratuita a todos os interessados, desde que pertencessem a organismos da AP central. As ações de formação com o formato de 6 horas, realizaram-se ao longo de dois meses, na APA, com formadores do INA e da APA, tendo participado cerca de 400 formandos. Na sequência deste projeto, foi enviada uma candidatura ao Programa Simplex 2009, para trabalhadores da AP, com a ideia "obrigatoriedade do recibo de vencimento eletrónico na AP Central". A ideia ficou em 3º lugar e recibo de vencimento eletrónico foi implementado na AP Central.

Posteriormente, o INA, IP, realizou mais dois estudos internos, o "INA Verde – diagnóstico dos processos de separação e recolha seletiva de resíduos consumíveis" em 2009, que resultou numa publicação da coleção Cadernos INA e na apresentação dos resultados em congressos, em Lisboa e em Ponta Delgada e "Do INA Verde ao Sistema de Gestão Ambiental" em 2010. O "INA Verde" tratou-se de um levantamento interno sobre questões ambientais, que contou com a colaboração dos dirigentes e de trabalhadores, através de entrevistas e questionários. A vontade de realizar o estudo esteve relacionada com a quantidade de materiais que se desperdiçavam no instituto, sendo na altura, a Escola de Administração Pública por excelência que existia em Portugal, a frequência de alunos durante todo o ano era constante, sobretudo no edifício sede situado no Palácio dos Marqueses de Pombal, em Oeiras. Eram utilizados muitos recursos e produzidos muitos resíduos, nomeadamente garrafas de plástico e papel, sendo que o vidro, era em quantidade inferior. Procurou-se fazer uma gestão interna da separação destes materiais. Os resultados deste projeto relevaram a necessidade de implementar um SGA - Sistema de Gestão Ambiental, com a colaboração da APA e da Faculdade de Ciências e Tecnologias da Universidade Nova de Lisboa - FCT-UNL.

Este novo projeto, foi um estudo piloto de melhoria contínua (SGA na AP). Teve início em dezembro 2010, e teve como objetivos implementar o sistema de gestão ambiental e disseminar os resultados, por via de ações de formação e consultorias, a outros serviços da AP. Foi estabelecido novo protocolo com a APA e definida a ferramenta a utilizar, o EMAS – *Eco Management Audit System,* instrumento europeu de eco gestão e auditoria. A equipa de projeto recebeu formação em auditoria ambiental ministrada pela FCT-UNL e pela APA. Posteriormente foi realizado o levantamento dos aspetos ambientais do edifício principal (o Palácio), e foi concluído o primeiro relatório de projeto em dezembro de 2011, com o título "Do INA Verde ao Sistema de Gestão Ambiental". O projeto decorreu por pouco mais de um ano não tendo sido concluído por força da extinção do INA, IP em 2012 (DL n.º 48/2012, de 29 de fevereiro), à consequente integração da equipa de investigação na Direção Geral da Administração e do Emprego Público - DGAEP, e à mudança de instalações do instituto.

Boas Práticas na AP

Muitos são os organismos do setor público que, há já alguns anos, têm vindo a implementar estratégias internas e seguindo orientações de forma a tornar a sua gestão, nomeadamente a gestão ambiental, mais eficiente. As boas práticas surgem, porém, de forma mais ou menos pontual, pela iniciativa de dirigentes de topo, de dirigentes intermédios ou pela iniciativa de trabalhadores (Madureira et al, 2008).

Os equipamentos para impressão atuais permitem a definição de parâmetros por perfil de utilizador, possibilitando assim o controlo do número e tipo de impressões (cor, preto e branco, frente e verso, etc.) e estabelecer limites de utilização. O que permite que os organismos utilizem esta ferramenta para, a nível interno atribuir quotas e permissões de impressão por departamento e por trabalhador, de acordo com os perfis estabelecidos. A utilização é feita pela atribuição de códigos ou cartões de impressão por trabalhador ou por setor / departamento. Esta possibilidade incute nas pessoas uma maior responsabilização enquanto utilizadores, sabendo que esta facilidade não é ilimitada. Este automatismo contribui assim para a redução de consumo de papel, toner, energia e de resíduos, e consequentemente para a redução de custos nos organismos. Por outro lado, também a simplificação de processos e de procedimentos que as organizações implementam com o objetivo de se tornarem mais eficientes e eficazes na resposta e no tempo de realização de processos acabam, igualmente, por se traduzir na redução de consumíveis e por vezes até na eliminação de tarefas que se verificaram dispensáveis. A RCM nº 51/2017, de 19 de abril, define as orientações para uma utilização mais eficiente das impressoras e adverte para a desmaterialização de processos; a RCM nº 141/2018, de 26 de outubro, estabelece medidas para a promoção da utilização mais sustentável de recursos na AP, nomeadamente a redução do consumo de papel, de consumíveis de impressão, de produtos de plástico e a promoção da otimização de processos e modernização de procedimentos administrativos. A RCM nº 190-A/2017, de 11 de dezembro, aprova o PAEC - Plano de Ação para a Economia Circular.

Estas são algumas das RCM que têm como objetivo incentivar os serviços públicos a promoverem internamente medidas e metas, divulgando através de relatórios periódicos o estado das melhorias ambientais implementadas e a implementar, da necessidade de formação e sensibilização dos seus trabalhadores e dirigentes, bem como da promoção da eficiência energética, pela renovação e remodelação de edifícios através de financiamentos, para substituição de janelas e iluminação mais eficientes.

De acordo com alguns autores, a mudança comportamental não é fácil, Madureira e Jacobi referem a resistência à mudança. Para que as medidas e inovações se concretizem é necessário implementar ações, divulgar qual a sua utilidade e qual o resultado expectável. Na posse desta informação, os atores podem tomar a decisão de atuar, neste caso de fazerem parte da cadeia do processo da redução de consumos, da separação dos resíduos de uma forma consciente. A expressão "pensar global e agir local", indica como é importante, contribuir para a solução de problemas globais através de ações locais. As instituições da Administração Pública, podem ter um papel fulcral, implementando boas práticas ambientais e divulgando as mesmas (Martins, 2011).

A COVID-19 e o teletrabalho

No contexto da pandemia COVID-19, em março de 2020, houve a necessidade urgente de os organismos públicos desenvolverem novas formas de trabalho devido à emergência do confinamento obrigatório. Com efeito, a maioria dos trabalhadores da AP começaram, quase de um dia para o outro, a trabalhar, à distância. Esta recente e atual experiência do teletrabalho mostrou que as atividades e tarefas podem continuar a ser desenvolvidas de forma não presencial. Em poucas semanas e de uma forma inesperada e sem experiência desta nova realidade, a AP foi confrontada com a necessidade urgente para agilizar soluções de trabalho à distância, porque não se pode parar a administração pública. O slogan *Estamos-On*, tornou-se a bandeira da AP nos últimos meses. Esta experiência do teletrabalho veio mostrar que as soluções de base tecnológica que existem ao dispor da sociedade são eficazes e eficientes para que os organismos do Estado e as empresas privadas continuem a desenvolver as suas atividades, num novo formato.

A Administração foi obrigada a encontrar soluções e estratégias de manter os seus trabalhadores em casa, continuando a exercer as suas funções neste regime à distância. Esta forma de trabalho mais moderno, mais tecnológico, recorrendo a plataformas e a formatos como a videoconferência, passaram a ser utilizados diariamente. Se havia alguma resistência por parte de alguns organismos na utilização do formato de teletrabalho por alguns dos seus trabalhadores e dirigentes, a pandemia veio mostrar a eficácia, eficiência e a facilidade de desenvolver as mesmas tarefas à distância. Surgiram no período de confinamento muitos *webminars,* e formações de curta duração promovidos por vários organismos da AP, por Universidades e também de iniciativas privadas, permitindo que os trabalhadores, neste período, tenham adquirido / desenvolvido novas competências digitais.

A necessidade do confinamento veio, assim, esvaziar de pessoas grande parte das instalações dos serviços da AP, o que significa que os consumos por edifício/organismo reduziram substancialmente, nomeadamente de energia, de água, bem como de outros consumíveis, o que terá tido um impacto significativo na componente financeira. Neste sentido, este pode ser um momento oportuno para avaliar o impacto ambiental dos organismos, utilizando o conhecimento nesta área da gestão ambiental para repensar estratégias e implementar medidas que permitam uma gestão eficiente de recursos, e que ao mesmo tempo contribuam para a redução das emissões globais de GEE, gerando ganhos financeiros. Uma sociedade de baixo carbono tem de ser baseada na inovação tecnológica e em formas de produção e consumo mais sustentáveis, o que significa, também, um leque de novas oportunidades como referem Rocha e Santos (2018:47).

A DGAEP encontra-se a desenvolver o estudo "A adaptação dos modelos de organização do trabalho na AP Central durante a pandemia COVID-19", que visa avaliar a adaptação dos modelos de trabalho neste período. O estudo pretende elencar as principais dificuldades sentidas e oportunidades identificadas, que possam justificar, ou não, uma maior aposta e um reforço do teletrabalho num futuro próximo, na Administração Pública portuguesa.

O alerta da redução de emissões de GEE

Os constrangimentos causados pela pandemia, nomeadamente as cidades desertas de pessoas e de tráfico mostrou também, em poucos dias, a enorme redução de emissões de GEE - gases com efeitos de estufa para a atmosfera, que de acordo com o noticiado, como a divulgação das imagens de satélite da cidade de Whuan (Imagem 1), com diferenças de poucos dias e a comparação com o período idêntico em 2019. Estas imagens, das primeiras semanas da pandemia na China, confirmam a dura realidade há muito já conhecida e divulgada por cientistas e investigadores em matéria de alterações climáticas. Estamos a consumir acima das possibilidades do planeta. Os números confirmam que os nossos consumos e os nossos hábitos diários estão a destruir a Terra, o nosso habitat, o nosso ecossistema, a nossa casa. Há muito que ouvimos falar do desenvolvimento sustentável e da preocupação com as gerações futuras.

Porém, esse discurso é uma espécie de desculpa que a sociedade arranjou para continuarmos a viver da mesma forma, colocando a tónica da ação sempre no futuro. Não é do futuro que se trata, mas sim da destruição que já vem do passado, das ações que não foram tomadas, mas sobretudo do presente, do que é importante fazer agora. Ao nível da EU - União Europeia os desenvolvimentos em matéria de sustentabilidade e de combate às alterações climáticas têm sido crescentes. A economia circular, o pacto ecológico europeu e o roteiro para a neutralidade carbónica 2050, bem como a proposta da Lei Europeia do Clima, são documentos de extrema importância que definem metas e estratégias a implementar na EU. A EU tem investido muito nas políticas de Ambiente, embora em grande parte do Mundo as políticas de Ambiente não estejam na primeira linha das agendas nacionais.

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030

Os ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, nomeadamente os objetivos 12 e 13, vêm mais uma vez reforçar e alertar para as problemáticas ambientais. O objetivo 12 "Garantir Padrões e Consumos Sustentáveis" vem apelar para a urgência de alterar consumos, de alcançar a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais até 2030. Adverte para a necessidade da economia circular nomeadamente pela redução de resíduos por meio da prevenção, reciclagem e reutilização. Pretende incentivar as empresas a adotar práticas sustentáveis e a divulgar a informação sobre sustentabilidade nos seus relatórios de atividades, promovendo práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais. O objetivo 13 "Combater as Alterações Climáticas" alerta para a melhoraria da educação e para o aumento da consciencialização e da capacidade humana e institucional sobre a mitigação, adaptação, bem como para a integração de medidas relacionadas com alterações climáticas nas políticas, estratégias e planeamentos nacionais. Neste sentido, é necessário unir esforços e implementar estratégias de nível nacional para que as instituições contribuam de forma eficaz para a percentagem de redução de GEE contribuindo para a Agenda 2030 e para a estratégia europeia e nacional relativa ao combate às alterações climáticas.

A CAF nas organizações

A CAF – *Common Assessment Framework*, é um modelo e de gestão de qualidade total que permite aos organismos fazerem a sua autoavaliação, pertence à família de modelos TQM - gestão da qualidade total e foi inspirada no modelo de excelência EFQM - Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade. A CAF tem como principal objetivo ajudar as organizações do setor público a melhorar o seu desempenho (EIPA, 2020:5).

É um modelo de gestão e de melhoria contínua PDCA (*Plan, Do, Check, Act*) que funciona como orientador para ajudar os gestores públicos a encontrar o caminho para a excelência. A aplicação da CAF é acompanhada de formação às equipas o que permite aos seus utilizadores a implementação do modelo e a sua aprendizagem prática em simultâneo. A CAF tem subjacente os seguintes oito princípios: Orientação para os resultados; Focalização no cidadão / cliente; Liderança e constância de propósitos; Gestão por processos e factos; Desenvolvimento e envolvimento das pessoas; Aprendizagem, inovação e melhoria contínuas; Desenvolvimento de parcerias e Responsabilidade social.

A processo de autoavaliação da CAF baseia-se em 9 critérios e respetivos subcritérios (Tabela 2), que por sua vez se dividem em dois grandes grupos, os critérios meios (1 a 5) e os critérios resultados (6 a 9). Os critérios de meios referem-se às práticas gestionárias da organização e avaliam como a organização realiza as suas atividades para alcançar os resultados desejados. Os critérios de resultados, referem-se à perceção dos colaboradores, cidadãos / clientes e sociedade, em relação à organização. Estes pretendem medir o desempenho pela autoavaliação interna, através de indicadores que mostram os resultados em forma de pontuação, relativamente às metas estabelecidas. A aplicação da CAF implica o envolvimento dos trabalhadores, dos dirigentes e o compromisso da direção de topo.

No que diz respeito à componente ambiental e de responsabilidade social, o levantamento interno de todas as situações de acordo com os critérios e subcritérios deste modelo de gestão, tem levado à constatação nos organismos da necessidade de criar ou melhorar formas de reduzir o impacto ambiental e de promover a responsabilidade social, dentro dos organismos, nomeadamente através do Critério 4: parcerias e recursos e do Critério 8: Resultados da responsabilidade social. De acordo com a metodologia CAF, a boa governança começa com princípios e valores partilhados, que devem ser levados em consideração durante a avaliação (EIPA 2020).

Sistemas de Gestão Ambiental

Os SGA - Sistemas de Gestão Ambiental, são instrumentos de atuação voluntária que têm por base a família de Normas ISO 14001, atualmente na versão 14001:2015. São sistemas de gestão, auditoria e certificação, assentam também na premissa da melhoria contínua, PDCA (*Plan, Do, Check, Act*) e permitem que as organizações verifiquem o seu estado ambiental e possam planear e delinear estratégias, para o tempo que for definido como adequado. Estes instrumentos são mecanismos voluntários que visam promover a melhoria contínua do desempenho ambiental das organizações mediante o estabelecimento de uma política ambiental, bem como da disponibilização de informação relevante ao público e a outras partes interessadas. A implementação de um SGA inicia-se com o levantamento ambiental, análise inicial exaustiva dos aspetos ambientais e impactes ambientais relacionados com as atividades, produtos e serviços de uma organização.

Estes sistemas de melhoria contínua requerem o compromisso com a gestão de topo da organização e o envolvimento dos trabalhadores. À semelhança da CAF, as equipas são constituídas por trabalhadores e dirigentes que se tornam os responsáveis pela implementação e acompanhamento do projeto. É necessário realizar um diagnóstico inicial obrigatório para conhecer o desempenho ambiental da organização bem como ministrar formação aos elementos da equipa. Após o levantamento dos aspetos ambientais e da legislação subjacente às atividades da organização, devem-se estabelecer objetivos ambientais para as funções e os níveis relevantes, tendo em conta os aspetos ambientais significativos e as obrigações de conformidade associadas, considerando os seus riscos e oportunidades. Dois aspetos importantes da implementação de um SGA são a publicação de resultados e a definição da política ambiental da organização, que dão a conhecer internamente e externamente o seu desempenho ambiental. As organizações podem requerer o registo e solicitar a certificação ambiental, podendo, depois de auditadas / verificadas ambientalmente, utilizar o respetivo selo ambiental de certificação ou de verificação.

Como são processos de melhoria contínua, as inovações e melhorias dentro da organização estão em constante evolução, caminhando para a excelência, atingindo melhores níveis de eficiência, e com o envolvimento de todos. Os SGA podem ser implementados com a Norma internacional ISO 14001:2015, ou com o EMAS – *Eco Management Audit System*. Atualmente os sistemas são semelhantes e ambos são implementados com a base na ISO 14001:2015, porém enquanto a ISO é uma norma internacional, o EMAS é um instrumento europeu.

Considerações

Os desafios urgentes como as alterações climáticas e a COVID-19 obrigam as administrações públicas a uma maior cooperação e articulação, e à necessidade de responder com soluções e práticas inovadoras. A necessidade de atuar perante o problema das alterações climáticas é urgente através da redução de consumos e da mudança de comportamentos. Os organismos da Administração Pública têm um papel fundamental ao implementar boas práticas ambientais e disseminar essa informação. A expressão "pensar global e agir local" realça a importância de contribuir para a solução de problemas globais através de ações locais. A descarbonização dos consumos e dos serviços das administrações públicas são essenciais para a obtenção de bons resultados.

A sensibilização e a educação ambiental promovem a mudança de comportamentos nas organizações e individualmente e neste sentido a formação de dirigentes e técnicos nesta matéria é fundamental. Os instrumentos, as metodologias e a legislação referidos neste artigo são alguns dos instrumentos que podem ajudar os dirigentes no suporte à decisão, para a implementação de melhores práticas na Administração Pública.

O teletrabalho mostrou recentemente que os organismos públicos não pararam durante o confinamento, embora seja necessário afinar e regulamentar esta forma de trabalho à distância, bem como investir em tecnologia mais eficiente, como plataformas de conferência para reuniões virtuais. Este formato também contribui para a redução de emissões de GEE devido à diminuição de deslocações diárias dos trabalhadores, contribuindo também de uma forma positiva para a conciliação do tempo de trabalho e da família. Tornar os consumos de energia sustentáveis é algo que se pode por em prática sem haver necessidade de grandes investimentos financeiros.

A sensibilização e a educação ambiental dos vários atores da sociedade têm um papel vital para a implementação de medidas que se traduzam em comportamentos sustentáveis e amigos do Ambiente. A Administração Pública Central poderá aqui dar um exemplo.

Bibliografia

CAF 2013 – Estrutura Comum de Avaliação. DGAEP (2013). Versão portuguesa.

EIPA (2020) CAF 2020 – Common Assessment Framework. (2020). European CAF Resource Centre. The Netherlands

Guia sobre Desenvolvimento Sustentável: 17 Objetivos para transformar o nosso Mundo (2018). Centro de Informação Regional para as Nações Unidas da Europa Ocidental.

Jacobi, Pedro. (2003). Educação Ambiental, Cidadania e Sustentabilidade. Cadernos de Pesquisa, nº 118. Universidade de São Paulo. Consultado na internet.

Madureira, César; Carreira, Lurdes; Martins, Margarida Quintela e Rodrigues, Miguel. (2008). Serviço Público Ético – Processos de Separação e Recolha Selectiva de Resíduos na Administração Pública. Editor: Instituto Nacional de Administração. (ISBN: 978-989-80-69-210)

Madureira, César; Martins, Margarida Quintela e Rodrigues, Miguel. (2010). Processos de Separação e Recolha Selectiva de Resíduos nos Organismos - Públicos – O Caso Português. In Finisterra – Revista Portuguesa de Geografia (vol. XLV, nº 89) Editor: Centro de Estudos Geográficos. (ISSN: 0430-5027)

Martins, Margarida Quintela. (2011). Eficiência Energética na Administração Pública Central. Trabalho final da cadeira de Sociologia do Ambiente e Comunicação, com docência de Luísa Schimdt, no âmbito do Ano curricular do Programa doutoral de Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimeto Sustentável, das Universidade de Lisboa, Universidade Nova de Lisboa e Universidade Técnica de Lisboa.

Martins, Margarida Quintela; Crespo, Maria João. (2011). Relatório do Projeto "Do INA Verde ao Sistema de Gestão Ambiental".

Programa do XXII Governo Constitucional: 2019-2023

Rato, Helena; Madureira, César; Martins, Margarida Quintela e Ferraz, David. (2009). INA Verde – diagnóstico dos processos de separação e recolha selectiva de resíduos consumíveis. Editor: Instituto Nacional de Administração. (ISBN:978-989-8096-28-9)

Rocha, Ivone. e Santos, Sofia. (2018). Chance to Change: O Acordo de Paris e o Modelo de Crescimento Verde. Plátano Editora. SA. Lisboa. (ISBN: 978-989-760-220-7)

Sacchs, Jeffrey D. (2017). A era do desenvolvimento sustentável. Conjuntura Actual Editora. Lisboa. (ISBN: 978-989-694-132-1)

Santos, Filipe Duarte; (2012), *Alterações Globais: Os desafios e os riscos presentes e futuros*. Lisboa. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Santos, Filipe Duarte. (2007), *Que Futuro? Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento e Ambiente*. Lisboa. Gradiva

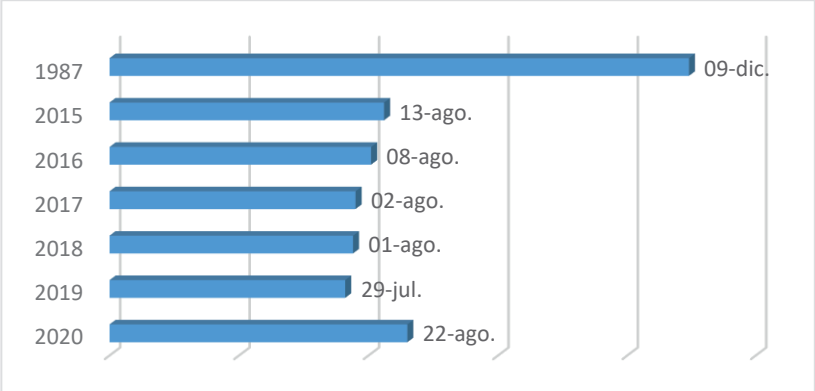
Santos, Filipe Duarte; Miranda, Pedro (2006), *Alterações Climáticas em Portugal. Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação*. Lisboa. Gradiva

Santos, Sofia. (2016). Introdução à Economia Verde: no contexto da União Europeia. Plátano Editora. SA. Lisboa (ISBN: 978-989-760-105-7)

Stern, Nicholas. (2009). The Global Deal. The Bodley Head. UK. (ISBN: 978-1-58648-669-3)

Tabelas e gráficos

Gráfico 1 – Dia da Sobrecarga da Terra



Fonte: Global Footprint Network, 2020

Tabela 1 – RCM de matéria ambiental na AP

Diplomas	Objetivo
RCM nº 141/2018, de 26 de outubro	Promoção de utilização sustentável de recursos na AP
RCM nº 190-A/2017, de 11 de dezembro	Plano de Ação para a Economia Circular – PAEC
RCM nº 100/2017, de 11 de julho	Estratégia Nacional de Educação Ambiental
RCM nº 51/2017, de 19 de abril	Medidas de redução do consumo de papel e de consumíveis de impressão
RCM nº 38/2016, de 29 de julho	Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020

Fonte: Diário da República Eletrónico

Imagem 1 – Imagens de satélite da cidade de Wuhan em 2019 e 2020

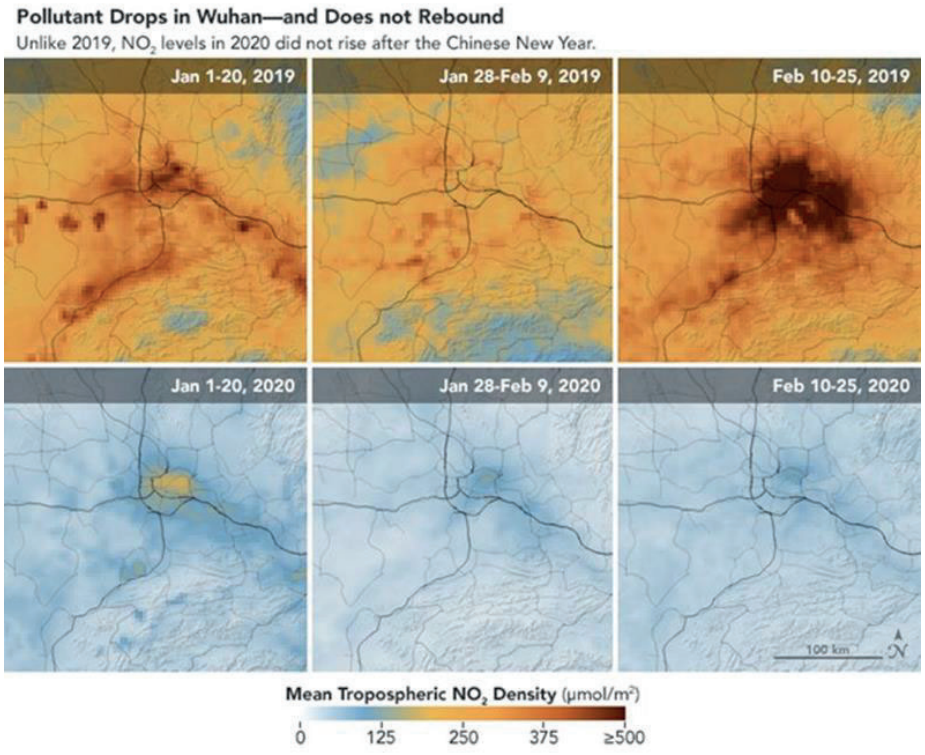


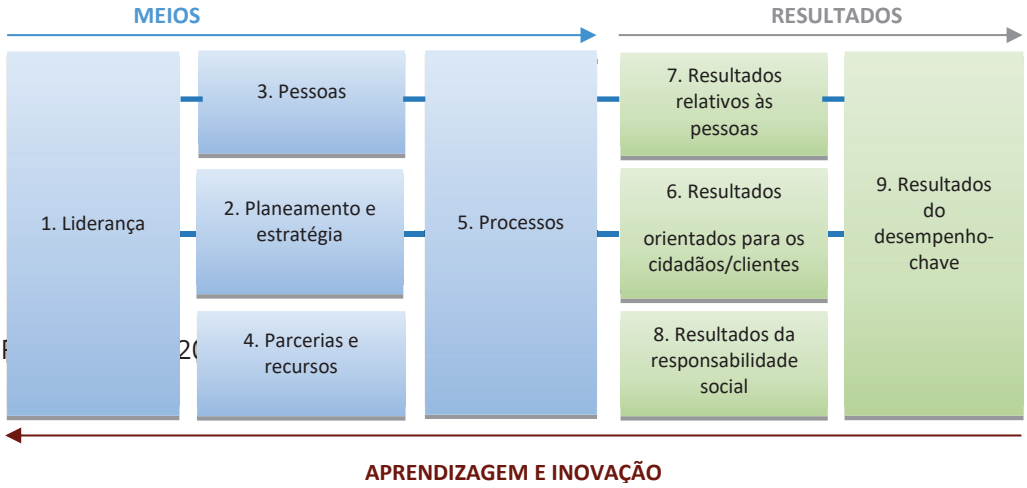
Foto: NASA

Imagem 2 – ODS 12 e 13 da Agenda 2030

	Garantir Padrões de Consumo e de Produção Sustentáveis		**Adotar Medidas Urgentes para Combater as Alterações Climáticas e os seus Impactos**

Fonte: ONU, 2015

Tabela 2 – Modelo CAF



GOBERNAR LA METRÓPOLI EN TIEMPOS DE PANDEMIA Y POS-PANDEMIA

COORDINADOR

CARLOS ALBERTO NAVARRETE ULLOA

Teoría y práctica de la gobernanza metropolitana: alcances y propuestas frente al COVID-19

Carlos Alberto Navarrete Ulloa

La reflexión metropolitana ha presentado hasta la fecha su cuestión como un problema de coordinar, colaborar, co-crear en contextos de fragmentación territorial y alta complejidad, por lo cual se habla de gobernanza para significar la necesidad de nuevas formas de acción pública, de carácter policéntrico, articulación en redes colaborativas y generación de mecanismos posburocráticos. No obstante, dicho constructo suele partir del supuesto de condiciones territoriales de orden sociopolítico, pero con insuficiencias, por tanto, la función de gobernanza queda definida por la dotación de competencias frente a la insuficiencia.

La epidemia sanitaria del 2020 ha evidenciado que debemos pensar la gobernanza metropolitana no sólo como insuficiencia gubernamental, ahora han surgido retos que se suman, como son las fragilidades sociopolíticas para actuar colectivamente en contextos de desafíos excesivos de afectaciones que se extienden repentinamente, por lo tanto, es necesario hablar de otras fragilidades.

La ponencia analiza los límites de las propuestas existentes sobre la gobernanza metropolitana y la necesidad de trascender el problema transterritorial, para incluir centralmente el problema de las fragilidades sociopolíticas frente a riesgos epidémicos y de desastres diversos. Con esto, la función de la gobernanza metropolitana pasaría de lo pos-burocrático a lo pos-sociopolítico, para hacer referencia al desplazamiento teórico de las insuficiencias del estado jerárquico burocrático, hacia las fragilidades en las capacidades interactorales, por ejemplo, para establecer conexiones colaborativas y crear bases estables que posibiliten afrontar problemas de acción pública en contextos de alta incertidumbre.

Las respuestas a la pandemia difundidas y explicadas desde organismos internacionales, gobiernos locales y nacionales, configuran formas de entender y atender el problema. Por otra parte, la tradición de los estudios metropolitanos y la gobernanza se ven confrontados por un nuevo factor de alta complejidad que se suma a la cuestión metropolitana. El propósito de este artículo es integrar ambos problemas, el teórico y el práctico, en búsqueda de nuevas preguntas y respuestas.

Reflexiones introductorias

De forma clásica y moderna se han buscado respuestas a las mejores formas de organización de la sociedad, con esta inquietud los clásicos analizaron formas de gobierno trazando dos líneas de argumentación: quién gobierno y cómo gobierna. Y gobernar significa la interrelación entre estado y sociedad.

Algunos conceptos recurrentes (Bobbio, 2019 [1976], p. 7) en el desarrollo de teorías que expliquen las mejores formas de gobierno para responder a las necesidades de la población han sido poder y dominación, autoridad y gobierno, instituciones y sociedad. Se ha pasado de la identificación de formas de gobierno buenas y malas, al estudio del estado, y de este al de los sistemas políticos. Dentro de nuestro propósito una pregunta central que emerge de los conceptos recurrentes se define así: ¿Cuál es y qué caracteriza al ordenamiento del territorio-gobierno-sociedad? Y ¿cómo esto incide en la administración, gestión y gobernación de los asuntos públicos?

La dicotomía por excelencia es entre instituciones políticas y sociedad, ¿qué condiciona el éxito o fracaso de la sociedad en un periodo específico?, ¿el diseño institucional o las normas sociales subyacentes?

Así, se ha evolucionado de establecer el énfasis explicativo en las instituciones o la constitución de los pueblos, a un desplazamiento hacia el núcleo de los factores moral-religiosos, y el regreso a las instituciones, primero en las propiamente formales, y recientemente a la integración de la dualidad formal-informal como unidad institucional. Se dirá que las reglas formales e informales conforman la institución, con lo cual lejos de resolverse el problema de la dualidad nuevamente queda diluido a favor de las reglas formales y los órganos políticos que se desprenden y son direccionados por dichas reglas.

Gobierno y autoridad configuran la dualidad que dota de legitimidad y perdurabilidad al ordenamiento político de una sociedad. Autoridad y dominación son expresiones que denotan el sustento social que delega en el estado (gobierno) la facultad de conferir de sentido y dirección a la acción pública. Autoridad y dominación son el espacio de lo político entendido como la actividad política informada por la experiencia de la vida social y enmarcada históricamente "es la constitución del espacio social, es la forma de la sociedad, es la esencia de lo que antiguamente se llamaba ciudad…", por tanto lo político se revela en el "doble movimiento de aparición y de ocultamiento del modo de institución de la sociedad" (Claud Lefort, 1985, mayo-agosto, pp. 74-75), todo lo cual lo podemos condensar como la condición social de la política.

El gobierno es el conjunto de órganos mediante los que se ejerce la dominación, "para la vida cotidiana dominación es primariamente 'administración'" (Weber, 2005, p. 175), y la "administración" se reserva a los sujetos integrantes de los órganos del estado, entonces, los procesos que conducen a los individuos a cargos de gobierno o de representación, son el nudo de la acción política, pero la acción pública exige una mayor elaboración en torno a la cuestión de la c*ondición social de la política*.

Digamos que en el problema de la acción política antes planteada se ha resuelto mediante la institución de los instrumentos de la democracia representativa: opinión pública, partidos políticos, voto universal e instituciones electorales. Como indica Luis F. Aguilar para el caso mexicano, el problema de la legitimidad fue resuelto entre el siglo XIX y parte del XX, sin embargo,

> *[…] a partir de los años setenta el tema o la cuestión central ha sido la capacidad y eficacia de los gobiernos legítimos porque son numerosas las evidencias de que los gobiernos legales y representativos no muestran la capacidad requerida para resolver los problemas de interés público, quedan por debajo de las exigencias y expectativas ciudadanas y con frecuencia dan la impresión de que no tienen claro hacia dónde quieren conducir a sus sociedades, o carecen de los recursos necesarios para lograr conducirlas hacia futuros de superior calidad de vida. (Aguilar Villanueva, 2012, p. 17).*

Inclusive, en los países latinoamericanos la democratización ha corrido en paralelo a un proceso de desafección en las democracias consolidadas, con lo que se plantea la "incapacidad de los gobiernos democráticos de dominar convenientemente los conflictos de una sociedad compleja" (Bobbio, 2018, p. 103). Es importante ligar dos obras: para lograr al orden frente a profundos cambios sociales, a finales de los años 1960 Huntington observaba dos vías, el autoritarismo consolidado, como el caso mexicano, y la democracia liberal. Sin embargo, no pasaría una década, cuando en el reporte a la Comisión Trilateral, Crozier, Huntington y Watanuki desarrollaron la probabilidad de crisis en las democracias avanzadas, así inicia el discurso de la ingobernabilidad para describir un problema de la sobrecarga del sistema político por el creciente aumento de demandas de la sociedad civil: "los procedimientos dispuestos por un sistema democrático para tomar las decisiones colectivas, o que deberían dar respuesta a las demandas generadas por la sociedad, son tales que frenan y a veces hacen inútiles mediante el juego de vetos cruzados la toma de decisiones" (Bobbio, 2018, p. 104), con esta argumentación, plantea Bobbio, se crea un contraste entre regímenes democráticos y autoritarios, ya que se señala la efectividad decisional de los segundos gracias a la concentración del poder; en la democracia el problema se agrava por dos factores: es propensa a mayor conflictividad social, y el poder al ser difuso o fragmentado conduce al conflicto entre poderes.

Así planteado el problema de la gobernabilidad insinúa dos recetas: a) mayor concentración de poder y menor fragmentación, o b) empoderamiento de la sociedad mediante instrumentos de democracia participativa. La primera vía se impuso durante las primeras décadas ganando el nombre de *neoliberalismo*, la segunda vía tomó fuerza a partir de la década de 1990, cuando comenzaron a revelarse las consecuencias imprevistas e indeseables de la fórmula del *New Public Managment*.

La respuesta de la gobernanza

La gobernanza participativa-deliberativa-policéntrica- es la respuesta a las insuficiencias de la respuesta neoliberal a la crisis de las instituciones de la democracia representativa, no se propone sustituir una forma de democracia por otra, sino equilibrar las relaciones Estado-sociedad.

En el espacio metropolitano —definido por la unidad territorial en complejos urbanos compuestos por múltiples centros de poder político, generalmente demarcaciones municipales, pero en ocasiones se incluye la convergencia de distintas autoridades subnacionales, o incluso en metrópolis fronterizas la fragmentación es intermunicipal e internacional— los problemas de ingobernabilidad o desgobierno revelan con mayor claridad la necesidad de nuevas e innovadoras formas de acción pública, con el reconocimiento a la policentralidad, la propuesta de la gobernanza se coloca como la respuesta más efectiva.

> *La metrópoli tiene una vida multilateral por estar compuesta de municipios autónomos, lo cual la caracteriza como sistema complejo, pero adicionalmente, cada una de las partes está compuesta por partes en interdependencias dinámicas. De tal forma que se puede hablar de lo metropolitano como entidad fraccionada, pero también se le puede observar como un conjunto unitario. De esta realidad se derivan problemas y oportunidades. (Navarrete U., 2019, p. 160)*

Hasta aquí el tema se dirimía sin factores externos que determinaran las capacidades de actuación colectiva, esto es, todo parecía resolverse en relaciones sociales y de poder, así como en las distintas fórmulas de organización política y régimen constitucional.

Se conocía además el gran reto medioambiental, que lleva a replantear los Objetivos del Milenio (Agenda 2015) como Objetivos del Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) y en el ámbito urbano con Hábitat III o Nueva Agenda Urbana (ONU, 2017). Estos consensos globales no obstante lo ambicioso de los desafíos no cuestionaban el curso histórico de las respuestas a los retos de las sociedades del mundo. Las estructuras de los problemas y las soluciones se mantenían inalteradas aun cuando se reconocía la amenaza del cambio climático, y las agendas internacionales buscaban preparar a los pueblos para dar apropiada atención a riesgos de desastres por efecto del cambio climático.

La Agenda 2030 reconoce el primado de la igualdad y dignidad de las personas lo cual implica repensar el modelo de desarrollo en términos de equilibrio entre la actividad humana y la naturaleza. Como acuerdo global contempla los cursos de acción para el cambio y la prevención de riesgos y desastres al igual que estrategias frente al cambio climático (Naciones Unidas & CEPAL, 2018, p. 17). Pero en el discurso de estas agendas globales los problemas pandémicos no aparecen como amenaza o reto preventivo para el desarrollo, no de forma significativa.

La pandemia del COVID-19 viene afectando a todos los pueblos del mundo a partir de marzo de 2020, aun cuando el primer brote epidémico inició en la ciudad China de Wuhan a finales de diciembre de 2019. A seis meses de su propagación por el continente europeo, el costo en vidas humanas reconocido por los gobiernos nacionales se aproxima al millón de fallecidos, y a los 30 millones de contagios.

Las respuestas de los gobiernos nacionales para contener la pandemia y pertrechar los sistemas de salud son discusión pública, académica y científica, todo en un campo de inmensas incertidumbres, no sólo debido a que ningún gobierno del mundo se preparó para una amenaza de estas magnitudes, en especial porque surge en tiempos de resurgimiento de desconfianza en las instituciones de la democracia, la emergencia de gobiernos autoritarios y populistas, y la consecuente presunción de que los regímenes autoritarios han tenido mayor efectividad en el tratamiento del problema.

El conjunto de incertidumbres, desafección por la democracia, e hiper-gubernamentalización de la respuesta a la pandemia comportan altos riesgos de restauraciones autoritarias. En el ámbito de las áreas y regiones metropolitanas, esto se revela con el fortalecimiento de los centros de poder nacionales que verticalizan la acción pública, y el ámbito municipal, debilitado, queda como el lugar de encuentro con el virus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad del COVID-19, y por tanto espacio de materialización de los primeros impactos y grandes desafíos para la población y la administración pública.

Llama la atención que los clichés que prometen solución a los desafíos del desarrollo sostenible se repiten en diseños de actuación frente a la pandemia, promovidos por organismos internacionales. En un trabajo reciente coordinado por ONU-Hábitat y autoridades federales de México, como guía para la acción de gobiernos municipales, se encuentran los lugares comunes de las agendas internacionales:

- *reforzando la necesidad de contar con estrategias multidimensionales de resiliencia y adaptación a amenazas climáticas y sanitarias de diversas escalas*
- *[gobiernos locales son] primera línea para la implementación de acciones de previsión, prevención, mitigación y recuperación*
- *avanzar hacia una Nueva Normalidad que sea igualitaria e inclusiva*
- *creación conjunta de estrategias, de la mano de comunidades, la sociedad civil organizada, los sectores productivos y la academia*
- *la guía propone estrategias de gobernanza participativas*
- *este esfuerzo mancomunado debe garantizar que las acciones implementadas se orienten hacia un futuro más próspero, inclusivo y sostenible, con soluciones holísticas duraderas*
- *para no dejar a nadie ni a ningún lugar atrás. (ONU-Habitat, 2020)*

Es de conocimiento general la fragilidad institucional de los municipios, con los procesos descentralizadores iniciados en la década de 1990 se les sobrecargó de responsabilidades sin dotarlos de las competencias, recursos e instrumentos para adoptar con efectividad sus nuevas competencias:

> *Estos efectos sumados a la metropolización multiplicaron los desafíos para los municipios y exhibieron a) los límites de la acción jerárquico- burocrático, b) las inequidades de origen que multiplican las desigualdades de desarrollo de los municipios metropolitanos, y c) las limitantes financieras y administrativas que enfrentan los municipios, las cuales se agregan a la dependencia de instancias estatales o federales para dar vida a nuevos organismos metropolitanos. (Navarrete U., 2019, p. 159)*

Los primeros meses de pandemia han profundizado brechas entre órdenes de gobierno y carencias y sobrecarga de responsabilidades en los municipios. Por otra parte, se observa el repliegue de instancias metropolitanas como el IMEPLAN de Guadalajara, muchas veces colocado como caso exitoso y de ejemplo nacional en la gestión de hechos metropolitanos, durante la pandemia ha sido notoria su ausencia como instancia estratégica.

La nueva fragilidad sociopolítica

Cuando Jan Kooiman planteo el tema de la gobernanza, lo presentó como cuestión de interacción y lo caracterizó como gobernanza sociopolítica.

Parece que hay un cambio de los modelos más tradicionales en los que gobernar se consideraba como algo básicamente 'unidireccional', de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración tanto aspectos, problemas y oportunidades del sistema de gobierno como del sistema a gobernar. Esto es lo que llamamos gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva, fundada sobre interacciones amplias y sistémicas entre aquellas que gobiernan y los que son gobernados y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado. (Kooiman, 2004, p. 175)

Cuando asistimos a tiempos de límites de la burocracia, las respuestas deben ser posburocráticas, pero cuando emergen retos insospechados para los que las ciudades y el mundo no se prepararon, el estado burocrático y sus modalidades posburocráticas revelan insuficiencias incluso en las democracias avanzadas que se precian de una cultura democrática extendida y una ciudadanía participativa e innovadora.

Esto nos invita a pensar en nuevos conceptos, unos que incentiven la imaginación para encontrar fórmulas de activación de la energía social frente al sofocamiento del estado, solo como inicio aquí proponemos pensar en la pos-sociopolitica, o gobernanza pos-sociopolítica, con lo cual queremos resaltar que la densidad multiactoral no puede esperar de los actores usufructuarios de la pandemia, la cual les permite la centralización y verticalización de acciones, no se puede esperar de ellos la disposición para empoderar a múltiples actores e interesados-afectado en los problemas públicos.

La gestión de la pandemia del COVID-19 crea condiciones de emergencia que la encuadran en el concepto de amenazas a la Seguridad Nacional de los países, implicando "el uso extraordinario de los recursos, civiles y militares" (Jiménez, 2020). Las declaratoria de emergencia han encontrado sin embargo resistencias sociales y públicas importantes, lo cual ha obligado a repliegues frente a medidas que se perciben socialmente como afectación a las libertades individuales. Caso contrario al chino, donde la epidemia fue confrontada con la fuerza autoritaria del estado. En ambos casos las medidas son de verticalidad y dependencia de los poderes locales, en mayor medida de las autoridades más cercanas a la población.

El escenario es de mayor complejidad en el ámbito metropolitano, por una parte, las grandes ciudades son las más vulnerables por la alta concentración de población y servicios, pero a la vez son espacios fragmentados por múltiples jurisdicciones. Reconociendo tal complejidad, podrían anticiparse diferencias significativas entre ciudades con instancias de coordinación y gestión metropolitana, y aquellas en las que no existen, sin embargo, los casos de Guadalajara (Demerutis, 2020) y Buenos Aires (Carmona & Couto, 2020) sugieren que con y sin instancias de coordinación los gobiernos locales han quedado sometidos a las directrices de gobiernos nacionales y provinciales. Como señalan Robles y Rivera, en metrópolis como Oaxaca y Puerto Vallarta las relaciones multinivel son más de subordinación que de cooperación (2020).

La condición de verticalidad no es solamente de los municipios respecto a los gobiernos locales y nacionales, también existe de los segundos respecto a los terceros, como lo evidencian las tensas relaciones entre entidades federativas en México, bien ejemplificadas por una declaración reciente de gobernadores en el marco de su ruptura en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), en voz del gobernador de Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón ""La centralización de las decisiones le han hecho daño a México. Nosotros tenemos que salir, el centro es un virus que detiene el avance de las regiones", cuestión reforzada por el mandatario de Chihuahua, Javier Corral quien reprocha ""concentrar recursos para sacar adelante los proyectos del Presidente, sean de infraestructura o programas sociales para construir una base de apoyo popular, ponen en riesgo la viabilidad de las políticas implementadas por los gobiernos locales" (Padilla & Ponce, 2020, sep 08). Las fricciones entre instancias federales o centrales y locales no son exclusivas de México, como dan testimonio los artículos de Jiménez para las ciudades de Londres y Nueva York (2020); Carmona y Cuoto en el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires en Argentina (2020), y Demerutis en Guadalajara (2020).

Para el director del Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara, Mario Alberto Silva, la coordinación que data de 2014 entre alcaldes y el gobernador, facilitó las respuestas frente a la pandemia (SEDATU, 2020). Las facilidades que observa no necesariamente reflejan atribuciones o facultades, que como prerrogativa de una instancia con autoridad metropolitana, sean e efecto facilitadoras acciones de mitigación o contención, sino recursos que mayormente bien podrían preexistir sin la coordinación en el marco institucional metropolitano. Por ejemplo, Silva enuncia dichas facilitadas:

- *La información sobre los casos, que se refleja en los mapas por municipios, dónde se concentran los casos.*
- *Información para la toma de decisiones, para atender casos de espacio público, cómo afrontar la instalación de tianguis ambulantes, etc,*
- *Aplicación del Plan Jalisco Covid-2019: acción inmediata como estrategia articulada (14 de marzo) de primeros casos registrados, con esto se presentaron las primeras acciones.*
- *Programa de Protección al Empleo: nueva alianza con el sector privado, Mesa de Reactivación Económica.*
- *Bolsa de mil millones de pesos (mdp): 440 para personas de autoempleo, subempleo o no formal, 120 mil beneficiarios. 450 mdp, Mipymes, 5 mil solicitudes de apoyo; 150 mdp para productores de maíz.*
- *Programa de apoyo a Mujeres, 55 mil mujeres beneficiarias*
- *Asistencia Social, Jalisco sin Hambre para personas con vulnerabilidad económica, 106 mil despensas 742 mil alimentos a personas en situación de calle.*
- *Movilidad resiliente: Programa Conexión Médica, 6 rutas para movilizar a trabajadores del sector salud, más de 40 mil viajes al 23 de junio.*
- *Escalonamiento de horarios, con nuevas condiciones de reactivación a partir de junio. En alianza con el sector privado.*
- *Consejo Ciudadano Metropolitano, recomendó el 22 de mayo, atender el tema de movilidad, GDL anunció ciclovías emergentes, más de 15 km en Zapopan, en Guadalajara 3 km, que se suman a los más de 120 km en el Área Metropolitana de Guadalajara (SEDATU, 2020)*

Con la excepción del último punto, que es una recomendación adoptada por los municipios, el resto son un reconocimiento de una idea de acción pública top-down, donde la instancia metropolitana queda marginada o en el mejor de los casos como colaboradora del gobierno del estado de Jalisco, sin facultades o capacidades de coordinación para la identificación de problemas compartidos que exigirían soluciones compartidas. El caso de Monterrey narrado en el mismo foro virtual no presenta una situación mejor, con la diferencia que como es tradición en esa ciudad, las asociaciones de industriales, comerciantes y patronales son el baluarte de la "cooperación" con el gobierno.

El tema de la salud es por demás significativo en la cuestión metropolitana. En México la Ley General de Salud de 1984 crea el mecanismo para la coordinación intergubernamental en la materia mediante el establecimiento del Sistema Nacional de Salud, el cual baja en cascada a partir del listado de facultades depositadas en las autoridades sanitarias de la federación, y que residualmente reconoce a los gobiernos estatales atribuciones en la materia (Mejía Garza & Rojas Zamudio, 2018), con lo cual se deja a los municipios el residuo menor, resultado de convenios de colaboración con la autoridad estatal. Para evitar confusiones, la concurrencia de la salubridad general es entre entidades federativas y federación, ambas instancias cuentan con atribuciones comprendidas en la legislación federal, y los municipios quedan como colaboradores mediante convenios con los estados. Con tal arquitectura, las posibilidades de una acción metropolitana se desprenden de la voluntad de los gobernadores locales, los cuales en general determinan los mecanismos efectivos para la "sociedad metropolitana" (Aguilar Villanueva, 2018, noviembre), esto sin contemplar el desgobierno que puede venir del vértice de la pirámide y dejar al municipio y las metrópolis *a la gracia de Dios,* como se diría popularmente, tal como se observa en el análisis del proceso de toma de decisiones del Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud, encabezados en México por el subsecretario Hugo López Gatell, y que arroja resultados señalados en diversas fuentes como desastrosos (Chertorivski et al., 2020; Robles & Rivera, 2020).

Conforme a la OECD (2020, mayo 13), las respuestas de las ciudades frene al COVID-19 durante los primeros meses son de alcances para el corto y mediano plazo y se agrupan en seis categorías:
i. distanciamiento social;
ii. lugar de trabajo y desplazamiento;
iii. grupos vulnerables;
iv. prestación de servicios a nivel local;
v. apoyo a las empresas; y
vi. comunicación, concienciación y herramientas digitales.

Claramente los servicios de salud están fuera de la órbita de las ciudades del mundo, no obstante que por su naturaleza son "vehículos implementadores de medidas de ámbito nacional", se espera que sean lugar de innovación social y política, aun cuando sus recursos suelen ser limitados como decíamos antes, por lo que con más frecuencia las ciudades han afrontado la emergencia en medio de inmensas incertidumbres por políticas erradas de los niveles superiores, y por las demandas de inmediatez por parte de la sociedad.
Las fragilidades de las ciudades se concatenan con fragilidades sociopolíticas. En tiempos normales en los países de reciente democratización las interacciones entre gobernantes y gobernados, de carácter público-público o público-privado, han distado de ser amplias y sistémicas como para poder hablar de una gobernanza interactiva. Pero la pandemia ha exhibido con crudeza la estrechez de mira de la clase política gobernante para incorporar a múltiples actores, si en la normalidad la insuficiencia gubernamental se acompaña de incapacidad y pobreza de imaginación para crear sistemas densos de interacción actoral, en especial incluyendo a los sectores afectados directamente por problemas públicos, resulta entendible que en tiempos de pandemia no entre en su campo de lo factible la búsqueda de mecanismos de este tipo.

Se dirá que la sociedad no es poseedora de la cultura política necesaria para ser integrada al proceso decisorio, pero los inmensos y crecientes retos que condicionan las capacidades directivas de los gobernantes deben sensibilizarlos sobre la necesidad imperante de cambiar las formas de acción que les caracteriza. La ventana de oportunidad está siempre abierta, como señala Pont-Vidal:

> *La autoorganización, es una forma de articulación ciudadana constante en las periferias de las grandes metrópolis. La idea de autoorganización no es nueva en el debate conceptual, al ser abordada desde mediados del siglo pasado. Hoy por hoy, se ha convertido en una parte del discurso interdisciplinario de las ciencias sociales y de las teorías de la organización. Sin embargo, en los ámbitos académicos mayoritariamente sigue siendo considerada como utópica e irreal, mientras que otros defienden sus posibilidades sociales. En la óptica de sistemas autorreferenciales, todos los sistemas son autónomos, por lo tanto autoorganizados. La autoorganización es descrita como un tipo de operación en un sistema, que le permite su producción y constante reproducción de nuevos elementos. (Pont-Vidal, 2020, p. 6)*

Se sabe que frente al fracaso del gobierno en temas de alta sensibilidad social se enciende un motor crucial de la innovación o autoorganización (Brugué, Blanco, & Boada, 2014; Brugué Torruella, Carrera, Casademont, & Serra, 2018). En la actual pandemia aún es una asignatura pendiente la identificación de relevantes innovaciones sociales, no cabe duda de que existirá una cantidad considerable, pero no suficientes como para que tomen notoriedad frente a la pesada actuación de los estados nacionales.

Reflexiones finales

El siglo XXI ha sido llamada el siglo metropolitano, sin duda las metrópolis son el espacio necesario de las economías de escala, hoy además sabemos que la relación ciudad-campo es crucial para escalar las potencialidades de la ciudad. Pero con la pandemia, gracias a sus facultades los estados nacionales para declarar emergencias sanitarias y activar procesos de rigidez "autoritaria", se han confrontado las competencias inherentes a la acción local con el poder constitucional y soberano de los gobiernos centrales.

El futuro es incierto por las varias crisis que están en marcha, las oportunidades son históricas para que las ciudades, y en especial las metrópolis, reclamen un lugar central en la gestión de sus problemas internos y la creación de sistemas para la gestión de riesgos, con amplia autonomía financiera y competencial. Fueron las puertas de las ciudades por donde el coronavirus se dispersó en el mundo. Son por tanto las ciudades los lugares de oportunidad para una efectiva preparación, prevención y respuesta frente a riesgos de desastres similares.

Hoy asistimos a un escenario de fragilidades sociopolíticas para actuar colectivamente en contextos de desafíos excesivos y afectaciones que penetran súbita y aceleradamente. Sin duda nuestro acervo conceptual es insuficiente en tiempos de graves incertidumbres, a la pos-burocracia que invoca el discurso de la gobernanza tendremos que agregar un reto mayor, el de la pos-sociopolítica.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. F. (2012). La eficiencia gubernamental, pasado y futuro. In J. M. Ramos García & T. Guillén López (Eds.), *Gobernanza por resultados en México. Eficacia directiva 2006-2012* (pp. 15-53). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

Aguilar Villanueva, L. F. (2018, noviembre). *Gobernanza Metropolitana: planteamientos y soluciones*. Paper presented at the II Reunión General de la Red Gobernanza Metropolitana, El Colegio de Jalisco.

Bobbio, N. (2018). *Liberalismo y democracia*. Ciudad de México: FCE.

Brugué, Q., Blanco, I., & Boada, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(59), 5-34.

Brugué Torruella, Q., Carrera, E., Casademont, X., & Serra, M. (2018). *El potencial innovador de los pequeños municipios: de la teoría a la práctica*. Universitat de Girona.

Carmona, R., & Couto, B. (2020). La gobernanza metropolitana frente a la crisis por la pandemia COVID-19. El caso del Área Metropolitana de Buenos Aires en Argentina. *Deliberativa Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza, 2*. doi:e200204-NEMv1

Chertorivski, S., Córdova, J. Á., Frenk, J., Juan, M., Narro, J., & Soberón, G. (2020). *La gestión de la pandemia en México: análisis preliminar y recomendaciones urgentes*. Ciudad de México: Consejo Consultivo Ciudadano Pensando en México.

Demerutis, J. Á. (2020). El COVID-19 en las Áreas Metropolitanas:¿Coordinación Intermunicipal para la salud en las metrópolis de Jalisco. *Deliberativa Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza, 2*(1). doi:e200209-NEMv1

Jiménez, F. (2020). Respuestas policiales metropolitanas para la contención del COVID-19. El caso de Londres y Nueva York. *Deliberativa Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza, 2*(1). doi:e200203-NEMv1

Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. [Governing as Governance]. *Revista Instituciones y Desarrollo*(16), 171-194.

Mejía Garza, R. M., & Rojas Zamudio, L. P. (2018). *Federalismo(s). El rompecabezas actual*. Ciudad de México: FCE.

Naciones Unidas, & CEPAL. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* ((LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago). Retrieved from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf

Navarrete U., C. A. (2019). Gobernanza Metropolitana: propuestas para el cambio institucional. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La refundación de Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

OECD. (2020, mayo 13). *Respuestas políticas de las ciudades al COVID-19*. In l. P. Centro de la OCDE para el Emprendimiento, las Regiones y las Ciudades, (Series Ed.). Retrieved from http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/respuestas-politicas-de-las-ciudades-al-covid-19-12646989/

ONU-Habitat. (2020). *Guía metodológica de Recuperación Socioeconómica Municipal en contexto de COVID-19. Paso a paso hacia la resiliencia municipal*. In P. Arnold (Ed.), *COVID-19 Respuesta*. Retrieved from http://onuhabitat.org.mx/guia-metodologica-de-recuperacion-socioeconomica-municipal-en-contexto-de-covid-19

ONU. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. In. Retrieved from www.habitat3.org

Padilla, L., & Ponce, N. (2020, sep 08). Abandonan diez la Conago para ser "contrapeso". *Milenio,* pp. 6-7.

Pont-Vidal, J. (2020). Metrópolis y ciudades en un escenario de incertidumbre. ¿Disponemos de los conceptos necesarios para su observación y análisis? *Deliberativa Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza, 2*(e200202-NEM1.T1).

Robles, D., & Rivera, R. (2020). Experiencias municipales ante el COVID-19: una comparación entre Oaxaca de Juárez, Oaxaca y Puerto Vallarta, Jalisco. *Deliberativa Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza, 2*(|). doi:e200207-NEMv1

SEDATU (Producer). (2020). Segundo conversatorio "Zonas metropolitanas: reflexiones y aprendizajes post #COVID19". #UnidosSaldremosAdelante #MásAlláDelCovid19.

A pandemia está transformando os debates em políticas públicas

Nuno Pinto
Doriana Daroit

Introdução

A pandemia de Covid-19 está sendo talvez o acontecimento global mais mediatizado até hoje, simultaneamente nas escalas local, nacional e global. Não deve existir um noticiário que não abra com a contabilidade de casos e informação sobre onde estamos nas curvas de contágio ou como está acontecendo o desconfinamento. As habituais conversas de café ou no escritório, agora tantas vezes online, começam inevitavelmente sobre o vírus e sobre como estamos nos protegendo dele. Há um novo entendimento sobre um tema tão complexo como esta pandemia, que foi gerado por uma enxurrada de tecnicalidades, de indicadores de contágio como o famoso R_0 (BBC, 2020) à ainda mais famosa curva de pandemia que é preciso aplanar (Washington Post, 2020). Estas informações são baseadas em dados e modelos que os Serviços Nacionais de Saúde Pública usam num ritmo diário para tomar as decisões de confinamento ou de gestão da capacidade do serviço de saúde, ou para agora delinear e justificar políticas de retomada econômica.

Hoje, muitos somos "epidemiologistas de bancada", nos sentimos capazes de emitir uma opinião informada sobre a pandemia.

O público ganhou assim uma nova percepção sobre política pública, os processos de tomada de decisão e as consequências que as decisões têm na sociedade e na vida dos cidadãos.

Neste artigo, argumentamos que a exposição mediática de temas relacionados com a quantificação e modelação do processo pandémico abriu uma janela de oportunidade para que a literacia (definida como a capacidade de interpretar) em processos de decisão em políticas públicas seja melhorada para os diversos agentes da sociedade, dos cidadãos individuais aos coletivos e demais entidades (públicas e privadas) envolvidas nestes processos.

Um novo contexto político nacional e global

O problema está no simples fato que o mundo vive hoje um sobressalto político e midiático em que o valor da informação está em causa, num contexto em que a manipulação de políticas e recursos públicos é uma arma de batalha em sociedades fraturadas e polarizadas em extremos. Exemplos são observáveis aqui no Brasil, nos Estados Unidos da América, no Reino Unido, e em muitos outros países em que o debate político está se agudizando. Se não se extremou na discussão sobre como lidar com a pandemia (como em Portugal, onde houve uma unidade política em torno da emergência (Público, 2020a)) pode muito bem se extremar na discussão sobre a retomada econômica (como pode acontecer na União Europeia com a eterna clivagem entre os países do norte e os países do Sul (TSF, 2020)).

O valor da evidência científica (Folha de São Paulo, 2020a), os dados, os indicadores e os modelos que agora na pandemia se tornaram mais compreensíveis pelo público está, por outro lado, sendo questionado e políticos que têm uma desconfiança (irracional) em relação aos fatos e ao conhecimento conduzem uma agenda de descredibilização da ciência. Exemplos abundam e envolvem presidentes, conhecidos pela sua relação distante com a leitura e com os escritos, vendendo soluções perigosas (El País Brasil, 2020a) ou simplesmente não testadas e baseadas em soundbites (ICTQ, 2020) ou evidência de validade duvidosa, ou membros das elites quebrando regras básicas de confinamento social e desbaratando a confiança do público (The Conversation, 2020a) nas políticas públicas e nas lideranças políticas.

Nas democracias, uma das principais causas e medidas de sucesso de políticas públicas é o nível de engajamento dos cidadãos envolvidos na concepção e implementação das mesmas. Este engajamento de agentes heterogêneos com o mais variado conjunto de origens, formações e interesses depende da percepção do quanto a política pública influencia suas vidas. Esta influência, por sua vez, relaciona-se diretamente com as informações que lhes são prestadas mas também com o nível de compreensão das técnicas de análise, dos modelos e dos dados usados para gerar e prestar essas informações. Não se trata da ciência ou da técnica tomarem o lugar da política, mas sim complementarem e servirem de base às políticas públicas.

Nesse sentido, políticas públicas baseadas em evidências só são evidentes com o debate público.

A necessidade de um bom debate público

Somente o debate público baseado nos dados e em evidência (desde sua coleta até sua análise e divulgação) permite entender a complexidade, as dependências e, tão ou mais importante, as desigualdades colocadas em relevo pela pandemia. Desigualdades de acesso à saúde, à educação, à tecnologia, ao transporte, ao trabalho, à habitação, desigualdades de gênero e raça, e decorrentes desigualdades econômicas estão sendo expostas. Este é um claro momento de oportunidade para promover soluções multi e interdisciplinares aos problemas de saúde decorrentes da pandemia e aos novos e velhos problemas sociais por ela expostos.

A transparência e o escrutínio são elementos imprescindíveis para potencializar o debate público nesse momento.

A existência de controvérsias é necessária e saudável tanto para a política quanto para as políticas públicas. Em situações de conhecimento científico incompleto, como é o caso do novo coronavírus, as controvérsias colocam em relevo pontos que podem orientar estudos e, até mesmo, gerar decisões que, se não reduzem, pelo menos evidenciam as incertezas e os limites das decisões. No entanto, a incompreensível exclusão, deliberada, de dados (Folha de São Paulo, 2020b) transgride limites científicos e democráticos. Atenta tanto a produção de evidências que sirvam de base para as políticas públicas e ações de enfrentamento à pandemia quanto a dinâmica dos processos democratizantes. Mina a capacidade dos agentes públicos de produzirem políticas efetivas. Instaura a desconfiança do público e ausência de engajamento por parte da sociedade. No Brasil, a decisão do Supremo Tribunal Federal em reverter a comunicação do Ministério da Saúde (Folha de São Paulo, 2020c), vem confirmar quão importante é a informação enquanto instrumento público. O mesmo se passou no Reino Unido, onde a pressão pública e da comunidade científica levou o governo britânico a reverter uma série de decisões durante a pandemia (The Guardian, 2020a).

Embora sejam a base de qualquer sociedade democrática, o debate e engajamento públicos não transcorrem sem dificuldades, especialmente quando o que está em pauta são modelos sofisticados de previsão, cuja compreensão envolve uma série de barreiras. O risco, que não é só brasileiro ou britânico mas global, de propagação de teorias conspiratórias (Expresso, 2020) e “fake news” é real e ameaça a saúde e a segurança públicas. O ataque sistemático ao valor do conhecimento de especialistas já provou ter resultados nefastos, como por exemplo o famoso desdém político por especialistas iniciado no Reino Unido no referendo do Brexit (Financial Times, 2016). O Brasil está particularmente exposto a este problema, como pode ser lembrado pela exoneração do Director do INPE em 2019 (Folha e São Paulo, 2019a). Há uma intenção de reduzir a visibilidade de muitos problemas sociais através da revisão de metodologias (The Guardian 2020b) ou da eliminação de dados oficiais, como por meio dos cortes propostos para o Censo de 2020 (Folha de São Paulo, 2019b). A polémica com a hidroxicloroquina nos Estados Unidos (The Conversation 2020a) ou no Brasil (Folha de São Paulo, 2020d) vem apenas lançar confusão e insegurança na população.

A gestão política da pandemia gerou uma novela de instabilidade e incredulidade. No Brasil, as mensagens e as opções têm sido contraditórias no Governo Federal e entre este e os governos estaduais. Em Portugal, a polémica em torno da Festa do Avante, o festival anual político-cultural do Partido Comunista Português, levantou suspeitas de favorecimento deste enquanto potencial partido de coligação do Governo em funções (Público, 2020). No Reino Unido, há uma falta de integração da política nacional de saúde e as respostas locais, com uma politização da política de confinamentos (The Guardian, 2020c). Nos Estados Unidos, há registros do uso da pandemia como instrumento na corrida eleitoral presidencial de 2020 (CNN, 2020).

As políticas públicas fazem, naturalmente, parte de uma agenda política sancionada pelo voto em democracia. Mas há um dever político e ético de responsabilidade na sua elaboração.

Política, políticas públicas e gestão pública: a perspectiva da ação pública

Estudo e evidências científicas vêm sendo cada vez mais utilizados para o debate político na arena pública. Como pode ser observado a partir dos estudos de Fleck (2005) e Latour (1997), ciência e política são campos interconectados.

No entanto, são domínios diferentes, com seus próprios modos de existência (Latour, 2012). O mesmo acontece com "política" e "políticas públicas". A ciência política opera com uma diferenciação entre três conceitos (relacionados) que não se verifica como facilmente apreendida pelo grande público. A dimensão institucional se refere à estrutura do sistema político-administrativo delimitada pelo sistema jurídico, esta é a *polity.* A dimensão processual, que envolve a disputa de conteúdos, objetivos e decisões corresponde à *politics*. A dimensão material dos conteúdos concretos expressos em programas políticos e problemas técnicos é a *policy* (Frey, 2000).

Além da questão da *expertise* ligada à ciência política, a distinção entre os conceitos que acontece na língua inglesa entre *polity, politics* e *policy* auxilia o público a compreender a ação governamental e a blindar a politização (na sua forma extremada) das políticas públicas. Uma vez que essa distinção não ocorre na língua portuguesa, o entendimento do que é "política" e "políticas públicas" acaba por sobrepor-se e impedir a distinção clara por uma parte substancial do público do que é feito pelas lideranças.

No debate conceitual, há ainda um quarto elemento crucial para a materialização tanto dos objetivos e conteúdos debatidos pelo público, quanto para a implementação dos programas políticos - a gestão pública. A gestão pública refere-se às atividades administrativas atinentes à relação Estado-sociedade e, portanto, envolve elementos das dimensões estruturais, processuais e materiais. A gestão pública é que permite a oferta efetiva (ou não) de serviços públicos aos cidadãos, considerando processos, resultados e aperfeiçoamentos. Por meio dos instrumentos de gestão pública é possível colocar em relação Estado e cidadãos para a realização das políticas públicas. Nesse sentido, entender gestão pública para além da abordagem burocrática do Estado é fundamental para dar respostas rápidas e flexíveis às mudanças abruptas verificadas na pandemia. Uma gestão pouco efetiva coloca em cheque, por exemplo, as capacidades logísticas de compra e distribuição de equipamentos e insumos como aconteceu no Brasil e na Espanha (ExameRiveira, 2020, Agência Senado, 2020, El País Brasil, 2020b), ou mesmo a capacidade de resposta dos países à pandemia por meio da gestão da crise (Greer, King, Fonseca, Peralta-Santos, 2020).

A gestão pública foi por muito tempo pensada a partir dos elementos institucionais e procedimentais do Estado. No entanto, a complexidade e multidimensionalidade dos problemas e demandas sociais contemporâneos não pode ser tratada por mecanismos funcionalistas e gerencialistas, que mantenham no centro das preocupações o Estado - e não o público - e os processos burocráticos de execução das políticas públicas - e não seus resultados e participação social.

Assim, compreender a dinâmica atual da relação Estado-sociedade com o intuito de provocar mudanças nas políticas públicas e nas respostas estatais aos problemas sociais criados e/ou aprofundados pela pandemia requer reposicionar o papel do cidadão como participante ativo dos processos políticos, retirando a centralidade (não a importância) do Estado no processo decisório e de análise de políticas públicas. O eixo do debate em gestão pública desloca-se da burocracia para a ação.

Para Lascoumes e Le Galès (2012b), a ação pública é um espaço sociopolítico onde cinco elementos estão constantemente em interação: atores - individuais ou coletivos, possuem recursos, escolhas, autonomia relativa e estratégias, e são guiados por interesses, representações - elementos cognitivos e normativos que dão sentido às ações, instituições - normas e procedimentos que regem as interações, processos - formas de interação, e resultados - efeitos da ação pública. O aspecto mais importante desta definição é que as interações estabelecidas entre os cinco elementos são dinâmicas e criam ou selecionam os instrumentos utilizados para endereçar os problemas públicos. Em outras palavras, o cerne da ação pública está em sua instrumentação.

A instrumentação da ação pública é "o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental" (Lascoumes, Le Galès, 2012a, p. 20). Um instrumento corresponde a "um dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação" (Lascoumes, Le Galès, 2012a, p. 22).

O instrumento, assim, não desvincula técnica e política, dado que é constituído no interior de um espaço com disputas de interesses, visões de mundo, simbolismos e demandas por atores heterogêneos em interação. Em outras palavras, técnica e política conectam-se, mas não podem ser confundidas sob pena de promover decisões cuja ancoragem na realidade expressa pela coleta e análise rigorosa dos dados seja frágil ou deliberadamente desvinculada. Isto pode promover um desalinhamento entre os significados e finalidades constituintes do instrumento e impedir a realização plena das políticas públicas, uma vez que gera uma contradição interna que acaba por descaracterizar o instrumento e, portanto, o espaço da ação pública.

A questão que se coloca é, então, como superar as contradições internas dos instrumentos de gestão para a realização das políticas públicas. Instrumentos semelhantes podem ser utilizados e realizados de formas diferentes entre países e entre regiões. Além disso, a questão temporal é fundamental para entender como as contradições se manifestam de forma dinâmica. O isolamento social, um instrumento considerado fundamental pela ciência para o combate à pandemia, tanto foi objeto de adesão massiva da população, quanto ajudou a compor um processo negacionista relacionado, no caso do Brasil, à posições políticas associadas ao presidente (Folha de São Paulo, 2020e).

A problemática do isolamento expôs também as desigualdades sociais e as agudas diferenças de classes existentes, fomentando a instituição de programas de auxílio financeiro emergencial para empresas e pessoas físicas. No entanto, mesmo com os dados relacionados à importância do isolamento social para o achatamento da curva e consequente disponibilidade de leitos hospitalares e às dificuldades econômicas e ao desemprego enfrentados por populações em situação de vulnerabilidade ou mesmo em situações mais instáveis de emprego e renda, os programas de auxílio emergencial enfrentaram um longo caminho para seu estabelecimento e são objeto de discussão constante, especialmente devido à sua influência sobre a popularidade do presidente (Nexo, 2020a). A questão política associada à popularidade do presidente, tanto ou mais que o debate acerca da importância econômica e social orientam as decisões para a criação de um programa de renda mínima posteriormente à pandemia e ao fim do auxílio emergencial (Agência Brasil, 2020, Notícias UOL, 2020).

Esta controvérsia gerada pelo instrumento - isolamento social - tem contribuído para o debate informado do público acerca das políticas de saúde e seus desdobramentos de gestão, bem como de questões mais amplas, como as desigualdades educacionais, sociais e econômicas, as condições de habitação, as relações de trabalho, a oferta de serviços públicos e até a transparência dos gastos públicos (Agência Câmara de Notícias, 2020). Os debates tanto apresentam a dimensão atual quanto os cenários futuros, estes essenciais para o processo decisório em políticas públicas (Fiocruz, 2020).

Logo, quando pensamos em gestão pública, existe a necessidade de desenvolvimento de instrumentos que tratem de forma reflexiva, concreta e pragmática os desafios de integração entre políticas, regulação e viabilidade de execução. Simultaneamente, o envolvimento do público só é obtido a partir da disseminação de informações e de análises que subsidiem o debate, os processos decisórios e as ações para a realização das políticas. Com esse engajamento público podem surgir alternativas de ação pública que não necessariamente passam pelo Estado, mas promovem resultados positivos para a população como no caso de Paraisópolis/SP (Nexo, 2020b).

Neste momento, a capacidade de compreensão dos conceitos relacionados com a política de saúde e dos dados referentes à pandemia mostra-se crucial para a adesão e participação da sociedade nas medidas propostas, bem ilustrada na reação mundial ao apagão dos dados do Ministério da Saúde por cientistas, técnicos e mídia (Folha de São Paulo, 2020f) e espelhada decisão do Supremo Tribunal Federal brasileiro em manter a divulgação dos mesmos.

Conclusões

Esta possibilidade aberta pelos debates sobre as dinâmicas, as incertezas e as consequências do novo coronavírus sobre a vida dos cidadãos e da sociedade constitui-se como uma grande oportunidade para consolidar o engajamento da sociedade com as políticas públicas (em saúde e em outros setores).

Os indicadores e modelos epidêmicos foram primeiro explicados até à exaustão, para depois serem ferramentas de discussão assimiladas e usadas para formular opinião entre o público. Este passou a sentir uma grande confiança em gerar discussões que, em grande medida, têm sido melhor informadas que as habituais conversas informais. Obviamente, muita desinformação corre entre determinados grupos demográficos, muito fruto da politização da pandemia em tempos de guerra política (por exemplo no Brexit, nas eleições americanas ou na instabilidade do governo no Brasil) e de guerra cultural (por exemplo no movimento populista anti-vacinas ou no uso da máscara). Esta desinformação veio também questionar o valor e a robustez da evidência científica, como ficou provado com a polémica na validação do uso da hidroxicloroquina.

Há que cimentar este aparente ganho de literacia em processos de decisão em políticas públicas.

Nos países anglo-saxónicos este momento poderá para reverter a erosão que o uso de evidência científica e conhecimento especialista sofreu após o referendo do Brexit. Nestes países, a tradição de transparência e de valorização do conhecimento sempre gerou uma melhor decisão pública, como é o exemplo da grande tradição britânica do *civil service* (o serviço público) apoiando a decisão dos *Ministers of Parliament* (o poder político).

Nos países latino-americanos, este momento poderá consolidar uma tendência de maior participação pública, muito ligada aos processos de democratização e de aumento da capacitação cívica.

Esta oportunidade beneficia também e é beneficiada pela nova vaga de dados abertos e ciência cidadã, em que as dinâmicas sócio-económicas e os processos de decisão associados são mais perceptíveis e mais facilmente entendidos pelas populações. Esta dinâmica, muito local e com um forte carácter *bottom-up*, está a produzir novos movimentos de comunidade que são também multi-escala, como por exemplo o movimento juvenil de combate às alterações climáticas inspirado no activismo de Greta Thumberg.

Académicos e profissionais das diversas áreas de actuação de políticas públicas devem fortalecer as suas parcerias para alavancar a predisposição actual das populações em se engajarem nos processos. Há um trabalho a fazer em desenvolver as abordagens metodológicas, melhorar (e talvez simplificar) os discursos técnico-científico e sociológico e promover a descomplexificação dos processos de decisão. Os agentes políticos democráticos precisam também estar envolvidos para que incorporem mecanismos de valoração da tomada de decisão em políticas públicas. Todos estes agentes têm de aumentar a transparência, a validação e a utilização destes métodos, ao mesmo tempo que os comunicam melhor com as populações.

Só assim será possível travar a erosão acelerada do valor da política baseada em evidência, instrumento primeiro da ascensão de populismos em regimes democráticos e em Estados de Direito.

Os agentes de política pública, todos eles, precisam de agarrar esta oportunidade com as duas mãos.

Bibliografia

Agência Brasil (2020), "Governo vai criar programa de renda mínima após a pandemia, diz Guedes", https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-06/governo-vai-criar-programa-de-renda-minima-apos-pandemia-diz-guedes, acesso em 10-9-2020.

Agência Câmara de Notícias (2020), "Câmara promove debate sobre transparência dos gastos públicos durante a pandemia", https://www.camara.leg.br/noticias/675304-camara-promove-debate-sobre-transparencia-dos-gastos-publicos-durante-a-pandemia/, acesso em 10-9-2020.

Agência Senado (2020), "Brasil encontra dificuldades na aquisição de equipamentos de saúde, diz Pazuello",https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/06/brasil-encontra-dificuldades-na-aquisicao-de-equipamentos-de-saude-diz-pazuello, acesso em 23/06/2020.

BBC (2020), "Coronavirus: What is the R number and how is it calculated?", https://www.bbc.com/news/health-52473523 , acesso em 8-9-2020

CNN (2020), "'Play it down': Trump admits to concealing the true threat of coronavirus in new Woodward book", https://edition.cnn.com/2020/09/09/politics/bob-woodward-rage-book-trump-coronavirus/index.html, acesso em 8-9-2020

Exame (2020), "Dificuldade em comprar insumos leva hospitais a risco de desabastecimento", https://exame.com/negocios/dificuldade-em-comprar-insumos-leva-hospitais-a-risco-de-desabastecimento/, acesso em 12/04/2020.

El Pais Brasil (2020a), ""Por favor, não comam pastilhas de detergente nem se injetem nenhum tipo de desinfetante", pedem médicos", https://brasil.elpais.com/internacional/2020-04-25/por-favor-nao-comam-pastilhas-de-detergente-nem-se-injetem-nenhum-tipo-de-desinfetante-alertam-medicos.html, acesso em 8-9-2020

El País Brasil (2020), "Falta de máscaras e respiradores traz tensão aos hospitais espanhóis", https://brasil.elpais.com/internacional/2020-03-13/falta-de-mascaras-e-respiradores-traz-tensao-aos-hospitais-espanhois.html, acesso em 13/03/2020.

Expresso (2020), "O top 10 das conspirações mais divulgadas no Twitter", https://expresso.pt/sociedade/2020-06-07-O-top-10-das-conspiracoes-mais-divulgadas-no-Twitter, 8-9-2020

Financial Times (2016), "Britain has had enough of experts, says Gove", https://www.ft.com/content/3be49734-29cb-11e6-83e4-abc22d5d108c, 8-9-2020

Fiocruz (2020), “Cenário pós-pandemia é tema de debate”, https://portal.fiocruz.br/noticia/cenario-pos-pandemia-e-tema-de-debate, acesso em 10-9-2020.
Fleck, L.(2005), “Genèse et développement d’un fait scientifique”, Les Belles Lettres: Paris.
Folha de São Paulo (2019a), “Diretor do Inpe será exonerado após críticas do governo a dados de desmate”, https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/05/tecnicos-do-ibge-questionam-corte-no-censo.shtml, 8-9-2020
Folha de São Paulo (2019b), “Técnicos do IBGE questionam corte no Censo”, https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/05/tecnicos-do-ibge-questionam-corte-no-censo.shtml, 8-9-2020
Folha de São Paulo (2020a), “Como funciona a ciência (e quais são os riscos dos pré-prints na pandemia)” https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2020/05/como-funciona-a-ciencia-e-quais-sao-os-riscos-dos-pre-prints-na-pandemia.shtml, acesso em 8-9-2020
Folha de São Paulo (2020b), “Veículos de comunicação formam parceria para dar transparência a dados de Covid-19”, https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.shtml, acesso em 8-9-2020
Folha de São Paulo (2020c), “Ministério da Saúde recua e volta a divulgar íntegra de dados da Covid-19 após decisão do STF”, https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/ministerio-da-saude-recua-e-volta-a-divulgar-integra-de-dados-da-covid-19-apos-decisao-do-stf.shtml, acesso em 8-9-2020
Folha de São Paulo (2020d), “Na pandemia de Covid-19, cientistas revisam estudos em menos de 24h e erros aumentam”, https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/anulacao-de-estudos-aumenta-na-pandemia.shtml, acesso em 8-9-2020
Folha de São Paulo (2020e), “'Lockdown' tem apoio de 60% dos brasileiros, diz Datafolha”, https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/05/lockdown-tem-apoio-de-60-dos-brasileiros-diz-datafolha.shtml?origin=folha#, acesso em 10-9-2020.
Folha de São Paulo (2020f), “Após deixar de divulgar dados de Covid-19, governo brasileiro vira alvo de críticas em todo o mundo”, https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/apos-deixar-de-divulgar-dados-de-covid-19-governo-brasileiro-vira-alvo-de-criticas-em-todo-o-mundo.shtml, acesso em 8-9-2020
Frey, K. (2000), “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à análise de políticas públicas no Brasil”, Planejamento e Políticas Públicas, 21.
Greer, S.L, King, E.J., Fonseca, E.M., Peralta-Santos, A. (2020), “The comparative politics of COVID-19: The need to understand government responses”, Global Public Health, 15:9, 1413-1416, DOI: 10.1080/17441692.2020.1783340.
ICTQ (2020), “"CLOROQUINA NÃO TEM EFEITO COLATERAL" AFIRMA BOLSONARO”, https://www.ictq.com.br/politica-farmaceutica/1328-cloroquina-nao-tem-efeito-colateral-afirma-bolsonaro, acesso em 8-9-2020
Lascoumes, P., Le Galès, P. (2012a), “A ação pública abordada pelos seus instrumentos”, Revista Pós Ciências Sociais, 9(18), 19-44.
Lascoumes, P., Le Galès, P. (2012b), “Sociologia da ação pública”, Edufal: Maceió.
Latour, B. (1997), “Nous n’avons jamais été modernes”, La Découverte: Paris.
Latour, B. (2012), “Enquête sur les modes d’existence”, La Découverte: Paris.
Nexo (2020a). “O auxílio emergencial em disputa. E a sua relevância política”, https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/06/22/O-aux%C3%ADlio-emergencial-em-disputa.-E-a-sua-relev%C3%A2ncia-pol%C3%ADtica, acesso em 10-9-2020.
Nexo (2020b), “Por que Paraisópolis se destaca no combate ao coronavírus”, https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/07/01/Por-que-Parais%C3%B3polis-se-destaca-no-combate-ao-coronav%C3%ADrus, acesso em 10-9-2020.

Notícias UOL (2020), “Covid-19: Proposta torna renda básica permanente e cria dilema a Bolsonaro”, https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2020/05/12/proposta-torna-permanente-renda-basica-de-r-600-e-cria-dilema-a-bolsonaro.htm, acesso em 10-9-2020.

Público, 2020, “Primeiro-ministro espanhol insta a oposição a seguir o exemplo de Portugal”, https://www.publico.pt/2020/04/09/politica/noticia/primeiroministro-espanhol-insta-oposicao-seguir-exemplo-portugal-1911665, 8-9-2020

Público (2020b), “Nunca houve uma festa como esta”; https://www.publico.pt/2020/09/06/politica/noticia/festa-1930578, acesso em 8-9-20

The Conversation (2020a), “We asked people if they were breaking lockdown rules before and after the Dominic Cummings scandal – here’s what they told us”, https://theconversation.com/we-asked-people-if-they-were-breaking-lockdown-rules-before-and-after-the-dominic-cummings-scandal-heres-what-they-told-us-139994, acesso em 8-9-2020

The Conversation (2020b), “Donald Trump is taking hydroxychloroquine to ward off COVID-19. Is that wise?”, https://theconversation.com/donald-trump-is-taking-hydroxychloroquine-to-ward-off-covid-19-is-that-wise-139031, 8-9-2020

The Guardian (2020a), “From face masks to Covid testing: 11 times the UK government has U-turned”, https://www.theguardian.com/world/2020/jun/19/covid-19-climbdowns-the-uk-governments-u-turns-and-missteps, acesso em 8-9-2020

The Guardian (2020b), “UK coronavirus live: death toll lowered by more than 5,000 after change in how Covid fatalities are counted- as it happened”, https://www.theguardian.com/world/live/2020/aug/12/uk-coronavirus-live-confusion-a-level-grades-england-scotland-covid-19-latest-updates, acesso em 8-9-2020

The Guardian (2020c), “Covid lockdowns to be eased for over 1m people in north-west England”, https://www.theguardian.com/world/2020/aug/28/covid-lockdowns-eased-1m-people-north-west-england-manchester-lancashire-yorkshire, acesso em 8-9-20

TSF, 2020, “"Repugnante." O que levou António Costa a irritar-se tanto com a Holanda?”, https://www.tsf.pt/mundo/repugnante-o-que-levou-costa-a-irritar-se-tanto-com-a-holanda-11992477.html, acesso em 8-9-2020

Wahington Post (2020), “ Por que surtos como o coronavírus se espalham exponencialmente e como "achatar a curva"”, https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/health/corona-simulation-portuguese/, acesso em 8-9-2020

Retos y limitaciones de la gobernanza metropolitana de la seguridad ciudadana en tiempos de COVID-19: el caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Colombia[1]

Pablo Zapata Tamayo

Antecedentes a la mirada metropolitana de la seguridad y la convivencia en el Valle de Aburrá

El Valle de Aburrá es una subregión administrativa del departamento de Antioquia (Colombia) integrada por diez municipios, a saber: Caldas, La Estrella, Itagüí, Sabaneta, Envigado, Medellín, Bello, Copacabana, Girardota, y Barbosa. Como lo señala Ortiz (1998), a partir de los años cincuenta, la subregión comenzó a experimentar un crecimiento demográfico sin precedentes debido a una oleada migratoria, específicamente de la población rural del resto del departamento, que emprendió un viaje huyendo del horror de La Violencia,[2] pero también buscando nuevas oportunidades laborales, educativas y de salud. Ejemplo de esto son las cifras de Medellín, capital del departamento, municipio donde el crecimiento demográfico fue del 98% entre 1964 y 1985 (Zapata Tamayo, 2018: 76).

Lo anterior no solo generó una expansión formal e informal de los diez municipios, sino una mayor conurbación del territorio y esta, a su vez, el surgimiento de fenómenos sociales, económicos y políticos compartidos e interdependientes, que evidenciaron la necesidad de abrir la discusión sobre los asuntos intermunicipales y la adopción de los posibles instrumentos públicos para su gestión.

Como respuesta a estas necesidades, en 1966 se conformó la Asociación de Municipios del Valle de Aburrá (MASA), para mejorar la administración y provisión de servicios públicos en la subregión; sin embargo, pese al avance que esta representó en materia de gestión intermunicipal, su competencia para intervenir y regular los asuntos de alcance subregional era muy limitada. Teniendo en cuenta lo anterior, el departamento y los diez municipios de Valle de Aburrá presentaron una iniciativa para conformar un área metropolitana, propuesta que fue aprobada por la Ordenanza 34 de 1980, dando lugar a la creación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), la primera organización de su tipo en entrar a operar en Colombia.[3]

De conformidad con esta ordenanza, durante la década del ochenta, el AMVA funcionó bajo una estructura organizacional que privilegiaba la vocería del gobernador de Antioquia y del alcalde Medellín, respecto a la de los otros nueve alcaldes de los municipios miembros. Lo anterior quedó claro en lo dispuesto en el artículo 3, que definió como integrantes de la Junta Metropolitana al alcalde de Medellín (concebido además como alcalde metropolitano), un alcalde de otro municipio, un representante del Concejo de Medellín y dos de otros concejos municipales, y dos representantes del gobernador. Además, el artículo 4 definió a Medellín como municipio núcleo, cuyo alcalde sería el jefe de la administración y su representante legal. En consecuencia, aunque formalmente la entidad estuviera integrada por diez municipios, en la práctica el peso de las decisiones metropolitanas se concentraba en Medellín y la gobernación de Antioquia.

---

[1] Esta ponencia se enmarca en el proyecto "Acompañamiento técnico y metodológico en el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Valle de Aburrá (2020-2023) desarrollado por el Centro de Análisis Político de la universidad EAFIT y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

[2] Con este nombre se ha denominado al período de violencia bipartidista entre liberales y conservadores que tuvo lugar en Colombia a mitad del siglo XX.

[3] Además del Área Metropolitana del Valle de Aburrá existen otras cinco, a saber, la de Barranquilla (municipio núcleo), conformada además por Malambo, Soledad, Puerto Colombia y Galapa; la de Cúcuta (municipio núcleo), a la que pertenecen también Los Patios, Villa del Rosario, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander; Bucaramanga (municipio núcleo), integrada además por Girón, Piedecuesta y Floridablanca; Centro Occidente, conformada por los municipios de Pereira (municipio núcleo), Dosquebradas y La Virginia ; y la del Cacique de Upar, integrada por Valledupar como municipio núcleo, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure y San Diego.

En los años posteriores los demás municipios ganarían mayor representación, debido al Acto Legislativo 01 de 1986, que aprobó la elección popular de alcaldes, y en particular, gracias a la adopción de la Constitución de 1991, mediante la cual se profundizó la descentralización política, fiscal y administrativa en el país. Muestra de ello fue la ley 128 de 1994, Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas, que en su artículo 8 incluyó como miembros de la Junta Metropolitana a todos los alcaldes de los municipios miembros. Con esta ley se inició un proceso de reglamentación de las funciones administrativas, las disposiciones relacionadas con su conformación, la inclusión o exclusión de municipios, su organización interna, y financiación y funcionamiento en general. De manera específica, se fijaron competencias para intervenir asuntos metropolitanos relacionados con el medio ambiente, las obras públicas y la vivencia, y la planeación esencialmente (artículo 14).

No obstante, en 2013 se expidió la Ley 1625, una nueva ley orgánica que derogó la anterior e introdujo cambios relacionados con sus funciones y competencias. Como cambios mayores, se redefinieron y especificaron las fuentes de financiación de las áreas metropolitanas y demás asuntos señalados previamente. De igual manera, permitió un mayor desarrollo de las funciones relativas a la planeación, especialmente en lo concerniente a instrumentos públicos de ordenamiento territorial y desarrollo metropolitano, así como de regulación de la movilidad y el trasporte público (artículo 7).

Además de lo anterior, la ley 1625 de 2013 le dio un mayor desarrollo a la figura de Hecho Metropolitano, que ya había sido enunciada en la Ley 128 de 1994, pero con alcance muy limitado. Como se estipula en el capítulo III de la nueva ley:

> Para los efectos de la presente ley, constituyen hechos metropolitanos aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana.

De conformidad con lo anterior, se establecieron como criterios para su determinación el alcance territorial, la eficiencia económica, la capacidad financiera, la capacidad técnica, la organización político administrativa, y el impacto social (Capítulo III). Esto quiere decir que, si bien la ley establece unas competencias específicas para las áreas metropolitanas, también reconoce la necesidad de atender otros asuntos no contemplados explícitamente, pero que adquieren dimensiones metropolitanas de conformidad con las características propias de cada una de estas.

Lo anterior fue incorporado en la normatividad del AMVA a través del Acuerdo Metropolitano 10 de 2013 "Por medio del cual se modifican y adoptan los estatutos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá", lo que le permitió a la entidad analizar las problemáticas metropolitanas a la luz de un nuevo marco jurídico, mediante el cual pudieron definirse varios hechos metropolitanos para la subregión, entre los cuales se destacan el Hecho Metropolitano de la Salud, aprobado mediante el Acuerdo Metropolitano 04 de 1999 y actualizado primero en 2013 y luego en 2020, y el Hecho Metropolitano de la Seguridad, la Convivencia y la Paz, aprobado por el Acuerdo Metropolitano 02 de 2016. Este último, es un instrumento jurídico mediante el cual el AMVA intenta fortalecer la gestión de las problemáticas relacionadas con el narcotráfico, la violencia urbana y el conflicto armado que, a pesar de estar presentes en la subregión desde los ochenta, solo comenzó a pensarse bajo un enfoque metropolitano en los últimos años.

La seguridad, la convivencia y la paz como hecho metropolitano del Valle de Aburrá

Como lo señala el informe del Medellín ¡Basta Ya! Elaborado por la Comisión Nacional de Memoria Histórica (CNMH), en el período comprendido entre 1980 y 2014 Antioquia fue el departamento del país más victimizado y Medellín su epicentro.

De hecho, durante estos años la capital antioqueña fue el municipio del país como el mayor número de asesinatos selectivos (19.832), desaparición forzada (2.784), la acción bélica (784), y las masacres (1.175) (2019: 52); esto, sin olvidar que en 1991 la ciudad ocupó el deshonroso primer lugar en la lista de las ciudades más violentas del mundo al registrar una tasa de 380 homicidios por cada cien mil habitantes. Lo anterior llevó al gobierno nacional a enfocar sus esfuerzos para tratar de mitigar esta problemática, lo que se concretó en diversas iniciativas sociales, de seguridad y de fortalecimiento de las capacidades institucionales, como la Consejería Presidencial para Medellín en 1990, mediante la cual se desarrollaron programas de prevención y atención a jóvenes en situación de riesgo de ser reclutados por las estructuras criminales, y en general, de construcción de "estatalidad local" y gobernabilidad para la ciudad, a partir de la inclusión de actores sociales, organizaciones comunitarias barriales, empresariado y organismos internacionales tales como la ONU. Como lo señala Leyva:

> Esta organización inició un proceso muy amplio de expansión de capacidades para gobernar, lo que Miller y Rose (1992) llaman "problemáticas de gobierno" que incluyeron nuevas "racionalidades políticas" y nuevas "tecnologías de gobierno" para atacar problemas específicos. Dos ejemplos claros de esto lo constituyeron la Corporación Paisa Joven que buscaba desarrollar política de juventud con el apoyo de la GTZ, y el Primed que buscaba desarrollar una política de mejoramiento integral de barrios con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del gobierno alemán a través del Banco Kreditanstalt für Wiederaufbau (2010: 277).

Ahora bien, además de favorecer la gobernabilidad local, la Consejería Presidencial para Medellín contribuyó a dar las primeras puntadas de la gobernanza local, marcada por la inclusión del sector privado y las organizaciones sociales y comunitarias, en el proceso de toma de decisiones públicas relativas, entre otras cosas, a la seguridad y la convivencia. Ejemplo de ello fueron las actividades desarrolladas en sintonía con lo planteado en el Seminario de Alternativas de Futuro para Medellín y su Área Metropolitana del Valle de Aburrá, sustentadas en la experiencia y conocimiento para la prevención y mediación de estas problemáticas de varias organizaciones sociales, barriales y ONG, atributos muy limitados en los funcionarios del gobierno de la ciudad.

No obstante, tales esfuerzos resultaron insuficientes para mitigar la violencia en Medellín, entre otras cosas, debido a la definición local de un problema a todas luces metropolitano. Pese a las altas tasas de homicidio y a las demás variables que evidenciaron el recrudecimiento de la violencia política y criminal de Medellín, la configuración del narcotráfico y el crimen organizado obedeció a un conjunto de dinámicas interdependientes entre los municipios del Valle de Aburrá (CNMH, 2017; Zapata Tamayo, 2018). En consecuencia, las acciones implementadas desde el nivel nacional, departamental y municipal, constituyeron una alternativa de solución parcial, eminentemente localista, inclusive con los programas en cuyo título se hacía referencia al área metropolitana.

Desde la década del ochenta hasta 2016, no solo Medellín realizó una gestión eminentemente local de la seguridad y la convivencia sino el resto de los municipios del Valle de Aburrá, dado que la normatividad le otorgaba competencia y autonomía a cada uno de estos para hacerlo de ese modo, y la legislación relativa a las áreas metropolitanas no les permitía intervenir en el proceso. Solo la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá tenía la competencia para realizar actividades en toda la subregión, aunque más operativas y logísticas que de planeación. Como se dijo en el apartado anterior, hasta la aprobación de la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas 1625 de 2013, las competencias de estas entidades se resumían en ambientales, de movilidad y transporte, infraestructura y obras públicas; además, la constitución de otras nuevas a través de la aprobación de hechos metropolitanos era un procedimiento desprovisto de una regulación particular y que, en los pocos casos que se llevó a cabo, mostró una utilidad real por demás escasa. Lo anterior puede corroborarse con el mencionado hecho metropolitano de la Salud en 1999 y de la Convivencia y la Paz en el 2000, ambos en el AMVA.

De este modo, bajo la ley 1625 de 2013, los integrantes de la Junta Metropolitana del AMVA aprobaron en 2016 el Acuerdo Metropolitano 02 "Por el cual se establece como Hecho Metropolitano La Seguridad, La Convivencia y la Paz en el Valle de Aburrá", mediante el cual reconocieron la necesidad de entender la seguridad y la convivencia ciudadana como asuntos de alcance metropolitanos sobre los que la entidad debería de tener competencia. El artículo 1 lo indica de la siguiente manera:

> Declarar como Hecho Metropolitano "La Seguridad, la Convivencia y la Paz en el Valle de Aburrá" como un proceso colectivo de gestión prospectiva territorial de las condiciones suficientes y necesarias para restaurar la tranquilidad pública de la ciudadanía metropolitana y mejorar la gobernabilidad en sus territorios integrados, involucrando a sectores gubernamentales, empresariales, sociales, académicos y a la ciudadanía metropolitana en general, en congruencia con el espíritu de lo establecido en el Acuerdo Metropolitano No. 40 de noviembre 28 de 2007.

Como puede verse, el artículo 1 plantea una idea de gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana en torno a la gobernanza metropolitana, pues señala explícitamente la importancia de incluir a otros actores diferentes a los organismos de seguridad y justicia (Fiscalía y Policía), el AMVA y las administraciones de los diez municipios miembros. Por tanto, busca privilegiar la concertación más que la imposición, la coordinación más que la acción fragmentada, y el fortalecimiento de los procesos de planeación y definición de estrategias compartidas a partir de la inclusión de actores heterogéneos que contribuyan en la construcción de su dimensión técnica, pero también en su proceso de validación y legitimación social (Gallego, Leyva & Quintero, 2018).

Lo anterior contribuye a precisar las competencias que adquiere el AMVA con el Acuerdo Metropolitano 02 de 2016, orientadas a fortalecer las capacidades municipales y la promoción de la gestión coordinada de la seguridad y la convivencia ciudadana a nivel metropolitano, más que a intervenir directamente en tales asuntos, competencia de cada uno de los municipios miembros. Al respecto, cabe señalar que, mientras los municipios son entidades político administrativas, las áreas metropolitanas son entidades administrativas, lo que significa que el municipio en ningún caso perderá su autonomía para gestionar los asuntos de seguridad y convivencia ciudadana al interior de su territorio.

En ese sentido, la gobernanza metropolitana de la seguridad y la convivencia ciudadana en el AMVA, se ajusta a un modelo de integración intermunicipal y no a uno supramunicipal, dado que constituye "una forma más flexible de integración regional que emerge desde abajo; [que] corresponde a una forma de gobierno cuya legitimidad es indirecta, pues proviene de la cesión de autoridad de los municipios que la componen" (2018: 60). Efectivamente, en Colombia la conformación de las áreas metropolitanas tiene lugar por iniciativa de los municipios, no por un criterio técnico que los obligue, ya que son estos los que voluntariamente deciden ceder parte de su autonomía a la entidad metropolitana (aunque en caso de conflicto prevalecerá la de los primeros). Además, como lo establece el artículo 20, es la Junta Metropolitana la que elige al director de la entidad y no la ciudadanía, por lo que la rendición de cuentas se remite esencialmente a la primera.

Teniendo esto en cuenta, el AMVA lideró el diseño del primer Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC Metropolitano) para el período 2016-2019, un instrumento pensado para definir y concretar una ruta de trabajo de apoyo a los municipios en materia de infraestructura tecnológica, planeación y promoción de la gestión metropolitana de la seguridad. Como parte de este instrumento se realizó un diagnóstico cuantitativo y una priorización de las problemáticas de seguridad tales como el homicidio, el hurto en sus diversas modalidades, la extorsión, las lesiones personales, la violencia intrafamiliar, los delitos sexuales y el consumo de sustancias psicoactivas.

Del mismo modo, este proceso contó con la participación de los funcionarios de las Secretarías de Gobierno en algunos casos, y de las de Seguridad y Convivencia en otros, que concluyó con la definición de un problema central, a saber, el "bajo nivel de coordinación de actores y articulación de políticas para la gestión de la seguridad y la convivencia en el Valle de Aburrá" (Agudelo *et al*, 2018: 217), y con el desarrollo de las tres líneas estratégicas:

- Línea 1: Coordinación y articulación para la infraestructura tecnológica: a partir de la aplicación digital Seguridad en Línea a nivel metropolitana, la creación de una línea 123 metropolitana, y la creación de un sistema de video vigilancia unificado.
- Línea 2: Coordinación y articulación para la planeación estratégica: a partir de la formulación de una política pública metropolitana de seguridad, convivencia y derechos humanos, un sistema de gestión de la información para la seguridad y la convivencia metropolitana, proyectos para la atención de problemáticas contingentes, revisión de los Planes de Desarrollo Municipales para la construcción del PISCC- Metropol, y el diseño ejecución y evaluación de los PISCC municipales.
- Línea 3: Coordinación y articulación para la transferencia de conocimiento: a partir del acompañamiento para la consecución de recursos (FONSET, FONSECON, cooperación internacional, sector privado, etc.), la caracterización y fortalecimiento de las organizaciones sociales de la sociedad civil de los 10 municipios que conforman el Área Metropolitana, la pedagogía para la implementación del nuevo Código Nacional de Policía, y la formación del talento humano (2018: 226-228).

No obstante, pese a que este instrumento representó un avance para el AMVA (el primero de Colombia en su tipo), al concretar unas primeras acciones de planeación (más que todo en apoyo a la infraestructura tecnológica municipal) y la puesta en marcha de escenarios para la toma de decisiones como el Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se evidenciaron problemas tanto en su etapa de formulación como de implementación. En primer lugar, el diseño se llevó a cabo con funcionarios de las diferentes alcaldías de los municipios miembros y de la Subdirección de Seguridad, Convivencia y Paz del AMVA, expertos en seguridad, convivencia, y asuntos metropolitanos, representantes de la Fiscalía y de la Policía, pero no incluyó a las diferentes organizaciones sociales ni al sector empresarial, actores que aportan conocimientos y aprendizajes, además de legitimar el proceso, tal y como lo estipula el Acuerdo Metropolitano 02 de 2016.

Otro de los aspectos a señalar tiene que ver con el poco protagonismo de las actividades de convivencia ciudadana respecto a lo evidenciado en seguridad. Esta opacidad puede rastrearse desde el diagnóstico que, al privilegiar el análisis cuantitativo y espacial de la seguridad en desmedro de la convivencia, no estableció la magnitud y gravedad de esta última, lo que la desvinculó de los programas y actividades que el AMVA realizó como acompañamiento a los municipios miembros. Por último, cabe destacar que el PISCC Metropolitano 2016-2019 concibió la creación de una política pública metropolitana de seguridad y convivencia ciudadana como una acción propuesta para el desarrollo de la línea 2, y no como una ruta estratégica de mayor nivel a la que este plan y los futuros deberían articularse.

Claramente, la implementación del PISCC Metropolitano 2016-2019 representó un conjunto de aprendizajes para el AMVA en relación a los aciertos, desaciertos, dificultades y retos asociados a la gestión metropolitana de la seguridad y la convivencia ciudadana, que sirvieron como insumo para el replanteamiento de la estrategia de incidencia en estos asuntos metropolitanos. Producto de esta reflexión, en 2019 el AMVA lideró el proceso de formulación de la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PPMSCC), aprobada mediante el Acuerdo Metropolitano 21 de 2019 y con una validez hasta 2030. Así las cosas, se definió una ruta estratégica a diez años sustentada en los antecedentes jurídicos, administrativos, los planes y programas implementados en la subregión y, en particular, en la gobernanza metropolitana, un enfoque declarado en los diferentes documentos metropolitanos, pero cuyo desarrollo y materialización era aún incipiente.

Como elementos constitutivos de este proceso puede señalarse, en primer lugar, la realización de un nuevo diagnóstico territorial mucho más sustantivo, con un componente cuantitativo y otro de capacidades. Respecto al elaborado para el PISCC Metropolitano 2016-2019, se integraron las variables relativas a los comportamientos contrarios a la convivencia, lo que permitió examinar su magnitud, distribución y concentración en el territorio metropolitano. Además, se definieron los criterios básicos para el funcionamiento del Sistema de Análisis de Información de Convivencia y Seguridad (SAICS) del AMVA, así como los parámetros para el refinamiento de los procedimientos asociados a la sistematización y estandarización de información. Por su parte, el diagnóstico de capacidades se elaboró teniendo en cuenta las "capacidades territoriales para la gestión, las capacidades metropolitanas para la articulación y la coordinación, y la disposición a la acción colectiva metropolitana" (AMVA & EAFIT, 2019: 23).

En segundo lugar, el AMVA lideró un conjunto de actividades con el propósito de validar los resultados del diagnóstico donde, además de los actores competentes (funcionarios del AMVA, de los diez municipios, de la gobernación de Antioquia, de la Policía, el Ejército y la Fiscalía), participaron representantes del empresariado antioqueño, las ONG, las universidades y líderes comunitarios del Valle de Aburrá. Producto de esos encuentros de deliberación y validación se definió el problema público a mitigar por la PPMSCC, que recoge lo identificado en el PISCC Metropolitano 2016-2019, expresado en términos de un conjunto de atributos institucionales presentes en los diez municipios, pero que debían ser fortalecidos, en este caso a través del AMVA: "las limitadas capacidades institucionales para la coordinación de actores y la articulación de políticas para la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá" (2019: 26).

Todo este proceso permitió, a su vez, la realización de una tipología de las problemáticas asociadas a la seguridad y la convivencia ciudadana a partir de los criterios de distribución, interdependencia e impacto. La primera tipología da cuenta de las "problemáticas localizadas", que pueden tener lugar en uno de los municipios de la subregión, pero el alcance de sus repercusiones es metropolitano, por lo que requiere de una gestión coordinada para su mitigación. Ejemplo de ello es la concentración de la oferta de seguridad en un municipio para atender un evento masivo, debido a que el pie de fuerza policial es limitado y debe atender las demandas de los diez municipios, por lo que esta concentración podría incidir en la disminución de la capacidad de respuesta en el resto del territorio metropolitano. Otro caso son los posibles ataques terroristas o asociados al conflicto armado colombiano, acciones que afectan negativamente la seguridad pública de todo el Valle de Aburrá.

La segunda tiene que ver con las "problemáticas comunes", es decir, una misma problemática puede evidenciarse en dos o más municipios, pero no es posible establecer dinámicas interdependientes que las conecten, tal es el caso de las riñas o la violencia intrafamiliar. En consecuencia, requieren del AMVA un conjunto de iniciativas para el fortalecimiento de las capacidades institucionales municipales, lo que puede darse, entre otras formas, mediante la socialización de las buenas prácticas identificadas en los municipios miembros. Por lo que, al facilitar el flujo de esta información se estarían aprovechando los rendimientos escalares de la gestión metropolitana.

Por último, las "problemáticas compartidas" hacen referencia a aquellas que obedecen a dinámicas interconectadas, que por su naturaleza desbordan los límites locales y se inscriben en lo metropolitano, tales como el homicidio asociado al crimen organizado, el hurto en sus diversas modalidades, las rentas criminales y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA). Como puede inferirse, este tipo de problemáticas requiere de estrategias de gestión coordinada a nivel metropolitano, dado que una intervención local, supondría una comprensión parcial de estas problemáticas (2019: 26-28).

Ahora bien, para lograr mitigar el problema público central y las problemáticas previamente enunciadas, la PPMSCC plantea seis dimensiones que recogen las rutas específicas para su implementación. La primera dimensión da cuenta del fortalecimiento de la "infraestructura tecnológica" del AMVA y de los diez municipios, aspecto que, como se ha señalado, concentra la mayor parte de las acciones desarrolladas por el AMVA desde 2016. Además de continuar con la dotación de cámaras de videovigilancia, se establecen compromisos en relación a la sistematización y difusión de la información cuantitativa a través del SAICS. En concordancia con lo anterior, la segunda dimensión versa sobre la "gestión de la información", entendida a partir del fortalecimiento del capital humano, la creación de alternativas de solución sustentadas en el análisis cuantitativo y cualitativo de la información, así como su apropiación por parte de los municipios del Valle de Aburrá.

De otro lado, en aras de incrementar la visibilidad de los problemas metropolitanos y su gestión correspondiente, la tercera dimensión se centra en la "comunicación pública" y en la "rendición de cuentas". Esto último se constituye como una estrategia para robustecer el gobierno democrático del AMVA, no solo frente a los diez municipios sino frente a las personas que los habitan. Como cuarta dimensión de la política se define la "cooperación y alianzas" que contribuyan a fortalecer la gestión coordinada de los asuntos en cuestión mediante el desarrollo del enfoque de la gobernanza metropolitana. La quinta da cuenta de la "planeación estratégica" necesaria para la gestión metropolitana y el desarrollo de instrumentos tales como el PISCC Metropolitano y su articulación con los PISCC municipales. Como sexta y última dimensión se tiene la "cualificación y transferencia de conocimiento", necesaria para compartir y adaptar las buenas prácticas que sobre seguridad y convivencia pueden identificarse en los municipios de la subregión (2019: 34-37).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, puede decirse que la PPMSCC recoge los aprendizajes de la gestión metropolitana del AMVA durante el cuatrienio 2016-2019 y se constituye como la carta de navegación de esta entidad para la década del 2020. De este modo, pasado el proceso de su formulación, durante el nuevo periodo administrativo 2020-2023 se espera que el AMVA oriente sus esfuerzos a la implementación en el territorio metropolitano. Como se verá en los siguientes apartados, uno de los principales retos para el desarrollo de esta etapa consiste en la gobernanza metropolitana de la seguridad y la convivencia ciudadana en escenarios atípicos y críticos, que no se contemplaron en su diseño, tal y como el configurado por la pandemia del SARS-Cov-2 en Antioquia y, en particular, en el Valle de Aburrá.

La gestión metropolitana de la seguridad y la convivencia ciudadana en el Valle de Aburrá durante la emergencia sanitaria asociada al SARS-Cov-2

El seis de marzo de 2020 el Ministerio de Salud de la República de Colombia emitió el comunicado número 50, que confirmaba el primer caso de SARS-Cov-2 en el país (en adelante Covid-19) y, de paso, la finalización de la fase de preparación (ocho semanas) y el inicio de la de contención. Tres días después, mediante el comunicado número 52, la entidad confirmaría los dos primeros casos para Antioquia, registrados en Medellín. Sin embargo, durante los días posteriores y en vista de que el gobierno nacional no había indicado las medidas concretas para el manejo del Covid-19 a nivel local, varios alcaldes municipales del país comenzaron a decretar "toques de queda" (disposiciones normativas transitorias que restringen la movilidad ciudadana durante un horario específico), conducta que se extendió rápidamente a otros municipios y a diversos departamentos (La República, 18 de marzo de 2020). En respuesta a lo anterior, el gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional a través del Decreto Legislativo 417 (17 de marzo de 2020), que le confirió al Presidente de la República facultades extraordinarias *pro tempore* para la gestión de la pandemia. De este modo, centralizó las decisiones relativas al orden público, invalidando las disposiciones departamentales y municipales de "toques de queda", para estructurar una acción coordinada con los diferentes niveles de gobierno. Por tanto, todas las decisiones presidenciales concernientes al tema fueron adoptadas e implementadas en todo el territorio nacional.

Como era de esperarse, la pandemia no pasó desapercibida en el AMVA y rápidamente se convirtió en un asunto central a tratar por la Junta Metropolitana. De hecho, la discusión inició meses antes, durante la fase de preparación, con la creación del Consejo Metropolitano de Salud (Acuerdo Metropolitano 02 de 2020). Posteriormente, ya en la fase de contención, los alcaldes de los diez municipios acordaron unificar la medida de "Pico y Cédula", para regular la movilidad durante la vigencia de los períodos de confinamiento o cuarentena. Sin embargo, esta unificación duró hasta el 16 de julio, fecha a partir de la cual el municipio de Girardota continuó implementando la medida de manera independiente.[4]

De otro lado, el inicio de la pandemia en el Valle de Aburrá coincidió con el Estado de Contingencia Ambiental decretado también por el AMVA, producto de los elevados niveles de contaminación del aire, altamente nocivos para la salud de todos los habitantes de la subregión (Semana Sostenible, 19 de marzo de 2020). Dada la magnitud de ambas y la urgencia para su intervención, la presencia simultanea de estas dos problemáticas representó un dilema decisional para las autoridades metropolitanas, toda vez que las principales alternativas de mitigación eran excluyentes entre sí. En relación a la calidad del aire, el Plan Operacional para enfrentar Episodios de Contaminación Atmosférica (POECA) en el Valle de Aburrá indicaba que, en estos casos, el AMVA debía adoptar medidas de restricción a la movilidad vehicular (Pico y Placa), especialmente de los vehículos particulares, e incentivar el uso de transporte público; mientras que, del lado de la emergencia sanitaria la regulación recomendaba todo lo contrario, dado que el uso masivo del transporte público podría acrecentar la propensión al contagio. Luego de una semana de intenso debate, la discusión terminó con la suspensión del Pico y Placa, debido a la magnitud del riesgo asociado a la pandemia (El Colombiano, 23 de marzo de 2020).

Como en el resto del país, la institucionalidad en el Valle de Aburrá se volcó a la contención del virus, cuya propagación comenzó a ser mucho más vertiginosa desde el mes de julio, a tal punto que al nueve de septiembre el número de contagiados alcanzó los 73.371, con 61.017 recuperados y 1.426 fallecidos. Al desagregar esta información en los diez municipios se obtuvo que la mayoría de los casos se confirmaron en Medellín (52.430), seguido de Bello (7.735), Itagüí (4.964), Envigado (2.774), Sabaneta (1.329), Copacabana (1.272), Caldas (1.160), La Estrella (982), Girardota (486) y, por último, Barbosa (239) (AMVA, 9 de septiembre de 2020).

Como era de esperarse, el cierre de las fronteras nacionales, las restricciones a la movilidad y la interrupción de las actividades comerciales no esenciales, y las demás disposiciones gubernamentales para afrontar la pandemia, repercutieron de diversa forma en la seguridad y la convivencia ciudadana en el Valle de Aburrá, dado que, en unas problemáticas se observó una afectación negativa y en otras estimuló su crecimiento o, simplemente, no alteró su comportamiento. Para ilustrar este enunciado, se presenta un comparativo de los principales delitos y comportamientos contrarios a la convivencia reportados entre los meses de enero y julio de 2020.

Según la información suministrada por el SAICS (2020), para 2020 se reportaron 364 homicidios, una disminución del 37,13% respecto de lo registrado en 2019 (579). Sin embargo, municipios como Girardota, Itagüí y La Estrella, mostraron un incremento del 50%, 20% y 11,11%, respectivamente. Además, si bien durante el mes de marzo (45) el homicidio experimentó un descenso respecto al total de febrero (57), que continuó hasta abril (45), retomó el alza en mayo (60), para volver a caer en los meses siguientes a niveles cercanos a los de enero (45). Una explicación tentativa respecto de esta fluctuación en los meses posteriores a marzo (mes en el que se confirmó el primer caso), da cuenta que, a raíz de la cuarentena las personas tuvieron una menor exposición a la delincuencia en el espacio público.

[4] Esta medida estuvo acompañada, en ocasiones, por el cerramiento de las fronteras municipales, con el propósito de minimizar el "contagio cruzado" producto de la movilidad intermunicipal de personas sin salvoconducto para hacerlo.

Esta es una explicación parcialmente plausible, pues no da cuenta de los homicidios producto de las confrontaciones entre estructuras criminales, que representaron el 77% del total entre enero y julio (2020: 6). Como se dijo en el apartado anterior, estas disputas son "problemáticas compartidas" producto de fenómenos interdependientes y estructurales del territorio metropolitano. En consecuencia, no puede afirmarse que los cambios en sus cifras se deban a la regulación de la emergencia sanitaria.

En lo respectivo a los hurtos de motocicletas se presentó una disminución entre marzo (340) y abril (204), y luego un incremento en los meses posteriores, pasando de 339 en mayo a 394 en junio y, finalmente, a 406 en julio. En comparación con el total para el período en 2019, se evidenció una variación negativa de 27,19% (3762 en 2019 y 2739 en 2020). Por su parte, si bien el hurto de automotores decreció en un 17, 2% respecto al 2019, el municipio de Envigado representó la excepción con un incremento del 17,24%. Respecto del comportamiento mes a mes, las cifras muestran una drástica caída entre febrero (129) y abril (26), y un repunte notorio entre junio (132) y julio (129). La modalidad de hurto a personas presentó un comportamiento similar, con una disminución de 29,09% respecto de 2019, pero con un comportamiento contrario al general en Barbosa y Girardota, donde se observó un crecimiento del 11,94% y del 5% respectivamente. Además, en cuanto a la evolución mensual, se observó una disminución sostenida desde enero (3340) hasta abril (722), y un crecimiento en mayo (1300), junio (1579) y julio (1750) (2020: 13).

Así como el homicidio producto de disputas entre grupos delincuenciales organizados, el hurto también se clasifica como una "problemática compartida", dado que la comisión de este delito se lleva a cabo, en muchas ocasiones, en municipios distintos al de residencia tanto del victimario como de la víctima, lo que da cuenta de su alcance metropolitano. En relación con la gestión de la pandemia, el incremento de los hurtos en los meses posteriores a abril puede estar asociados a la saturación de funciones por parte de la Policía, entidad que en poco tiempo debió asumir labores operativas adicionales y excepcionales para vigilar, entre otras cosas, el cumplimiento de las disposiciones de confinamiento. Sumado a esto, las restricciones de movilidad pudieron haber flexibilizado la vigilancia de los automotores y las motocicletas por parte de los habitantes del Valle de Aburrá, exacerbando el factor de oportunidad, responsable del 79% de los casos del primero y cerca del 60% para el segundo (2020: 8-11). Por último, la flexibilización gradual de la cuarentena en la subregión puede asociarse con el alza de los casos de hurto a personas, dado que a medida que las personas retornan al espacio público, crece la probabilidad de sufrir un hurto.

Las lesiones personales, por su parte, mostraron una disminución del 39,37% en 2020 respecto a 2019, así como una caída progresiva entre marzo (153) y abril (274), en comparación con lo observado en enero (279) y febrero (303); mientras que, para los meses de mayo (361), junio (294) y julio (381) se registró un alza, pero no a los niveles de los tres primeros meses del año (2020: 17). A diferencia de las problemáticas anteriores, las lesiones personales se clasifican como "comunes", es decir, son fruto, en la mayoría de los casos, de las riñas reportadas de cada uno de los diez municipios del Valle de Aburrá. En consecuencia, la restricción de movilidad impuesta en el marco de la cuarentena pudo haber en su disminución, en particular debido a las medidas que favorecieron el distanciamiento físico, como la prohibición de congregaciones y del funcionamiento de establecimientos de venta de licor tales como bares, restaurantes y discotecas.

Ahora bien, problemáticas como la violencia intrafamiliar y ESCCNA también presentaron unos cambios posteriores a la llegada del Covid-19 a la subregión. La primera mostró un crecimiento de 23% en 2020 (7098) respecto a 2019 (5765), no obstante, los meses que más casos registraron fueron enero (1199) y febrero (1408), luego de los cuales se observó un descenso que se prologó hasta julio, mes con la cifra más baja del periodo. En relación a ESCNNA, marzo fue el mes del período con más casos (32), seguido de enero (31) y julio (28), mientras que en abril (22), Mayo (22) y Junio (20). Sin embargo, por su naturaleza estas problemáticas conllevan un elevado subregistro, debido a que el número de denuncias no corresponde con su magnitud real.

En concordancia con lo anterior, la emergencia sanitaria afectó la capacidad operativa y logística de las entidades competentes para atender las problemáticas de seguridad y convivencia ciudadana asociadas a las dinámicas propias de la subregión, debido a las nuevas funciones que debieron asumir. Como ejemplo de esto puede señalarse la vigilancia del cumplimiento de las medidas de confinamiento por parte de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá que, entre el 20 de marzo y el 28 de julio, realizó 87.815 órdenes de comparendo en los diez municipios, asociados principalmente con la violación de las medidas en cuestión (Vivir en el Poblado, 28 de julio de 2020). Otro caso que ilustra la saturación de los servicios operativos fue el incremento desproporcionado de las llamadas al 123. Esta es una línea de atención a emergencias de Medellín (pero que atiende a toda la subregión) cuyo tiempo de respuesta, previo a la emergencia sanitaria por Covid-19 era de 19 segundos, tiempo mucho menor a los 2 minutos con 31 segundos, estimado para el mes de marzo (El Colombiano, 17 de marzo de 2020). En consecuencia, la congestión del 123 influyó en que muchos de los delitos o comportamientos contrarios a la convivencia no se denunciaran ante las autoridades, incrementando así sus niveles de subregistro.

Retos de la gobernanza metropolitana de la seguridad y la convivencia ciudadana en el Valle de Aburrá

Además de lo operativo, la emergencia sanitaria en el Valle de Aburrá también repercutió negativamente en las actividades de planeación metropolitana y de implementación de la PPMSCC. En primer lugar, el proceso de diseño y aprobación de los PISCC municipales no se realizó en los tiempos ordinarios sino en uno extemporáneo debido a la dificultad técnica y logística para realizar las actividades requeridas desde la virtualidad, y a la necesidad de replantear estos planes de conformidad con las exigencias y los retos que implican escenarios como el de una pandemia. Lo anterior quedó dispuesto en el Decreto Legislativo 683 de 2020, "Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el período constitucional 2020-2023", específicamente en su artículo 4, en el que se establecieron los plazos excepcionales para la aprobación de los PISCC municipales.

Para tal fin, el AMVA lideró el acompañamiento técnico y metodológico con cada uno de los municipios, centrado específicamente en la construcción de los diagnósticos territoriales, la elaboración del plan de acción y en la validación de la propuesta con la comunidad, los actores sociales, el sector privado y la Secretaría de Gobierno del Departamento de Antioquia. Como se indicó en el apartado anterior, salvo Medellín, los demás municipios del Valle de Aburrá no tienen un sistema de información propio sobre seguridad y convivencia que les permita acceder oportunamente a la información y procesarla de tal manera que pueda servir para la elaboración de un diagnóstico riguroso, conforme a las especificaciones definidas por la ley. En este contexto, el rol del SAICS fue fundamental para suplir las limitaciones administrativas y entregar una información estandarizada y comparable a los diez municipios, lo que permitió ver la evolución de las problemáticas en cuestión durante los meses de emergencia sanitaria, además de su extensión en todo el territorio metropolitano. De este modo, uno de los retos que se identifica tiene que ver con el fortalecimiento del trabajo coordinado entre los municipios y el SAICS, no solo para la elaboración de grandes documentos sino para el análisis periódico a partir de la tipología de problemáticas metropolitanas desarrollada en la PPMSCC.

Respecto de la validación de los resultados, la imposibilidad de realizar actividades presenciales dificultó el proceso de discusión con los actores que son corresponsables de las decisiones de seguridad y convivencia ciudadana en su municipio. Sin embargo, pese a que en la gran mayoría de los casos las reuniones se pudieron realizar de manera virtual, es importante otorgarles a estos un papel definitivo y real propio de la gobernanza metropolitana. Aunque la pandemia supuso la atención de nuevos problemas y, en consecuencia, una reducción en la disponibilidad de recursos, el AMVA debe propender por que todos los municipios miembros reconozcan la importancia de las validaciones como parte constitutiva del proceso de diseño de los planes, y no como parte de un trámite que ha de ser superado.

Este es uno de los retos que tiene la entidad metropolitana de cara a la implementación de la PPMSCC, dado que justamente son estos actores los que pueden otorgarle la flexibilidad y adaptabilidad a los PISCC municipales y al PISCC metropolitano. Para ello es necesario comprender de una forma más amplia lo definido en el objetivo de la política, en cuanto a que el fortalecimiento de las capacidades de coordinación de actores no se reduzca a las administraciones municipales y los órganos de seguridad y justicia. Claramente, también hay que persuadir a las comunidades, el sector privado y la sociedad civil para que aborden la discusión de las problemáticas desde un enfoque metropolitano, pues como de mencionó, estas inciden a ese nivel en el Valle de Aburrá. Esta es una tarea primordial para el AMVA, indispensable para el fortalecimiento de la gobernanza metropolitana de la seguridad y la convivencia ciudadana en la subregión en los años venideros, con pandemia o sin ella.

Bibliografía

Agudelo Botero, Juan Diego, Flórez Morales, Nicolás, Galindo Muñoz, Oriana, Higuera Gómez, Juan José, Jaramillo Muñoz, Juan Manuel, Londoño Hurtado, Alejandro, Lopera Tobón, Carolina, Montoya Vásquez, Juan David y Urán Ocampo, Sergio Andrés (2018), "Del municipio a la metrópoli. La planeación metropolitana de la seguridad ciudadana, en Seguridad ciudadana desde la gobernanza metropolitana. El caso del Valle de Aburrá, Laura Gallego, Santiago Leyva y Santiago Quintero (eds.), Medellín, Universidad EAFIT; Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

_____ (14 de junio de 2013), Acuerdo Metropolitano No. 10 por medio del cual se modifican y adoptan los estatutos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

_____ (08 de abril de 2016), Acuerdo Metropolitano No. 2 por el cual se establece como Hecho Metropolitano La Seguridad, La Convivencia y La Paz en el Valle de Aburrá.

(20 de diciembre de 2016), Acuerdo Metropolitano No. 19 por el cual se modifica la Estructura Administrativa, la Planta de Empleos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, y se dictan otras disposiciones.

_____ (13 de febrero de 2020), Acuerdo Metropolitano 02 de 2020 por el cual se modifica el Acuerdo Metropolitano 09 de 2013 y se crea el Consejo Metropolitano de Salud del Valle de Aburrá.

_____, Información en tiempo real covid-19, https://www.metropol.gov.co/tableros/tablero_covid_19.aspx, 9 de septiembre de 2020.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Universidad EAFIT (2019), Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Asamblea Departamental de Antioquia (27 de noviembre de 1980), Ordenanza No. 34 de 1980 por medio de la cual se dispone el funcionamiento del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Comisión Nacional de Memoria Histórica (CNMH), Medellín: Memorias de una guerra urbana, CNMH, Corporación Región, Ministerio del Interior, Alcaldía de Medellín, Universidad EAFIT, Universidad de Antioquia, Bogotá.

Congreso de Colombia (9 de enero de 1986), Acto legislativo 01 de 1986 por el cual se reforma la Constitución Política.

_____ (23 de febrero de 1994), Ley 128 de 1994 por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas.

_____ (29 de abril de 2013), Ley 1625 de 2013 por la cual se deroga la ley orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas.

El Colombiano, Llamadas por el Covid-19 tienen en riesgo al 123, 17 de marzo de 2020.

_____, Por aislamiento, Medellín y Envigado suspenden pico y placa**,** 23 de marzo de 2020.

Gallego, Laura, Leyva, Santiago y Quintero, Santiago (2018), "El gobierno de las áreas metropolitanas: un acercamiento histórico y teórico, en Seguridad ciudadana desde la gobernanza metropolitana. El caso del Valle de Aburrá, Laura Gallego, Santiago Leyva y Santiago Quintero (eds.), Medellín, Universidad EAFIT; Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

La República, Choque con gobernadores y alcaldes por el toque de queda, 18 de marzo de 2020.

Leyva, Santiago (2010), "El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿La clave para entender el cambio de Medellín?", en Michel Hermelín, Alejandro Echeverri y Jorge Giraldo (eds.), Medellín, Universidad EAFIT.

Ministerio de Salud y Protección Social (6 de marzo de 2020), Boletín de prensa No 050 de 2020.

Ministerio de Salud y Protección Social (9 de marzo de 2020), Boletín de prensa No 052 de 2020

Ortiz, Carlos Miguel (1998), "Ciudades y áreas metropolitanas. Medellín", en La violencia y el municipio colombiano. 1980-1997, Ana Cecilia Olaya, Fernando Cubides y Carlos Miguel Ortiz, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia (17 de marzo de 2020), Decreto Legislativo 417 por el cual se declara un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Semana Sostenible, Nueva alerta por mala calidad de aire de Medellín y el Valle de Aburrá, 19 de marzo de 2020.

Sistema de Análisis de Información de Convivencia y Seguridad del Valle de Aburrá (2020), Informe mensual.

Vivir en el Poblado, 87.815 órdenes de comparendo se han entregado en el área metropolitana desde que inició la cuarentena, 28 de julio de 2020.

Zapata Tamayo, Pablo (2018), "Entre local y lo intermunicipal: experiencias metropolitanas de planeación de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá, 1990-2017", en Seguridad ciudadana desde la gobernanza metropolitana. El caso del Valle de Aburrá, Laura Gallego, Santiago Leyva y Santiago Quintero (eds.), Medellín, Universidad EAFIT; Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LAS POLÍTICAS NACIONALES A PARTIR DE LA AGENDA 2030

COORDENADOR

ALEJANDRO LIBERMAN T.

Las capacidades institucionales de la participación local, la planeación de las políticas públicas y la gobernanza multinivel

Alejandro Liberman T.

Introducción

La definición y la priorización de los problemas públicos siempre contienen una gran cuota de intervención de la política bajo el amparo de las instituciones que configuran la burocracia y los actores externos a aquella que actúan como soporte para atender a la gestión pública cada vez más compleja. Definición, priorización e intervención de los problemas públicos son tres variables interdependientes en momentos donde aparece brutalmente otro de los ingredientes constituyentes del cambio de época provocado por los efectos del evento de la propagación de un extraño virus y por las derivaciones de la crisis climática de alcance global.

Entender y abarcar los problemas públicos de esta índole requieren la coordinación, cooperación y la aplicación de criterios de gobernanza global que, según las evidencias ante los eventos, aún están en ciernes. Mientras tanto, los países han conseguido consensuar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que permearon en todos los niveles de gobierno con renovadas aspiraciones de corto y mediano plazo. La localización de los problemas públicos, de la agenda global, se alojaron en los gobiernos locales, debido a la cercanía, proximidad y agilidad para resolverlos, dando por sentado que las previsiones del Banco Mundial para la región latinoamericana marca que, en el año 2050, un 90% de la población total estará habitando en ciudades.

En virtud de esta aproximación hacia los entornos urbanos y a los gobiernos de proximidad nuestro aporte pondrá el foco en la experiencia de la ciudad de Buenos Aires en materia de planeación participativa, de construcción de escenarios y las capacidades instituciones con que opera la gobernanza democrática para responder: a) la miríada de demandas territoriales transversales con perspectiva metropolitana que incluye a los cisnes negros y, b) a la agenda propuesta por los ODS adaptados a las políticas públicas nacionales.

Los procesos descentralizadores y las redes temáticas multinivel

Una extensa literatura ha receptado los procesos descentralizadores que han ocurrido en nuestros países latinoamericanos desde la década de los ochenta (Rosales, 2009) y coincidentes con la recuperación de la democracia (Finot, 2001) y la crisis del Estado ocurrida en los años anteriores. Así nos recuerda Bossuyt (2013), al afirmar que América Latina experimentó una triple crisis del Estado: fiscal, administrativa y, como consecuencia de esto, también una crisis de legitimidad del modelo intervencionista, centralizado y burocrático que ha existido hasta entonces.

Como bien lo destaca Jaramillo (2010: 178-179),

> *"La descentralización, como instrumento generador de desarrollo regional, irrumpió en los países latinoamericanos en la década de 1980, constituyéndose en un reto para que los gobiernos centrales y nacionales pudieran resolver asuntos medulares como la prestación de servicios con equidad, disponibilidad, acceso y calidad".*

Hemos producido desde los ´80 (Lipset, 1996), con los procesos ocurridos de democratización en América Latina, ciudades cada vez más descentralizadas y autónomas; a su vez, esos territorios se volvieron rápidamente más urbanizados (Clos, 2017), con ventajas comparativas y competitivas diferenciales (Fernández, 2016) y apabullantes, reconociendo no solo a la jurisdicción que cada gobierno local ocupa sino, a la vez, considerando de hecho, la extensión hacia fronteras contiguas denominadas, comúnmente, espacios conurbados o metropolitanos.

Un proceso, según las acepciones más extendidas remiten a una secuencia de acciones o pasos en orden al logro de un objetivo particular (Oxford Dictionary; 2020, RAE, 2020).

Estas acciones descentralizadores tuvieron como principal objetivo disminuir la participación de los estados - nación, tradicionalmente de raigambre centralizador a través de una serie de reformas y transformaciones institucionales deslocalizando las políticas y según lo consigna Brosio y Giménez (2012) reasignando responsabilidades de los niveles centrales de gobierno a los niveles intermedio y local. Autores anglosajones como Olson (1969) y Oates (1977), se anticiparon a exhibir este cambio sustancial de carácter global.

Como lo señala Orlansky (1998: 1),

> *"A partir de 1950, aproximadamente, disminuyó la participación relativa de los gobiernos centrales en el total del gasto público aumentando la incidencia de los gobiernos subnacionales; sin embargo, la red de subsidios desde los gobiernos centrales hacia los subnacionales tornaron más compleja la situación".*

Del párrafo anterior, parecería ser que la forma de apreciar el peso relativo que ocuparon los gobiernos subnacionales se debió a la distribución de fondos adhiriendo a las leyes físicas de la gravedad y a sistemas formales e informales de cooperación interjurisdiccional que operaron, ambos, de manera yuxtapuesta. Obviamente, este movimiento *top – down* ha reflejado una cierta complejidad y, de acuerdo al tema que nos convoca, significó un cambio de paradigma, al menos en la teoría, debido a que, en la trayectoria descentralizadora, la pendularidad, la parcialidad y la asincronicidad de los procesos ha sido una constante y una materia pendiente de consolidación.

Oszlak (2001) nos describe el proceso de descentralización en Argentina, en donde,

> *"A partir de los años 90, la situación descripta se modificó drásticamente. Las políticas adoptadas durante esa década dieron nuevo impulso a un proceso de descentralización que había tenido manifestaciones incipientes durante los gobiernos militares previos a la etapa de redemocratización iniciada en los 80s. La transferencia total de servicios de salud y educación primero, y la descentralización parcial de servicios de acción social, vialidad y otros más tarde, implicaron simultáneamente la reducción del aparato estatal nacional y la correspondiente expansión de las administraciones provinciales y, hasta cierto punto, municipales".*

Lo más destacable, en función, a las políticas descentralizadores de los gobiernos centrales, ha servido para cambiar el sujeto y, con ello, la unidad de análisis; es decir, poner el énfasis en las ciudades y destronar a las instituciones políticas y la burocracia de las grandes magnitudes diseñada y ejercida desde hace unos 400 años que, sin embargo, se ven incapaces para resolver los retos globales de los *hiperobjetos* como el cambio climático (para ello, los gobiernos nacionales pueden consultar las acciones que propone la *Partnership on Transparency in the Paris Agreement*)[1] o, más recientemente, la pandemia gripal llamada Covid-19 originada en una ciudad China y extendida a los entornos urbanos, especialmente, a los alta concentración humana de nuestro planeta (OECD, 2020a).

De tal modo, queremos decir que, nuestros desafíos políticos, institucionales y sociales se proyectan en las ciudades del siglo XXI las cuales han sobrevivido, perdurado y florecido; fueron, desde antaño, cunas de la cultura, de la civilización y la democracia y que, actualmente, se apoyan bajo el rótulo de la revalorización de lo local (Prats, 2012).

[1] Puede accederse al documento "Guidance Document: Institutional Capacities For NDC Implementation" en, url: https://www.transparency-partnership.net/documents-tools/guidance-document-institutional-capacities-ndc-implementation (11-8-2020).

Cuando ponemos la lupa sobre las ciudades los objetivos de la descentralización cobran una mayor densidad y, con ella, sobreviene una red temática multinivel (RTM) que contiene, no solo la política distributiva, sino que se completa con: a) la política (nacional, regional, local); b) la economía y las finanzas (distribución, financiamiento, cobertura y abastecimiento de los servicios públicos, desarrollo de las infraestructuras); c) la administración (asignación de funciones eficaz y eficiente, simplificación de los trámites, eficiencia de los procesos y los servicios); d) la sociedad (mejorar estándares de calidad de vida); y, e) el ambiente (ordenamiento territorial y del entorno, gestión sostenible de los recursos, mejoramiento de la calidad del ambiente, creación de resiliencia; todos ellos sometidos a prácticas participativas y de *accountability* social y trazados, pensados y planeados de manera interdependiente.

Bajo la premisa de la RTM el principio de la subsidiariedad (Melnik, 2008) cobra relevancia teórica y, a su vez, se correlaciona a la evidencia empírica de las capacidades institucionales de los gobiernos locales para abordar la complejidad y los retos que involucran a la democracia y a las ciudades, donde vive la gente.
En el siguiente acápite desarrollaremos, suscintamente, las capacidades institucionales creadas en nuestro caso bajo estudio.

La creación y desarrollo de capacidades institucionales de participación para la planeación estratégica

La noción instrumental de capacidad refiere, en palabras de Land (2000), a la habilidad de los individuos, organizaciones o sociedades para establecer e implementar objetivos de desarrollo de manera sostenible, Además, cada vez más se hace referencia a cuestiones de desempeño, eficacia y responsabilidad, y sobre todo, en la organización y movilización de las instituciones y sus servidores públicos para mejorar la eficacia y la coordinación institucional, la rendición de cuentas públicas y la participación de las partes interesadas clave en la implementación y revisión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (UN, 2018).

Ut-supra pusimos el acento en el abordaje de lo local como respuesta a los problemas de la democracia global del siglo XXI. La pregunta que nos surge es ¿bajo qué formato institucional podemos abarcar y transversalizar la aludida RTM?

Bajo este interrogante, nos aproximamos a mostrar al territorio de la ciudad de Buenos Aires y a su ecosistema de gobierno abierto cuyo examen detallado puede verse en el documento afín denominado *"Plan de Acción de la Ciudad de Buenos Aires. Programa Piloto de Entidades Subnacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto"*, suscrito el 29-11-2016.[2]

Sus 15 componentes integran al entorno del gobierno abierto y sus 12 principios incluyen al Consejo de Planeamiento Estratégico que será nuestra unidad de análisis (Tabla I).

Estos resortes institucionales son promocionados por el poder ejecutivo de la Ciudad cuya legitimidad de origen dependen de la norma que los crea. La conformación sistémica interviene en, al menos, dos planos: por un lado, las prácticas participativas y los organismos de respaldo a aquellas; y, del otro, la escalabilidad temática necesaria que atraviesa los niveles de gobierno metropolitano y federal.

Sintéticamente, las prácticas participativas en el Consejo de Planeamiento Estratégico, como cuerpo consultivo, incluyen cuatro *outputs* principales: planes estratégicos, recomendaciones al ejecutivo y al legislativo y, por último, proyectos de ley; todos ellos atravesados por un proceso de trabajo de las instituciones, las organizaciones de la sociedad civil con la articulación del gobierno de la Ciudad.

[2] Al documento completo puede accederse en url: https://gobiernoabierto.buenosaires.gob.ar/multimedia/noticias/archivos/201709/archivo_20170927065819_450.pdf (10-8-2020).

Los tres primeros productos no vinculantes se elevan a las autoridades locales. En cambio, los proyectos de ley, implican la elevación al cuerpo legislativo local, de aquellos, para su tratamiento en las comisiones parlamentarias pertinentes, actuando como el legislador número 61 (en la actualidad, el legislativo unicameral se compone de 60 miembros elegidos por el voto popular de los ciudadanos de la ciudad de Buenos Aires).

Nos detendremos en el Plan Estratégico Buenos Aires 2035 para poner en contexto el entorno sistémico del gobierno abierto de la Ciudad, las capacidades institucionales que comportan el cuerpo participativo y los retos en materia de la promoción de la gobernanza multinivel y la planeación de las políticas públicas amarradas a los ODS. Si el gobierno abierto es una estrategia para asegurar la transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas (OECD, 2020b), la planeación estratégica participativa es parte de esa estrategia.

La creación del Consejo de Planeamiento Estratégico tuvo su origen en la primera constitución local y su armazón y contenido se lo dio la ley 310/1999 y sus normas complementarias. En 2017, la Plataforma Integral de Gestión 2017-2019 contempló el Plan Estratégico Participativo 2035 (Gráfico I).

La autonomía funcional del cuerpo y, a su vez, las limitaciones del cuerpo consultivo no obstan para que las acciones de aquél impliquen el compromiso gubernamental de los productos obtenidos, la difusión de aquellos y la incidencia proyectual hacia los territorios metropolitano y federal desde el umbral de una ciudad global (AT Kearney, 2019) (Tabla II).

Las más de 180 instituciones y organizaciones de la sociedad civil (OSC) aprobaron en la Asamblea de de 2017 el citado Plan con la visión prospectiva de la ciudad deseada:

- *"Una ciudad autónoma e integrada a la región metrpolitana que consolide procesos de gobernabilidad democrática.*
- *Una ciudad abierta y solidaria, integradora, segura e inclusiva, que genere espacios de convivencia para toda la comunidad, con perspectiva de género y con respeto por la diversidad.*
- *Una ciudad que promueva la igualdad de oportunidades, con enfoque en el acceso universal a los bienes públicos, al siuelo y al hábitat.*
- *Una ciudad comprometida con el desarrollo sostenible, con el cuidado del ambiente y con la mejora de la calidad de vida, mediante el fortalecimiento de la salud, la educación y la participación ciudadana, cocreando la ciudad futura.*
- *Una ciudad que actúe como centro regional de innovación, turismo y servicios, territorio de oportunidades, eje del desarrollo productivo y de las tareas asociadas al conocimiento, la cultura y la creatividad, y que fundamenta su crecimiento dentro de un modelo sustentable".*

La exposición de la visión de la ciudad construida por las OSC puede ser uno de los motores para que opere la gobernanza local escalar proyectada en los niveles metropolitano y de gobierno federal pues los criterios que imperan para el desarrollo sostenible implican la desfragmentación y el equilibrio territorial y los acuerdos interjurisdiccionales, la cooperación y coordinación tripartita temática y de los sistemas e infraestructuras en un territorio que alberga, la no despreciable cifra de, 17 millones de habitantes (un tercio del total del país) y que, además, concentra aproximadamente el 50% del PIB nacional, paradójicamente, con altos niveles de pobreza y carencias de base.

Por ello, la planeación estratégica participativa, propositiva y lograda, a partir del logro de consensos en la Ciudad, se articuló *ab initio* con la institucionalización de la participación de la sociedad civil organizada y ha representado un jalón destacado que visibiliza la gobernanza local y legitima las acciones del gobierno para crear órganos que gestionen junto con el área metropolitana y el gobierno federal acciones (residuos,

transporte, puerto, corredores ambientales, ordenamiento territorial del suelo) y sistemas (de personas y bienes a través de agencias, consejos, empresas de servicios, entre otros) que necesariamente deben ser atendidos y gestionados entre, al menos, dos niveles de gobierno.[3] Prats (2012: 24) al respecto agrega que:

> *"(...) la globalización, al reestructurar el territorio, ha cambiado el concepto de ciudad. La ciudad hoy desborda la realidad concreta de un territorio y una población sobre la que ejerce jurisdicción una administración municipal urbana. La ciudad incluye y desborda el concepto de municipio".*

Sobre la cuestión metropolitana, en nuestro país, hay temas tales como los puertos, ciertos servicios públicos (energía eléctrica, transporte, carreteras, aguas y salubridad, seguridad, etc.) que requieren el acuerdo tanto del ámbito del gobierno de la Ciudad (con una capilaridad hacia las 15 Comunas), del gobierno de la provincia de Buenos Aires (con una capilaridad hacia las 40 Intendencias que integran la región metropolitana) y del gobierno federal porque el solapamiento entre todos ellos, necesariamente, se implican mutuamente y tienen responsabilidades compartidas.

La constitución nacional de raigambre federal permite, en su primera parte del artículo 124 reza: "las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines".

Tómese en cuenta que, los gobiernos subnacionales - regiones y municipios - son responsables de los aspectos críticos de las medidas de contención, la atención médica, los servicios sociales, el desarrollo económico y casi el 60% de la inversión pública, colocándolos en la primera línea de la gestión de crisis. Dado que estas responsabilidades se comparten entre los niveles de gobierno, el esfuerzo coordinado es fundamental (OECDa, 2020).

Los ODS en la planeación estratégica participativa de la ciudad de Buenos Aires 2035 jugaron un rol preponderante, no solo por la inclusión de éstos en varias de las propuestas de actuación, sino que por primera vez, y de manera consensuada entre las instituciones y OSC se incorporaron las metas de cumplimiento con plazo cierto e indicadores con el objetivo de monitorear los avances que se producen. Es decir que, el Plan citado ha contemplado la Nueva Agenda Urbana de la ONU-Hábitat (NAU) (2016, iv) aprobada en la ciudad de Quito, Ecuador, durante octubre del año 2016 que,

> *"(...) establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas en sus cinco pilares de aplicación principales: polîticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economîa local y finanzas municipales e implementación local".*

Los cinco ejes estratégicos tienen propuestas relacionadas a los 17 ODS. De las 96 propuestas de actuación, 31 de ellos tienen relación directa con los ODS (Gráfico II).

Ofrecefemos a continuación algunas de ellas: a) mejoras en las políticas de transparencia, innovación, acceso a la información y publicación de datos oficiales (ODS16); b) acceso igualitario a la educación, salud y demás servicios públicos para todas las personas (ODS 3 y 4); c) protección integral hacia la infancia, para personas mayores y personas con discapacidad (ODS 1, 2 y 16); d) reconocimiento y promoción de la autonomía física, económica y político-social de la mujer (ODS 5); e) reconocimiento y valoración de los cuidados y trabajo doméstico no remunerado, a través de la promoción de políticas públicas (ODS 5); f) profundización en la aplicación de los objetivos de la ley de educación ambiental (ODS 13); g) construcción y renovación de escuelas que se adecuen al concepto de accesibilidad y de sustentabilidad (ODS 4); h) implementación de

[3] Quinto Taller de Trabajo Interdimensiones del Consejo de Planeamiento Estratégico, de fecha 14-8-2020. https://www.buenosaires.gob.ar/cope/noticias/se-realizo-el-5o-taller-de-trabajo-interdimensiones-del-cope (16-8-2020).

políticas para la permanencia y egreso de todos los niveles educativos (ODS 4); i) fortalecimiento de los estudios técnicos vinculados a los empleos del futuro (ODS 4 y 5) ; j) espacio verde público como elemento integrador, de recreo y socialización, seguro, inclusivo y accesible para la sociedad (ODS 11); k) gestión e implementación de un sistema de infraestructur verde y biodiversidad mediante corredores, nodos y enlaces (ODS 15); l) gestión integrada de la ribera del Río de la Plata y el Riachuelo (ODS 14); m) priorización de la movilidad sustentable (ODS 13); n) plan de adaptación por Comuna (ODS 13); o) campañas de prevención sobre la gestión del riesgo de desastres y la importancia de la resiliencia urbana (ODS11); o) adaptación a los fenómenos extremos (ODS 13 y 15); p) incorporación de un sistema de alerta temprana y gestión de emergencias a escala metropolitana; y, q) gestión integral de cuencas para proteger las fuentes y suministro de agua, impulsando normativas que protejan los ecosistemas y las zonas naturales de amortiguación hídrica (ODS 6 y 14).

Conclusiones

Hemos hecho un rápido y breve recorrido por uno de los mecanismos de participación creados en la ciudad de Buenos Aires, a mediados de los años 90, con el objetivo de proponer lineamientos y acciones de gobierno de mediano y largo alcance cuyas características principales tienden a atemperar la tradición sistémica *top - down*.

Tanto el diseño como las capacidades institucionales y los *outputs* del Consejo de Planeamiento Estratégico han logrado influir en la agenda del gobierno local y así consolidaron la novel oportunidad de formar parte del ecosistema de gobierno abierto y de la gestión integral de la planeación con proyección metrpolitana y federal aún invertebrada. Es esperable que la conjunción de ciertas políticas se tornen efectivas e intersequen con el Plan de Aplicación de Quito establecido por la NAU, cumpliendo con los requisitos de la gobernanza global porque así fue ratificada por la Argentina y con ella se crearon, al menos, los músculos institucionales.

Mientras tanto, el Consejo de Planeamiento Estratégico se encuentra en la etapa de monitoreo atendiendo a las capacidades de reacción, adaptación y aprendizaje que permitan realizar los cambios en las actividades planificadas cuyo confronte es la realidad.

Por otro lado, y de más difícil concreción, cumplir con los retos que nos proponen los viejos y nuevos problemas comunes que ocurren en las ciudades de manera coordinada y en colaboración con y entre los gobiernos de las distintas jurisdicciones, de abajo hacia arriba, a través de una estrategia y agenda comunes sobre temas impostergables, más allá de las banderías partidarias y más allá de cierto apego distópico que limita el desarrollo sostenible y nuestras expectativas: es tan simple y poderoso como ponernos de acuerdo.

Bibliografía

AT Kearney (2019) *"A question of talent: how human capital will determine the next global leaders. 2019 Global Cities Report"*, url: https://www.kearney.com/global-cities/2019 (12-8-2020).

Bossuyt, Jean (2013) *"Overview of the Decentralisation Process in Latin America: Main Achievements, Trends and Future Challenges"*, Discussion Paper, en European Centre for Development Policy Management, julio, Nº 148, pp. 1-21, url: www.ecdpm.org/dp148 (11-8-2020).

Brosio, Giorgio y Gimenez, Juan Pablo (Eds.) (2012) *"Decentralization and Reform in Latin America Improving Intergovernmental Relations"*, Edward Elgar Cheltenham, UK y Northampton, MA, USA, url: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2028/1/S3362D2922012_es.pdf (11-8-2020).

Clos, Joan (2017) *"Prefacio"* de: Steering the Metropolis, en Metropolitan Governance for Sustainable Urban Development (Coord. Gómez-Álvarez, D.). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Fernández Güell, José M. (2016) *"Planificación estratégica de las ciudades. Nuevos instrumentos y procesos"*, en Editorial Reverté, Barcelona.

Finot, Iván (2001) *"Descentralización en América Latina: Teoría y práctica"*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, en Serie Gestión Pública, mayo, Nº 12, url: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/1/S01030319_es.pdf (11-8-2020).

Jaramillo Cardona, Martha Cecilia (2010) *"La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California"*, en Región y sociedad, Vol. XXII, Nº 49, pp. 177-200, url: http://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v22n49/v22n49a7.pdf (11-8-2020).

Land, Tony (2000) *"Implementing Institutional and Capacity Development: Conceptual and Operational Issues"*, The European Centre for Development Policy Management - ECDPM Discussion Paper, Nº 14, pp. 1-14, url: https://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/DP-14-Implementing-Institutional-Capacity-Development-Operational-Issues.pdf (11-8-2020).

Lexico - Oxford Dictionary (2020), url: https://www.lexico.com/definition/process (10-8-2020).

Lipset, Seymour M. (1996) *"Repensando los requisitos sociales de la democracia"*, Revista Ágora, Nº, Invierno, pp. 29-65. Este texto apareció originalmente en la American Sociological Review. Vol. LIX. febrero de 1994, pp. 1-22, url: https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/requisitos%20para%20la%20democracia.pdf (11-8-2020).

Melnik, Stefan (2008) *"Libertad, prosperidad y la lucha por la democracia"*, en Textos Introductorios, Editorial Friedrich Naumann, url: https://relial.org/biblioteca/libro/libertad-prosperidad-y-la-lucha-por-la-democracia (11-8-2020).

Naciones Unidas (2016) *"Nueva Agenda Urbana"*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), 20 de octubre, Quito, Ecuador, url: http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf (15-8-2020).

Oates, Wallace E. (2011) *"Fiscal Federalism"*, en Edward Elgar Publishing Ltd., 31 de octubre.

OECD (2020a) *"The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis Across Levels of Government"*, 16 de junio, pp. 1-70, url: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government (11-8-2020).

OECD (2020b) *"Open government"*, url: https://www.oecd.org/gov/open-government/ (12-8-2020).

Olson, M. (1969) "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", en American Economic Review, Nº 49, pp. 479-487.

Orlansky, Dora (1998) *"Políticas de descentralizacion y desintervencion estatal"*, preparado para su presentación en el XXI Congreso Internacional de LASA, Latin American Studies Association, Chicago, Illinois, septiembre 24-26, pp. 1-22, url: http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Orlansky.pdf (10-8-2020).

Oszlak, Oscar (2001) *"Hacia un estado transversal: el caso argentino"*, en Encrucijadas Revista de la Universidad de Buenos Aires, Año Uno, Nº 6, abril, Buenos Aires, Argentina, pp. 1-14, url: http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Hacia%20un%20estado%20transversal%20el%20caso%20arg.pdf (11-8-2020).

Prats Catalá, Joan (2012) *"Globalización, democracia y desarrollo: La revalorización de lo local"*, en Revista ASAP, julio, pp. 7-44.

RAE. Real Academia Española (2020), url: https://dle.rae.es/proceso (10-8-2020).

Rosales O., Mario (2009) *"Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales en América Latina"*, en Revista Polis, Nº 22, 8 abril, url: http://journals.openedition.org/polis/2649 (11-8-2020).

United Nations (2018) *"Institutional Arrangements for Policy Integration, Coordination and Stakeholder Engagement in SDG Implementation and Reviews in Africa, and Asia and the Pacific"*, en Naciones Unidas, Department of Economic and Social Affairs Capacity Building, 2 de febrero, url: https://www.un.org/development/desa/capacity-development/projects/thematic-area/governance/ (11-8-2020).

Reseña biográfica

Alejandro Liberman T.. El autor reside en la ciudad de Buenos Aires, actualmente es doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Francisco Marroquín (UFM). En 2009, recibió su Máster en Gobierno y Políticas Públicas en América Latina en la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona, España). Es profesor de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas CLAD y becario de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) y de la Fundación Friedrich Naumann (FNF). Es miembro de Fundación Libertad y Progreso, CLAD, IPSA, LASA, REDIBRIG, GIGAPP, IAPPS, NEXT CITY, UIM, Tlovers, entre otras organizaciones. Actualmente, es miembro del Comité Ejecutivo en el Consejo de Planeación Estratégica del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Argentina. Sus intereses incluyen: participación de la sociedad civil organizada, políticas públicas locales y metropolitanas, y coproducción de políticas públicas, federalismo e IGR dentro de los nuevos fenómenos urbanos. Correo electrónico: aleliber@ufm.edu.

Cuadros, tablas y gráficos

Tabla I. Ecosistema de Gobierno Abierto Ciudad de Buenos Aires

Componentes	**Principios**	**Líderes de proyectos**
Participación Ciudadana	Participación Rendición de cuentas Generación de nuevos canales de comunicación Colaboración Transparencia Construcción de relaciones de confianza Cocreación de soluciones Innovación Cercanía Decisiones juntos*	Subsecretaría de Comunicación – Participación Ciudadana
Gestión Colaborativa de Solicitudes		Secretaría de Atención y Gestión Ciudadana
Buenos Aires en OGP		Secretaría General y Relaciones Internacionales
Legado Olímpico		Vicejefatura de Gobierno – Secretaría General y Relaciones Internacionales
Buenos Aires Elige		Subsecretaría de Comunicación – Participación Ciudadana
Plan Estratégico Buenos Aires 2035		**Unidad de Coordinación del Plan Estratégico**
Dialogando Buenos Aires		Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Políticos
Buenos Aires Ciudad Colaborativa		Secretaría de Cultura Ciudadana y Función Pública
Observatorio Turístico		Ente de Turismo
Mapa de Oportunidades Comerciales		Jefatura de Gabinete
Buenos Aires Data		Secretaría General y Relaciones Internacionales
Compromisos de Gobierno		Secretaría General y Relaciones Internacionales
Plano Abierto Buenos Aires		Secretaría de Desarrollo Urbano y Secretaría General y Relaciones Internacionales
Presupuesto Abierto		Secretaría de Hacienda
Buenos Aires Obra		Secretaría de Transporte y Secretaría General y Relaciones Internacionales

Elaborado por el autor en base al Ecosistema de Gobierno Abierto, url: https://gobiernoabierto.buenosaires.gob.ar (11-8-2020). *Término normalmente utilizado en inglés: *stakeholders make a decision.*

Tabla II. Las 25 ciudades globales

Figure 1

The top 25 cities in the Global Cities I

Global Cities Index rank

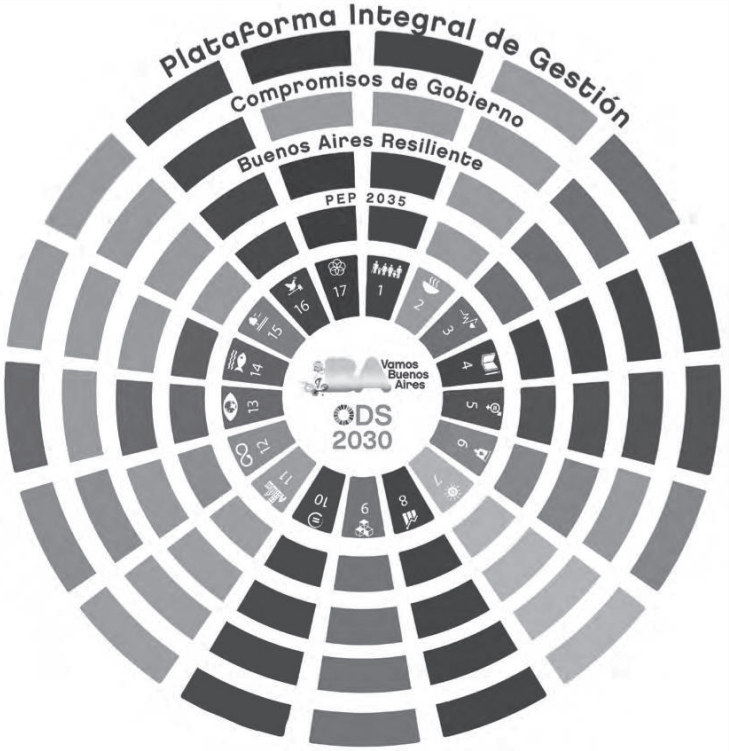
2019	2018	Δ	City
1	1	–	New York
2	2	–	London
3	3	–	Paris
4	4	–	Tokyo
5	5	–	Hong Kong
6	7	+1	Singapore
7	6	-1	Los Angeles
8	8	–	Chicago
9	9	–	Beijing
10	11	+1	Washington, D.C.
11	15	+4	Sydney
12	10	-2	Brussels
13	12	-1	Seoul
14	16	+2	Berlin
15	13	-2	Madrid
16	17	+1	Melbourne
17	18	+1	Toronto
18	14	-4	Moscow
19	19	–	Shanghai
20	22	+2	Amsterdam
21	24	+3	Boston
22	20	-2	San Francisco
23	23	–	Barcelona
24	25	+1	Buenos Aires
25	21	-4	Vienna

Global Cities Outlook rank

2019	2018	Δ	City
1	3	+2	London
2	5	+3	Singapore
3	1	-2	San Francisco
4	6	+2	Amsterdam
5	4	-1	Paris
6	14	+8	Tokyo
7	8	+1	Boston
8	7	-1	Munich
9	33	+24	Dublin
10	11	+1	Stockholm
11	12	+1	Toronto
12	16	+4	Geneva
13	19	+6	Sydney
14	10	-4	Melbourne
15	13	-2	Zurich
16	18	+2	Berlin
17	23	+6	Copenhagen
18	25	+7	Vienna
19	17	-2	Vancouver
20	50	+30	Abu Dhabi
21	9	-12	Houston
22	20	-2	Moscow
23	21	-2	Montreal
24	2	-22	New York
25	38	+13	Taipei

Source: A.T. Kearney 2019 Global Cities report

Gráfico I. Sinergia entre Planes Estratégicos del GCBA y Agenda 2030



Fuente: Informe de provincias. Adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Ciudad de Buenos Aires. URL: https://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_provincias/caba/documentos/caba.pdf (15-8-2020).

Gráfico II. Ejes estratégicos y lineamientos del Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035

Fuente: Consejo de Planeamiento Estratégico, url: https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/plan-estrategico-participativo-buenos-aires-2035-pep-ba-2035 (15-8-2020).

Los instrumentos de participación municipal en el Sistema Nacional de Transparencia en México

Karina Rebeca Ramírez González

Introducción

Actualmente México pasa por un momento de transformación en sus estructuras públicas con el fin de lograr un fortalecimiento institucional. En ese camino de fortalecimiento busca nutrir la gestión a partir de la integración de actores que permitan la participación y la colaboración en los asuntos públicos.

Es por ello que el objetivo de la presente ponencia es abordar el estudio de los instrumentos y la asimilación local que el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) contempla para sumar a los municipios en materia de transparencia y acceso a la información con el fin de que los gobiernos locales se encuentren habilitados para insertarse en las políticas nacionales, es decir, que sus facultades e instrumentos, así como su visibilidad y convocatoria sean hechos regulares.

La presente ponencia[1], da cuenta del resultado de la indagación de la producción académica e institucional[2], sobre los instrumentos de la participación municipal en materia de transparencia en el caso mexicano. Ordinariamente se piensa que México decidió incorporarse a nuevas prácticas de acceso a la información pública como consecuencia de esta transición que marca un camino hacia la democracia.

El Sistema Nacional de Transparencia una forma de atender la transparencia en México

Dentro de la Administración Pública y los esfuerzos de los diversos grupos de poder han tenido ciertos resultados conforme a sus tensiones, algunos de ellos, para bien de la sociedad. Un ejemplo de ello, son los Sistemas Nacionales que han surgido como grandes esfuerzos hacia el camino de la integración de los diversos actores públicos en camino a una democracia, en materia de transparencia, que será el tema de esta ponencia, el Sistema Nacional de Transparencia.

El Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT) ha sido parte de esos esfuerzos que, sin duda alguna, nos remiten a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual establece funciones específicas como la de ser instancia de coordinación y deliberación, con el objetivo de organizar los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales (SNT, s/a; INAI, 2016).

Lo anterior, concibe al SNT como el sitio para construir una política pública integral, ordenada y articulada, con una visión incluyente, es decir, nacional, con el objetivo de garantizar el efectivo ejercicio y respeto de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, promoviendo y fomentando una educación y cultura cívica en todo el territorio nacional. Se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, enfocados a fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano (SNT, s/a). En este sentido, el SNT tiene como propósito central la coordinación entre las distintas instancias, las cuales, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno (federación, entidades federativas y municipios).

[1] La presente ponencia es un avance de trabajo doctoral.

[2] Se revisaron el Marco jurídico actual (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 32 Constituciones estatales, Ley general de transparencia y acceso a la Información Pública, 32 Leyes Estatales de Transparencia, Reglamentos), el Marco Programático, el Marco Organizacional y los portales de internet de las municipalidades de México.

Además, el SNT, se considera como una red de organizaciones públicas conformada por diversas fuerzas públicas: 1) el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2) Los Organismos Garantes de las Entidades Federativas, 3) La Auditoría Superior de la Federación, 4) El Archivo General de la Nación y 5) El Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Mismas que están encaminados a realizar una labor integral, comprometida con la transparencia y la rendición de cuentas; a la generación de información de calidad; a la gestión de la información; al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública; a la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad; así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas (SNT, s/a).

En este marco, para su mejor funcionamiento el SNT se divide en cuatro regiones: Centro, Centro occidente, Norte y Sureste. Este Sistema Nacional de Transparencia se opera desde el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales (INAI).

El INAI atiende asignaturas relevantes en materia de transparencia. a) tanto a nivel federal como local, los funcionarios públicos deben dar detalles del dinero público que reciben por concepto de bonos, ingresos, prestaciones, primas y gratificaciones; b) la ley detalla cuándo un sujeto obligado puede reservar información y cuándo debe hacerla pública a través de la prueba de daño y prueba de interés público; c) el INAI tiene que elaborar un nuevo padrón de sujetos obligados, pues ahora se encarga de garantizar el acceso a la información en manos de las dependencias y organismos de los poderes Legislativo y Judicial, además de los partidos políticos y sindicatos y d) el establecimiento del SNT, así como el diseño de una Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

El INAI y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública determinan la existencia de un extenso catálogo de información denominada “obligaciones de transparencia”, que los sujetos obligados, a nivel municipal, deben publicar en sus portales de Internet y en la plataforma electrónica que concentra esta información a nivel nacional (Zavaleta, 2016).

Las obligaciones de transparencia se describen en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en conjunto suman 122 y están repartidas entre cada sujeto obligado, de conformidad con sus funciones, competencias, objeto social o naturaleza. Estas obligaciones también se reprodujeron en las leyes de transparencia de las entidades federativas y en la federal, como mínimo, pues adicionalmente, hay otras para sus propios sujetos obligados (Zavaleta, 2016).

En voz de Zavaleta (2016), la publicación de todo este cúmulo de información representa un esfuerzo inédito para las instituciones públicas, que deberán poner a disposición del público datos sobre compras; obras públicas; contratos; proveedores y contratistas; ejercicio presupuestal; cuenta pública; estructura orgánica y funciones; remuneraciones de los servidores públicos; viáticos y gastos de representación; concesiones y licencias otorgadas; contrataciones por honorarios; indicadores; estadísticas; montos otorgados a personas; programas sociales y beneficiarios; entre otras indicaciones. Todo ello en formatos unificados para homologar la presentación de la información en los medios electrónicos establecidos.

Todo ello ha implicado un cambio estructural y una reorganización interna en los sujetos obligados para cumplir con la captura y actualización de la información. Entre otras cosas, los servidores públicos deben capacitarse para no caer en incumplimientos u omisiones en la publicación de esta información. La información generada por las obligaciones de transparencia se recaba y difunde a partir de la Unidad de Transparencia (UT), instancia encargada de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información; así como proponer e implementar acciones conjuntas para asegurar una mayor eficiencia en los procesos de transparencia y protección de datos personales al interior de las instituciones.

Instrumentos dentro del SNT

Hablar de un instrumento en la administración pública, nos remite a la forma de materializar el conocimiento teórico, y de ahí que nos centremos en los instrumentos de gobierno, que desde la visión de Bartolini (1991) pueden ser la combinación de diversas piezas que provienen de las facultades que la legalidad otorga y difícilmente se presentan como unidades simples.

Esta tendencia a la combinación de varios componentes entraña un problema en la formación del concepto; resulta pueril intentar un tratamiento clasificatorio de instrumentos de gobierno, ya que los criterios de exhaustividad y exclusividad no podrían ser cubiertos a satisfacción, si atendemos a su recurrente traslape entre clase y clase, es decir, no podría cumplirse el criterio de exhaustividad ya que no hay una lista finita de ellos o, más aún, no siempre se presentan uno por uno (sino combinados, constituyendo un solo instrumento), tampoco podría cumplirse el criterio de exclusividad debido a la tendencia a presentarse (combinados) en uno u otro grupo (Aguilar, 2012).

Linder y Peters (1993) expresan que se dispone de varias herramientas para incidir sobre la economía y la sociedad, las cuales varían desde simples exhortaciones hasta impuestos complejos y esquemas de beneficios. En este sentido, el tema de los instrumentos de gobierno cobra importancia si consideramos que la selección que se hace de ellos permite deducirla percepción sobre determinado asunto; si es sencillo o complejo; de corto, mediano o largo plazo; de tratamiento material o intangible.

Para el caso específico del SNT, muestra la necesidad de instrumentarse a través de mecanismos que logren acercarlo a los ciudadanos y a los diversos actores públicos. En este marco, el SNT tiene adherida una plataforma para su funcionamiento, la Plataforma Nacional de Transparencia, que será un instrumento que tiene el fin de organizar su a través de cuatro sistemas que permiten tener monitoreado el manejo de información, los cuales son: 1) Sistema de solicitudes de acceso a la información, 2) Sistema de gestión de medios de impugnación, 3) Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados, y 4) Sistema de portales de obligaciones de transparencia; el objetivo de este ciber espacio es integrarlos y hacerlos interoperables.

El primero de ellos, el sistema de solicitudes de acceso a la información (SISAI) tiene la función de interconectar a los usuarios con más de ocho mil instituciones públicas, de tal forma que les permita solicitar información (pública o datos personales). En su tarea de administrar el registro de solicitudes, revisa que cada caso se ajuste a los tiempos que marca la ley y debe interponer el recurso de queja por eventuales omisiones o dilaciones.

El segundo, sistema de gestión de medios de impugnación (SIGEMI) se encarga de gestionar los recursos de inconformidad sobre las solicitudes de información pública y datos personales que los usuarios realizan. Da cuenta de los recursos de revisión interpuestos 1) contra el sujeto obligado, por la falta de respuesta o la inconformidad de la misma, o 2) contra la resolución emitida por el organismo garante. La función es de gestión; no los atiende directamente, pero verifica que sea atendido cada caso.

El tercero, sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados es la interfase en la que los organismos garantes y los sujetos obligados atienden los recursos de los usuarios dialógicamente, está diseñado para mejorar el desempeño respecto las solicitudes de información, al tiempo que reduce el margen de discrecionalidad y omisión de los sujetos obligados. Adicionalmente, ofrece evidencias del proceso para generar confianza en el trámite iniciado.

Y por último, el sistema de portales de obligaciones de transparencia (SIPOT) está a cargo del INAI y tiene la función de registrar la labor de las 32 entidades federativas y la federación en esta materia. El INAI da cuenta de la estructura relacionada con la LGTAIP (respecto a la normatividad, artículos, fracciones e incisos), también, registra los formatos para las obligaciones de transparencia establecidas en la LGTAI, en correspondencia con los lineamientos aprobados por el SNT. Cabe aclarar que el sistema permite adecuaciones locales en adición o complemento a cada contexto.

Así, la PNT está encaminada como instrumento que condensa, permite el acceso y es útil en el acceso a la información pública de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier otra persona física, moral o sindicato que ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de los estados y municipal, de acuerdo con la LGTAIP.

La virtud de la PNT es que los usuarios pueden 1) acceder a la información que las instituciones públicas poseen para cumplir con la LGTAIP, 2) acceder, a través de solicitar, información específica sobre cualquier organización pública y 3) quejarse, eventualmente, si se incurre en omisión o la respuesta no es satisfactoria.

La PNT, desplegada en el año 2016, tiene en su haber logros e inconsistencias. Su insumo y antecedente, INFOMEX es el sistema que originalmente se implantó en los estados para responder a las demandas de información por medios electrónicos, tendría que haberse concluido en 2009 para apegarse a la reforma constitucional de 2007, pero, no lo logro debido a ritmos y agendas diferentes en la federación mexicana. Además los municipios se mostraron incluidos implícitamente, pero directamente.

Otro instrumento con el que cuenta el Sistema Nacional de Transparencia (SNT,s/a) para consolidar políticas públicas que coordinen acciones a nivel nacional en materia de transparencia, acceso a la información y gestión documental es el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2017-2021 (PROTAI).

El PROTAI identificó, a partir del Diagnóstico realizado, áreas de oportunidad en materia del derecho de acceso a la información y, a través sus objetivos, estrategias, líneas de acción, actividades, metas e indicadores; busca subsanar aquellos aspectos rezagados en la práctica del derecho de acceso a la información, así como el fortalecimiento normativo, difusión, capacitación, la profesionalización y los procedimientos institucionales para garantizar el acceso a este derecho (SNT, 2020).

En su origen el PROTAI resulta ser ambicioso debido pues presenta como objetivos esenciales: a) Reducir brechas entre las instituciones integrantes del SNT en cuanto a sus capacidades institucionales, recursos financieros, profesionalización, autosuficiencia e independencia de toma de decisiones para lograr el objetivo general del PROTAI, b) Definir responsabilidades comunes y específicas de los organismos garantes, integrantes federales y el INAI en la consecución del cumplimiento del marco normativo en la materia y los objetivos del PROTAI, c) Organizar el trabajo coordinado entre las instituciones integrantes del SNT para fortalecer el marco normativo, la ingeniería de procesos institucionales, el uso de las tecnologías de información, así como la capacitación, profesionalización, difusión y accesibilidad del derecho, transparencia, gestión documental y la rendición de cuentas entre los sujetos obligados de las leyes en la materia y d) Fomentar la coordinación entre las instituciones integrantes del SNT en el diseño y ejecución de políticas de transparencia con uso intensivo de sistemas tecnológicos para su aplicación en el ejercicio del derecho de acceso a la información, la resolución de problemas sociales de trascendencia en la vida nacional, en el acceso a servicios, trámites y programas sociales (SNT,2020).

Dichos objetivos muestran una visión amplia, aunque en la realidad han resultado alejados de esta. Pues para el caso específico del ámbito municipal han resultado insuficientes, pues los 2457 municipios existentes en México no tienen programas y mecanismos que ayuden a coordinarse con estos dos instrumentos que maneja el Sistema Nacional de Transparencia.

Los anteriores instrumentos se sustentan mediante el marco jurídico que predomina en el país. Mostrando como antecedente jurídico de la transparencia el artículo 6to constitucional, reformado en diferentes momentos. La primera reforma se da en 1977, permitiendo que los ciudadanos se manifestaran libremente mientras no se dañara la moral y los derechos de terceros. Posteriormente, la reforma de 2006 se centró en la forma en que se deben regir la federación, los estados y el Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias para el ejercicio del derecho de acceso a la información (CPEUM, 2018).

Un año después, en 2007, se anula el secreto administrativo que permitía el manejo discrecional de la información gubernamental, misma que muestra un avance dentro de los temas encaminados a la transparencia. Tiempo más tarde, la reforma de 2013 centró su atención en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, así, se garantizó el libre acceso a la información plural y oportuna, además de establecer un organismo público descentralizado con autonomía para proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro. Para 2014, se puntualiza que toda la información en posesión de cualquier autoridad será pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes (CPEUM, 2018).

Recientemente, (CPEUM, 2018), la reforma de 2016, en su apartado A puntualiza que para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por varios principios, entre los cuales se agrega que "El organismo garante tiene competencia para conocer los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

Aunado a lo anterior, el organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, puede conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia lo ameriten. El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano (CPEUM, 2018).

En este sentido la normatividad sobre transparencia establece los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios (SEGOB, 2015).

A nivel federal, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015) hace referencia al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referido líneas arriba, en materia de transparencia y acceso a la información, la cual obliga a las autoridades a transparentar la información que generen dentro de sus respectivas áreas (SEGOB, 2015).

En el caso de las entidades federativas, el entonces IFAI (2012), inicia la publicación de las leyes de transparencia en el año 2002, con los estados de Jalisco y Sinaloa que son las primeras dos entidades en contar con una Ley de Transparencia, seguidas de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual fue publicada el 11 de junio de 2002 y entró en vigor el 12 de junio del siguiente año (SEGOB, s/a).

Posteriormente, en el año 2003 se publican las leyes de ocho estados más (Nuevo León, Durango, Colima, San Luis Potosí, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos y Coahuila). En el 2004, nueve entidades más (México, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz, Nayarit, Zacatecas, Tlaxcala, Puebla y Tamaulipas) publican sus leyes de transparencia, siendo este año en el que más leyes de transparencia se publican. En el año 2005 se unen seis entidades federativas (Sonora, Baja California Sur, Campeche, Baja California, Guerrero y Chihuahua) dejando al final a Oaxaca, Chiapas e Hidalgo durante el 2006 y Tabasco durante el 2007 (Infoem, s/a). La conclusión de la publicación de las leyes de transparencia en la República mexicana marca el inicio de una nueva forma de caminar hacia la democracia, además de evidenciar la heterogeneidad de ritmos y agendas, pues cada escenario reacciona a su contexto y a sus actores.

Un tema que resulta importante con respecto a las leyes de acceso de información pública en las 31 entidades federativas y el, entonces, Distrito Federal es el tiempo de reserva de la información pública que dispuso cada una de estas. En Morelos el periodo de reserva de la información es de 4 años, en San Luis Potosí, de 7 años; para Baja California Sur, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Querétaro, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas de 12 años; mientras que para Aguascalientes, Campeche, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Oaxaca y Sonora, es de 10 años; para Chiapas, Chihuahua, Michoacán y Veracruz, de 7 años; Baja California de 5 años; el Distrito Federal, Nuevo León Quintana Roo y Tabasco de 7 años; mientras que Coahuila y Sinaloa de 8 años; y, finalmente, Puebla con una reserva hasta por 12 años (Cimtra, 2010). Como puede observase, los criterios son diferentes.

También, la inclusión del principio de máxima publicidad en las leyes de acceso a la información pública en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal llama la atención por su diversidad. En Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Campeche, Coahuila, Colima, DF, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Querétaro, Yucatán y Zacatecas hacen referencia al término de máxima publicidad de manera explícita. Mientras que Guerrero, Quintana Roo, Sonora y Tabasco solo se refieren a la publicidad y en Jalisco hacen referencia a máxima revelación. Es diferenciada dicha inclusión; 27 entidades federativas aluden al principio de máxima publicidad, acaso respaldándose en instrumentos internacionales tan socorridos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Interamericana de los Derechos Humanos (Cimtra, 2010).

Vale la pena resaltar que el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es coherente con las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental al especificar la norma en el Poder Ejecutivo Federal, sus dependencias y entidades y, en general, cualquier otro órgano que forme parte de la Administración Pública Federal.

En el marco de la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) (SEGOB, 2015), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), designa espacios para discutir los alcances y retos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con la finalidad de tener la visión de la sociedad civil, legisladores, funcionarios, de los sujetos obligados, medios de comunicación y especialistas en la materia. Puede apreciarse el esfuerzo de inclusión de diversos actores en la materia.

Panorama en el ámbito municipal en materia de transparencia

Dentro del panorama en materia de transparencia municipal, además de los diferentes instrumentos contenidos en la política nacional como SNT, PNT, LGTAI, organismos garantes, entre otros, hay diferentes alternativas que sin ser de contenido tecnológico espectacular se han instalado como medios tradicionales que por su fácil acceso deben ser considerados. La referencia es a estrados, informe de gobierno municipal, cabildo abierto y otros de índole social como las organizaciones civiles.

Constitucionalmente, el ayuntamiento es el máximo órgano de autoridad en el municipio, por lo que sus decisiones apegadas a derecho son vinculantes, es decir, que sus funciones cuasi legislativas deben acatarse por la población correspondiente, pero, para que esto ocurra los ciudadanos deben ser informados de ello. De acuerdo con el derecho positivo los ciudadanos deben ser notificados de los acuerdos de los órganos jurisdiccionales y de todos aquellos que ejerzan autoridad. El estrado es uno de esos medios.

Los estrados municipales son espacios de notificación que se volvieron parte del quehacer cotidiano de las autoridades municipales, por lo que ha existido cierta expectativa por lo que ahí se publique. Pues bien, más allá del uso jurídico los municipios han tenido espacios físicos para disponer información de interés público. Este medio puede ser parte constitutiva de la política de transparencia municipal al dotarle de significado social y promover su uso recurrente.

En la actualidad se ha usado de manera creciente la denominada gaceta municipal o periódico oficial con el mismo efecto. De hecho, es el lugar natural para publicar actas de cabildo, reglamentos, acuerdos trascendentes. Así, las políticas de transparencia municipal deben considerar este instrumento, primero, para procurar el principio de máxima publicidad de la información pública y, también, para darle legalidad a los actos jurídicos relacionados, pues no hay que olvidar que es condición necesaria para que cobren vigencia las normas producidas (INAP, 2009).

El informe de gobierno municipal ha sido el instrumento que oficialmente se utiliza para informar al ayuntamiento sobre el estado que guarda la administración pública municipal, sin embargo, su uso se ha ritualizado perdiendo eficacia como medio para acercarse a la comunidad, más aún, se han vuelto documentos obscuros cuya información es de poca utilidad para conocer el desempeño real. De hecho, su estructura se encuentra poco desarrollada y se limita a enunciarse en las correspondientes leyes orgánicas municipales de las entidades federativas.

Si se mira cívica y políticamente, el informe de gobierno municipal es una de las oportunidades y un instrumento privilegiado para transparentar la acción pública, la cuestión es que su confección debe responder a la proactividad estipulada en la LGTAI. Este instrumento es uno de esos puntos ciegos de los gobiernos municipales que se sustraen a su real potencia, más aún, su escaso desarrollo se refleja en la centralidad del presidente municipal para rendirlo; en realidad, cada miembro del ayuntamiento debe transparentar su actividad y rendir cuentas sobre su desempeño en periodos de tiempo socialmente convenientes.

Como ya se señaló, el ayuntamiento es un órgano colegiado que representa la máxima autoridad municipal. Su puesta en marcha ocurre por la sesión de carácter deliberativo que genera acuerdos vinculantes; a este acto se le denomina cabildo (Anaya, 1997). Específicamente, ha de entenderse por cabildo a la sesión convocada por el presidente municipal a la que asisten los miembros del ayuntamiento para discutir y acordar sobre los problemas y alternativas fundamentales para el municipio.

Las sesiones de cabildo pueden ser ordinarias o extraordinarias, pero nunca pierden su carácter público. En todo caso, lo que puede ocurrir es que se celebre a puerta cerrada si es que las circunstancias lo ameritan o bien con libre acceso y en espacios abiertos. A esta modalidad se le denomina cabildo abierto.

En la década de los ochenta y noventa del siglo pasado, por efecto de la alternancia, fue recurrente escuchar sobre la celebración de cabildos abiertos como una forma de exponer públicamente la postura individual y colegiada del ayuntamiento. En realidad, se impulsaba un instrumento poderoso para transparentar el desempeño y como una forma de rendir cuentas en el momento mismo de la toma de acuerdos.

En la actualidad, es común hablar de cabildo abierto, pero se relaciona más como actos extraordinarios de notorio interés por publicar la postura del ayuntamiento respecto a un asunto particular. Es probable que el desarrollo de este instrumento lleve a la obligación de celebrar los cabildos abiertos con plena normalidad y registro, como viene ocurriendo con el desempeño de algunos órganos legislativos en el país.

Quizá, la asignatura pendiente respecto a los cabildos abiertos radique en regular la forma de operar, estableciendo requisitos mínimos. Hoy por hoy, su ocurrencia sigue siendo episódica y potestativa, pero seguramente se inserte en la progresiva cadena evolutiva de los instrumentos de las políticas de transparencia municipales.

Como ya se ha mencionado, los instrumentos de gobierno deben ser combinaciones deliberadas de recursos y potestades para alcanzar objetivos específicos. Vale la pena decir, que el interés organizado de la ciudadanía por la transparencia coincida con reglamentación en la materia, definición de presupuesto para su operación, establecimiento de procesos para insertar la participación ciudadana, entre otros. De esta manera, se puede en una real instrumentación de la transparencia.

Algunos datos en el contexto para la transparencia

En el caso mexicano, la Plataforma Nacional de Transparencia se ha constituido como la pista para guiar a sujetos obligados, organismos garantes y usuarios hacia mejores estándares de publicidad. Justamente, los municipios deberán transitar por esta vía, con estímulos y presiones para ir construyendo políticas locales de transparencia y acceso a la información. Antes, habrá que considerar en qué contexto se desenvuelven.

De acuerdo con el INEGI (2017a), en 2016, apenas la mitad de la población urbana mayor a dieciocho años sabía de la existencia de instituciones responsables de garantizar el acceso a la información, mejorando el porcentaje en la Ciudad de México y empeorando en Chiapas y Colima. El dato resulta relevante si se considera que la promoción de la transparencia solo es posible con ciudadanos interesados en el acceso y uso de la información.

Del otro lado, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2017b), durante 2016 los gobiernos municipales realizaron 204 millones 668 mil 950 trámites y servicios (incluyendo a las actuales alcaldías, aunque no son municipios) de ellos 3.2 % correspondieron a consultas en los portales y referentes a obligaciones de transparencia. El primer dato, en términos absolutos hace considerar que el porcentaje es importante.

La Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID) (INEGI, 2016), reporta que 5.6 % de la población del país reconoció haber realizado una solicitud formal de información, aunque el 60.4 % lo hizo por escrito en las oficinas de los sujetos obligados; 25.1 % ocupó la PNT y el resto ocupó otros medios. El porcentaje que ocupó la PNT es bajo, pero habría que considerar que esta entró en operación justo en ese año. Seguramente, el uso será creciente en los años venideros.

Para 2015, se atendían las solicitudes de información por diversos medios en las entidades federativas. Los municipios, en 29 de ellas, lo hacían de manera escrita; en 30, por medios informáticos; en 22, por correo electrónico; y en 10, por teléfono. Es posible imaginar el beneficio que traerá consigo el uso creciente de la PNT, de hecho, para 2016 los municipios de 21 entidades ya usaban el sistema INFOMEX (antecedente e insumo de la PNT) y la propia plataforma (Aguilar y Ramírez, 2019).

En realidad, no es despreciable el cúmulo de solicitudes que se dirigen hacia las localidades. En 2015, 28 % de las solicitudes se hicieron al poder ejecutivo federal; 32 % al poder ejecutivo de las entidades federativas; y 23.6 % a los municipios (INEGI, 2017a). Puede ser incipiente la demanda de información, pero es significativo el porcentaje canalizado a los municipios.

Del año 2015, el gobierno federal aceptó 79.4% de las solicitudes recibidas; el INAI lo hizo con 68.3%; las instituciones que conforman el poder ejecutivo en los estados aceptaron 96 de cada 100, mientras que en los municipios se alcanzó el 93 %. En realidad, los gobiernos han sido reactivos a la demanda de información (no se debe confundir el suministro de información con política de transparencia, de acuerdo con lo que se ha planteado en este documento).

Los gobiernos municipales responden a la demanda de información, aunque con cierto déficit en la atención de solicitudes: entre los sujetos obligados con mayor porcentaje de recursos de revisión destacan los municipios, 6 de cada 100 solicitudes son impugnadas, disputándole la posición a los partidos políticos, con 7 de cada 100. La dilación en la atención también le es cercana al ámbito municipal; cuando el poder ejecutivo federal ha respondido en tiempo al 98.1 % de los trámites, los municipios lo han hecho con el 75.5 % (INEGI, 2017a).

El siguiente dato es relativo, pero no como para desestimarse. La carga de trabajo del personal responsable de transparencia define en buena medida el éxito. Los municipios no tienen los mayores problemas al respecto, en promedio un servidor público municipal atiende una solicitud semanal, mientras que en el gobierno federal o en el de la Ciudad de México asciende a 13 expedientes.

La transparencia se ha instalado como tema recurrente en el ámbito público: de los temas con mayor incidencia en los municipios mexicanos, 4.8 % se refiere a transparencia y acceso a la información; apenas atrás de seguridad pública, con 7.1 %. Significa que el tema compite con asignaturas tan importantes como obras y servicios públicos.

Consideraciones finales

Una vez expuestos los instrumentos en el Sistema Nacional de Transparencia (SNT), cabe mencionar que es evidente que éstos representan uno de los ejes nodales de la transparencia en el país, en torno a los cuales gira una de las preocupaciones de la administración pública en el quehacer del gobierno. Aunado a esto, se parte de la idea, de que el contexto mexicano muestra una ola democratizadora en las últimas décadas, revitalizando la discusión académica en torno a temas como transparencia, tecnología, participación ciudadana, políticas públicas y colaboración en la gestión. Esto es un reflejo de la realidad actuante en la vida asociada, al menos marcando tendencias que deben ser estudiadas.

Como ya se ha mencionado, los instrumentos de gobierno deben ser combinaciones deliberadas de recursos y potestades para alcanzar objetivos específicos. Por eso, es deseable que a nivel municipal existan políticas de transparencia que alienten y estimulen con otros recursos el papel de estas figuras. Además, vale decir, que el interés organizado de la ciudadanía por la transparencia debe coincidir con la reglamentación en la materia, definición de presupuesto para su operación, establecimiento de procesos para insertar la participación ciudadana, entre otros. De esta manera, podemos pensar en la instrumentación de la transparencia.

Con respecto, al Sistema Nacional de Transparencia (SNT) deberá pensarse y rediseñarse para transitar de la procuración del derecho a la información a una política de transparencia que, en el caso que nos ocupa, deberá convertirse en tantas políticas como municipios existen. Esto implica que cada municipio, si auténtica la transparencia, diseñe, implemente y evalúe cursos de acción. Pues se debe reconocer la heterogeneidad existente en el país y la complejidad de la misma que impide tener un tratamiento igualitario.

Por lo que concierne a la PNT, después de su consolidación como puerta de entrada para interconectar a los usuarios con los más de ocho mil sujetos obligados, habrá de incorporar protocolos para verificar y evaluar las políticas municipales de transparencia, cuyas eventuales omisiones y deficiencias fueran meritorias de consecuencias en el esquema de rendición de cuentas.

El INAI ha corrido con la responsabilidad de impulsar el proceso de inclusión de organismos garantes y sujetos obligados. La evidencia de éxito de la PNT será vincular eficazmente a los actores institucionales que la ley ha determinado, así mismo, lograr que las solicitudes y respuestas de información fluyan armónicamente.

Mientras que el PROTAI resulto ser un instrumento ambicioso al querer unificar instituciones del SNT con la finalidad de reducir las brechas existentes, lo cual no ha sido logrado debido a la complejidad del SNT y de sus diversos escenarios, específicamente los municipales.

Aunado a lo anterior, es imperante mencionar que aunque la LGTAI y las leyes estatales abarcan al municipio aunque no tienen especial atención en él, se enuncia, pero no hay pormenores que estimulen, coaccionen y fiscalicen su eficacia; así, se deja entendido que la responsabilidad por cultivar una política de transparencia se ha dejado a cada gobierno local, sin valorar su interés y experiencia por atender esta asignatura. Esta historia se replica en muchas áreas de la vida nacional: se parte del supuesto de que los macro cambios constitucionales y de producción legislativa terminarán por remover prácticas indebidas, sin embargo, va quedando claro que los municipios requieren acompañamiento y apoyo subsidiario para emprender auténticos procesos transformadores.

La transparencia en los municipios, entonces, no ha logrado institucionalizarse. No se encuentran evidencias de que sean las rutinas, los valores y la recurrencia de procesos e instrumentos lo que se impongan como determinantes de una cultura de transparencia. Es mayor el peso de otras preocupaciones, como la sobrevivencia financiera, la realización de obra pública y/o la atención de servicios públicos. La transparencia en la gestión no es objeto de atención especial y menos de atención que se genere endógenamente. Es claro que la transparencia se deriva de las disposiciones federales y estatales, por lo que la asimilación municipal es lenta y, en algunos casos, imperceptible.

Bibliografía

Aguilar Miranda A (2012), Los instrumentos de la participación ciudadana en la administración pública, ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012.

Aguilar Miranda A. y Ramírez González, K. (2019), La Plataforma Nacional de Transparencia en México y la gestión municipal, mimeo, ponencia presentada en el XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

Anaya Vicente (Coord.) (1997), Diccionario. Política, gobierno y administración pública municipal, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

Bartolini S. (1991), Metodología de la investigación política, en Bartolini et al, Manual de ciencia política, Alianza Editorial, Madrid.

INAI (2016). Disponible en http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx Consultado el 13 de noviembre de 2018.

INAP (2009), Guía Técnica No. 2. Reglamentación Municipal, en Guías técnicas municipales 2009, México. Disponible en http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed /Resource /322/1/images/guias_inap.pdf, consultado el día 06 de enero de 2020.

INEGI (2017a), En Números, Documentos de Análisis y Estadísticas, Vol. 1, Núm. 10, jul-sep 2017, es una publicación electrónica trimestral editada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en línea http://www.snt.org.mx/index.php/informacioninteres/estudios, consultada el (21 de junio de 2019)

INEGI (2017b), Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, en línea, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2017/doc/CNGMD_2017_Resultados.pdf, consultado el 21 junio de 2019.

Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (2018). Disponible en https://www.ichitaip.org/. Consultado el 29 de diciembre de 2018.

Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (2018). Disponible en http://www.icai.org.mx/. Consultado el 30 de diciembre de 2018.

Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública del Estado de Chiapas (2018). Disponible http://www.iaipchiapas.org.mx/. Consultado el 29 de diciembre de 2018.

Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato (2018). Disponible en https://iacip-gto.org.mx/wn/. Consultado el 29 de diciembre de 2018.

Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca (2018). Disponible en http://iaipoaxaca.org.mx/site/. Consultado el 28 de diciembre de 2018.

Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (2018). Disponible en https://iaiptlaxcala.org.mx/. Consultado el 27 de diciembre de 2018.

Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Quintana Roo (2018). Disponible en http://www.idaipqroo.org.mx/. Consultado el 27 de diciembre de 2018.

Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes (2018). Disponible en https://itea.org.mx/. Consultado el 30 de diciembre de 2018.

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas (2018). Disponible en http://www.itait.org.mx/. Consultado el 27 de diciembre de 2018.

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California (2018). Disponible en http://itaipbc.org.mx/itaipBC//boletin21.html. Consultado el 30 de diciembre de 2018.

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur (2018). Disponible en https://itaibcs.org.mx/ Consultado el 30 de diciembre de 2018.

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit (2018). Disponible en http://www.itainayarit.org/. Consultado el 28 de diciembre de 2018.

Instituto de Transparencia y Acceso a la información Pública, Protección de Datos personales y Rendición de cuentas de la Ciudad de México (2018). Constitución Política de la Ciudad de México. Disponible en http://infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo (2018). Disponible http://www.itaih.org.mx/. Consultado el 28 de diciembre de 2018.

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y protección de datos del Estado de Colima (2018). Disponible en http://www.col.gob.mx/transparencia/. Consultado el 29 de diciembre de 2018.
Instituto de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México Municipios (2018). Disponible en https://www.infoem.org.mx/ . Consultado el 28 de diciembre de 2018.
Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (2018). Disponible en https://itaipue.org.mx/portal/. Consultado el 27 de diciembre de 2018.
Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem) (s/a). El ABC de la transparencia. Disponible en https://www.infoem.org.mx/doc/publicaciones/ABC_Transparencia.pdf Comisión de Comunicación Social de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP).
Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero (2018). Disponible en http://itaigro.org.mx/. Consultado el 29 de diciembre de 2018.
Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (2018). Disponible en https://www.itei.org.mx/v4/. Consultado el 28 de diciembre de 2018.
Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y de Protección de datos personales (2018). Disponible en https://idaip.org.mx/sitio/. Consultado el 29 de diciembre de 2018.
Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán (2018). Disponible en http://www.inaipyucatan.org.mx/transparencia/. Consultado el 27 de diciembre de 2018.
Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (s/a). Sobre nosotros. Disponible https://imco.org.mx/conoce-imco/ . Consultado el 09 de diciembre de 2018.
Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2018). Disponible en http://imaip.org.mx/. Consultado el 28 de diciembre de 2018.
Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (2018). Disponible en https://www.imipe.org.mx/. Consultado el 28 de diciembre de 2018.
Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y protección de datos personales (2018). Disponible en http://www.transparenciasonora.org/. Consultado el 27 de diciembre de 2018.
Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2018). Disponible en http://www.itaip.org.mx/. Consultado el 27 de diciembre de 2018.
Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (2018). Disponible en http://www.ivai.org.mx/ . Consultado el 27 de diciembre de 2018.
Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2018). Disponible en https://izai.org.mx/. Consultado el 27 de diciembre de 2018
Linder S. y B. Guy Peters, (1993). Instrumentos de Gobierno: percepciones y contextos, en Gestión y Política Pública, Volumen II, número 1, enero junio, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
Poder Legislativo del Estado de Campeche (2017). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche. Disponible en http://www.infodf.org.mx/documentospdf/Ley%20de%20Transparencia%20de%20Campeche.pdf. Consultado el 15 de mayo de 2018.
Poder Legislativo del Estado de Nayarit (2017). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit. Disponible en http://inicio.ifai.org.mx/LeyesEstados/nayarit.pdf. Consultado el 17 de septiembre de 2018.
Poder Legislativo del Estado de Zacatecas (2017).Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas. Disponible en http://www.infodf.org.mx/documentospdf/Ley%20de%20Transparencia%20de%20Zacatecas.pdf. Consultado el 15 de enero de 2018.
Reglamento de la ley de transparencia y acceso a la información del poder ejecutivo del Estado de Michoacán De Ocampo. Disponible en http://ucienegam.mx/wp-content/uploads/2018/08-Doc/Documentos/Ley_Transparencia/REGLAMENTO_DE_LA_LEY_TRANSPARENCIA_ACCESO_INFORMA

CION_PODER%20EJECUTIVO_ESTADO.pdf
Reglamento de la ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Zacatecas para el poder legislativo. Disponible en http://www.sinaj.scjn.gob.mx/sites/default/files/normativas_transparencia_archivos/REGLAMENTO%20DE%20LA%20LEY%20DE%20TRANSPARENCIA...DEL%20ESTADO%20DE%20ZACATECAS%20PARA%20EL%20PODER%20LEGISLATIVO.pdf
Reglamento de la ley de transparencia y acceso a la información pública para el estado de Baja California. Disponible en http://dceg.bajacalifornia.gob.mx/uct/transparenciabc/portal/biblioteca/023_reglamentos/1DCEG/Reglamento_LTAIPBC.pdf
Reglamento de la ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Chihuahua. Disponible en http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/reglamentos/archivosReglamentos/19.pdf
Reglamento de la ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental para el estado de Hidalgo. Disponible en http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/136Reglamento%20de%20la%20Ley%20de%20Transparencia%20y%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf
Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. Disponible en https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/documentos/3298
Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. Disponible en http://legislacion.edomex.gob.mx/node/123.
Reglamento de la ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Morelos. Disponible En Https://Www.Hacienda.Morelos.Gob.Mx/Images/Docu_Planeacion/Evaluacion/Actualiza_Marco_Juridico/Rltransparenciamo.Pdf
Reglamento de la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Nayarit. Disponible en https://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/reglamento_ley_transparencia.pdf
Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Administración Pública, Disponible en http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/reglamentos/de-ley/item/reglamento-de-la-ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-de-la-administracion-publica.
Reglamento de la ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Tabasco. Disponible en http://www.setab.gob.mx/php/secretaria/identidad/juridico/doctos/REGLAMENTO_DE_LA_LEY_DE_TRANSPARENCIA.pdf
Reglamento de la ley estatal de acceso a la información gubernamental del estado de Querétaro. Disponible en https://www.google.com/search?client=firefox-b&ei=C_YjXMrXE4iUsgX3yLq4Aw&q=reglamento+de+la+ley+de+transparencia+del+estado+de+queretaro&oq=reglamento+de+la+ley+de+transparencia+del+estado+de+queretaro&gs_l=psy-ab.3...2682.4406..4870...0.0..0.209. 1292.0j8 j1.....0....1.gws-wiz.....0i71j33i22i29i30.a_bZ8eSlxdU
Reglamento de transparencia y acceso a la información pública de la comisión de los derechos humanos de Chiapas. Disponible en http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Chiapas/wo119477.pdf
Reglamento de Transparencia y acceso a la información pública de Nuevo León. Disponible en http://garcia.gob.mx/wp-content/uploads/2016/03/REGLAMENTO-TRANSPARENCIA.pdf
Reglamento de transparencia y acceso a la información pública del Instituto Electoral y de participación ciudadana del estado de Guerrero. Disponible en http://www.iepcgro.mx/PDFs/MarcoLegal/Reglamentos/Reglamento_de_Transparencia.pdf
Reglamento de transparencia y acceso a la información pública para el poder ejecutivo de Quintana Roo. Disponible en

http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUINTANA%20ROO/Reglamentos/QROOREG18.pdf
Reglamento del consejo de transparencia del congreso del Estado de San Luis Potosí. Disponible en http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/pdf/Reglamento_del_Consejo_de_Transparencia_del_Congreso_del_Estado_20_Nov_2008.pdf
Reglamento del Poder Ejecutivo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango. Disponible en https://legislacion.vlex.com.mx/vid/reglamento-poder-ejecutivo-ley-575292014
Reglamento en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. Disponible en https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/reglamento/pdf/9/REGLAMENTO_EN_MATERIA_DE_TRANSPARENCIA_FedeE21Abr2017.pdf
Reglamento en materia de transparencia y acceso a la información pública del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa. Disponible en https://www.ieesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/Formato-Fundamento.Legal/19-Reglamento-en-Materia-de-Transparencia-y-Acceso-a-la-Informacion-Publica-del-Instituto-Electoral-del-Estado-de-Sinaloa.pdf
Reglamento interior de la comisión de transparencia y acceso a la información pública del estado de Campeche. Disponible en https://cotaipec.org.mx/repositorio/uploads/unidad_asesoria/file_5903c4a751e86.pdf
Reglamento Interior de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Sinaloa. Disponible en http://www.ceaipsinaloa.org.mx/pdf/normatividad/REG_INTERIOR_CEAIP_POE-30-09-2016-119.pdf
Reglamento interior del instituto coahuilense de acceso a la información pública. Disponible en http://www.sinaj.scjn.gob.mx/sites/default/files/normativas_transparencia_archivos/REGLAMENTO%20INTERIOR%20DEL%20INSTITUTO%20COAHUILENSE%20DE%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20PUBLICA.pdf
Reglamento interior del instituto de transparencia del estado de Aguascalientes. Disponible en http://www.iea.gob.mx/webiea/inf_general/NORMATIVIDAD/4.%20REGLAMENTOS/ESTATAL/Reglamento%20Interior%20del%20Instituto%20de%20Transparencia%20del%20Estado%20de%20Aguascalientes.pdf
Reglamento interior del instituto de transparencia y acceso a la información pública del estado de Baja California Sur. Disponible en https://itaibcs.org.mx/ifile/Normatividad/RInterior_abrogado.pdf
Reglamento interior del Instituto de transparencia y acceso a la información pública de Tamaulipas. Disponible en http://www.itait.org.mx/sesiones/acuerdos/2018/acuerdoap-31-12-10-18.pdf
Reglamento interior del Instituto de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales del Estado de Tlaxcala. Disponible en https://iaiptlaxcala.org.mx/normatividad/
Reglamento interior del instituto de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos del estado de Colima. Disponible en http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/28062014/sup01/14062801.pdf
Reglamento interior del Instituto estatal de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales de Yucatán. Disponible en http://www.inaipyucatan.org.mx/transparencia/Portals/0/pdf/reglamentoleyes/reglamentointerior09oct17.pdf
Reglamento Interior del Órgano Garante de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales del Estado de Oaxaca. Disponible en http://iaipoaxaca.org.mx/site/descargas/transparencia/ii/normatividad_interna/nuevoreglamento_interior.pdf
Reglamento interno del Instituto de transparencia informativa del estado de Sonora. Disponible en http://transparenciasonora.org.mx/transparencia/REGLAMENTO%20INTERNO%20DEL%20INSTITUTO%20DE.pdf

Secretaria de Gobernación (SEGOB) (s/a). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Diario Oficial de la Federación 04/05/2017. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015. Consultado el 07 de julio 2017.

Secretaria de Gobernación (SEGOB) (2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Diario Oficial de la Federación 04/05/2015. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015. Consultado el 07 de julio 2015.

Sistema Nacional de Transparencia (2015). Declaratoria del Consejo del Sistema Nacional de Transparencia, acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Disponible http://snt.org.mx/images/Doctos/Declaratoria%20del%20Consejo%20del%20SNT.pdf

Zavaleta Vázquez, Osmar H. (2016).Obligaciones de transparencia: una ventana a la gestión pública en El Financiero. Disponible en http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/oscar-m-guerra-ford/obligaciones-de-transparencia-una-ventana-a-la-gestion-publica. Consultado el 13 de noviembre de 2018.

Sistema Nacional de Cambio Climático

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

El problema climático

"No me lo creo". Fue la respuesta del presidente Trump al reporte de la propia Casa Blanca sobre cambio climático (Monge, 2018), a pesar de que el documento revelaba que el fenómeno estaba transformando el hábitat y se cernía como una amenaza para la salud pública, la calidad de vida, la economía y los sistemas naturales *ecosistémicos*.

Con cierto paralelismo, México redujo significativamente el presupuesto (Aristegui Noticias, 2019a) para atender este problema público en 2019; aunque el presidente no niega el curso del cambio climático, si se ha negado a categorizarlo como "emergencia climática", (Aristegui Noticias, 2019b), bajo el argumento de brindar atención suficiente en materia ambiental. ¿Por qué habría de ser una amenaza pública el cambio climático para México y para el mundo? De acuerdo con Conde (2007), además del cambio climático natural, la Tierra experimenta un cambio en el clima ocasionado por factores antropogénicos.

El uso de combustibles fósiles y la deforestación acelerada están modificando la composición de la atmósfera, generando un efecto invernadero que el planeta no puede asimilar. En los últimos 100 años, la temperatura se ha elevado alrededor de medio grado centígrado, con efectos que pueden percibirse de inmediato. Las proyecciones indican que, de mantenerse la tendencia, para el año 2100 la temperatura habría subido entre 1.8 y 4.0 grados más, con consecuencias que incluyen el incremento del nivel del mar, cambio en los patrones de lluvia y ocurrencia de eventos meteorológicos capaces de modificar la vida como hoy la conocemos. La evidencia permite coincidir con el Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático: el fenómeno es inequívoco (United Nations, 2007).

La posición de México ante el fenómeno en cuestión debería tener plena definición, pues, aunque no es precisamente uno de los países que más provoca el cambio climático, si es de los que sufren más sus efectos perniciosos. En el escenario tendencial, la agricultura de temporal padecerá por la disminución de precipitaciones pluviales de verano; el agua será un recurso con, cada vez más, conflictos por su obtención y distribución entre las urbes, los cultivos y las industrias; los bosques disminuirán y se atrofiará el desarrollo de los existente (Conde, 2007).

El cambio climático es un asunto de escala compleja, por lo que la definición de sus causas y rutas de atención constituye un problema de múltiples dimensiones. La agenda atraviesa por "ampliar las zonas boscosas, cuidar la cantidad y calidad del agua, utilizar de manera más limpia y eficiente la energía producto de combustibles fósiles, desarrollar las actividades agrícolas más acordes con el medio ambiente" (Conde, 2007: 31), como medidas inmediatas, aunque hay que considerar que cada una de estas medidas entraña problemas sociales, económicos y políticos particulares, hasta el crecimiento exponencial de sus ramificaciones. En realidad, es poco el tiempo y muchas las necesidades para evitar un futuro (cercano) desastroso.

Aunque la agenda por venir pueda parecer simple, su realización implica el involucramiento de la totalidad humana, con sus recursos de diferente índole, generación de conocimiento, desarrollo de políticas, diseño y asimilación de procesos, en fin, se requiere de la participación de los sectores público, social y privado, con toda la amplitud que implica su despliegue y acción concertada. Aun así, la expectativa es de adaptación y mitigación ante una naturaleza trastornada de manera inconmensurable.

El problema político

¿Quiénes son los causantes y los afectados del cambio climático? La respuesta es simple; pero su desglose es complejo: todos. No hay quién pueda sustraerse al señalamiento de que en alguna medida todos somos causantes y afectados; del sector social, se puede señalar que el patrón de consumo, el dispendio y contaminación del agua (los ciudadanos somos quienes consumimos el líquido -uso urbano- en las peores condiciones de aprovechamiento y distribución); del privado, la depredación ambiental, privilegiando el lucro sobre la sustentabilidad; del público, con su indolencia e insuficiencia para generar alternativas viables, en fin, una descripción incompleta que no aporta nada nuevo, pero que regresa a la cuestión de, entonces, quién y cómo atender un fenómeno complejo en sus causas, consecuencias y actores involucrados.

Lo que se quiere resaltar es que el fenómeno del cambio climático es complejo, lo que significa que reúne elementos diversos que no pierden su carácter singular, pero que tampoco se pueden considerar fuera del conjunto, Más aun, esa complejidad se expresa en el contenido de elementos diferenciados y, quizá, contradictorios entre sí. Vaya, un entramado de actores, procesos, cosmovisiones, voluntades e informaciones diversos, pero irremediablemente endógenos ¿Quién jala la punta de esta madeja para entenderla y reaccionar de manera más o menos coherente?

La respuesta a la pregunta puede tener múltiples respuestas. En la perspectiva dominante de la economía, los bienes públicos puros, como el clima (adecuado), son provistos (atendidos, procurados) por el Estado, ante la imposibilidad de que la iniciativa privada encuentre estímulos para encargarse de ellos. En las perspectivas de predominio estatal, son las instituciones públicas las responsables de garantizar el bien común.

Aun aquellas visiones que resaltan el rol alternativo de la sociedad civil encuentran en las instituciones del Estado la coordinación, que no el monopolio, para las acciones concertadas y la organización del espacio público. Hasta aquí, puede haberse ganado terreno al señalar al Estado como principal responsable.

Ahora, es menester trascender la entelequia estatal para obtener definiciones más precisas que permitan orientar la acción pública. México, en atención a su arreglo federal debe, lo haga o no, desarrollar estructuras institucionales orientadas a la acción concertada de unidades y órdenes de gobierno; poderes públicos de la ecuación tripartita de los estados y la federación; así como actores privados y sociales.

Si el Estado mexicano fuera unitario, se entendería que una fuerza centrífuga, con origen en el gobierno central, delineará las estrategias nacionales y coordinara la distribución de responsabilidades para la consecución de los objetivos. Estados de ese tipo no son coordinados, por antonomasia, pero queda claro que el orden jurídico mana de un solo aparato legislativo; que su aplicación corresponde a un aparato judicial en todo el territorio; y que el gobierno central subsume en sus potestades a los eventuales gobiernos subnacionales, es decir, un solo poder ejecutivo.

El problema de la distribución funcional corresponde a la definición de más o menos descentralización y a la definición de más o menos concentración. Pero, independientemente del arreglo que resulte, el funcionamiento virtuoso proviene de la capacidad para alinear esfuerzos. De ahí que haya estados unitarios con niveles de descentralización más audaces y con desempeños socialmente más satisfactorios que muchos de tipo federal.

La forma del Estado mexicano es federal, en consecuencia, le son propios múltiples centros de decisión definidos constitucionalmente, es decir, la coordinación, amén de ser una necesidad funcional, es una cuestión jurídica y fundacional. En efecto, las federaciones, en cierta concordancia con Watts (2006), asumen características estructurales como:

- Contar con dos órdenes de gobierno, al menos, que actúan directamente sobre sus ciudadanos.
- Reparto constitucional de las funciones legislativas, judiciales y ejecutivas, así como la distribución de fuentes de financiamiento entre sus órdenes de gobierno.
- Una segunda cámara legislativa, de representación territorial o regional.
- Una constitución suprema, no reformable unilateralmente, sino por la voluntad de una proporción significativa de sus elementos constituyentes.
- Un árbitro para regular las controversias entre gobiernos.
- Procedimientos e instituciones para las relaciones intergubernamentales.

Aunque habría que considerar, en proximidad con Watts, que tal morfología se matiza en los casos concretos. Una de las razones es que la forma definida constitucionalmente es diferente al funcionamiento real. Por otro lado, a las características estructurales, hay que sumar el conocimiento de los procesos políticos (relativos al talante democrático, tendencia descentralizadora y vocación negociadora). Por último, que la distribución competencial, horizontal y vertical, es diferente en cada caso.

La federación mexicana, particularmente, se compone de tres órdenes de gobierno; el gobierno federal, 32 entidades federativas (31 estados y la Ciudad de México), 2454 y 16 alcaldías (división territorial de la Ciudad de México). Todos con acción específica sobre sus ciudadanos.

Aunque los municipios no son elementos constituyentes, la Constitución del país les preceptúa estructura, garantías y obligaciones generales que lo configuran y le reservan cierta libertad e independencia para asumir sus responsabilidades. Cada uno de estos órdenes tiene, en consecuencia, una esfera de competencias que puede ser exclusiva o concurrir con el resto, sin embargo, al final de cuentas, hay interdependencia impuesta por la norma o por la estructura misma de los asuntos públicos. En mérito de los dos órdenes jurídicos existentes, los ciudadanos se rigen por una constitución general y por aquella de la entidad federativa a la que pertenecen.

Cada uno de estos órdenes estructura el poder político dividiéndolo en ejecutivo, legislativo y judicial. Los municipios, sin facultades legislativas, solo pueden producir reglamentación para organizar la administración pública municipal; regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y procurar la participación ciudadana. Aunque hay una clara y esperada jerarquía en esta estructura jurídica, su aplicación efectiva (coercitiva y colaborativa) supone un aparato jurídico y administrativo complejo.

Además de la Cámara de Diputados, el poder legislativo de la federación cuenta con una segunda cámara, la de Senadores, que, amén de las funciones de alcance nacional y de relaciones exteriores, se integra con criterio territorial, es decir, cada uno de los senadores representa a cada una de las entidades federativas. Independientemente de su eficacia en la representación territorial, el órgano senatorial tiene en su naturaleza la responsabilidad procurar “piso parejo” para cada elemento constituyente de la federación, sin importar sus dimensiones físicas o poblacionales, es decir, es el foro por antonomasia para la deliberación federalista.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la constitución suprema que contiene el pacto federal, es decir, la voluntad de los ciudadanos de cada entidad para unirse y derivar el supremo poder federal. Debido a esta voluntad, nadie, ni ciudadanos, ni grupos de ellos, ni los propios estados, pueden unilateralmente modificarla, si no es por una proporción significativa de estos y por los procedimientos establecidos en ella. Pero, más allá de la doctrina jurídico-federal, base de este arreglo institucional, lo importante es dimensionar cuantitativa y cualitativamente la estructura resultante, junto con las relaciones que ella entraña.

Ante la falta de un tribunal constitucional, la federación mexicana dirime las controversias entre poderes públicos a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano central del poder judicial. Su presencia en este sentido ha sido creciente en las tres últimas décadas al constituirse como árbitro recurrente, en sustitución de los juicios sumarios enmarcados por el presidencialismo predominante durante el siglo XX, sin desconocer que tal medida mantiene un movimiento pendular, es decir, un vaivén entre la voluntad unipersonal y las instituciones formalmente responsables.

Toda esta maraña de instituciones fundamentales da lugar a múltiples vínculos derivados de la formalidad o de la escala de los problemas públicos. Efectivamente, en la federación mexicana existen estructuras intermedias entre poderes públicos que cobran relevancia de manera intermitente. Así, hay sistemas nacionales, foros, paneles, consejos, comités, consorcios, entre otras muchas figuras, llamadas a articular políticas imposibles de efectuar solitariamente. El punto es la cuestión sobre cómo funcionan. Un ámbito público de gran volumen con el reto de probar su eficacia en la resolución de los asuntos de orden común, sobre todo de aquellos de escala compleja.

Problemas complejos en el ámbito público

Pero, la cuestión de qué significa que la federación enfrente problemas de escala compleja es fundamental para entender la necesidad de acción concertada, de coordinación, de alineación de esfuerzos y capacidades. ¿Qué es complejidad? Es una derivación del latín *complectere* (Morín, 1990), cuyo componente, *-plectere*, raíz del término, alude al entrelazamiento o tejido, y el prefijo *-com*, abona la idea de dualidad de elementos diversos que no por juntarse pierden unicidad. Así, la expresión castellana complejo se refiere a esa conjunción o ensamble de cosas diferentes, orgánicamente vinculadas. Por el contrario, perplejo es la circunstancia de estar situado a través de ese tejido, pero sin comprenderlo, es decir, alude a irresolución, duda o confusión por no asimilar la complejidad.

En el contexto de este trabajo, se puede ejemplificar la perplejidad de que es objeto una unidad de gobierno que, solitariamente, no alcanza a definir sus propios problemas ni alternativas de resolución; que no obtiene resultados a pesar de su denuedo y aplicación de recursos; y que apenas intuye el involucramiento de otros actores, procesos y componentes problemáticos.

Quien escribe ha anotado en otro momento que “el riesgo más común es que ante un fenómeno complejo se asuma una conducta de perplejidad, es decir, una conducta mediada por lo ininteligible, lo nebulosos, lo dudoso. El saldo de la perplejidad puede ser una decisión errática, una actitud reduccionista o, bien, el rechazo a la comprensión y eventual resolución” (Aguilar, 2009).

Vista desde la gestión de lo público, entonces, la complejidad debe ser compañera de viaje en la definición de muchos de los problemas públicos, así como del tratamiento que el ámbito público les dispense. Dicho de otra manera: a los problemas de escala compleja les corresponde la atención desde la complejidad del estado; sus componentes institucionales, sus procesos, su marco jurídico, sus vínculos reticulares, su relación con los sectores social y privado.

En efecto, los principios de una federación, unidad y diversidad son de natural aplicación a fenómenos pluridimensionales.

La unidad de los componentes (por ejemplo, los gobiernos federal, estatales y municipales; los poderes públicos de diferente nivel;, las estructuras -horizontales y verticales- creadas exprofeso para determinados asuntos) en la atención a problemas que probadamente son de la incumbencia del conjunto social, conjugada con su diversidad (diferentes capacidades, diferentes recursos, diferentes condiciones de contacto social, diferentes atribuciones formales, diferentes enfoques de problemas y alternativas).

Esta fórmula que de apariencia doctrinaria es el trasfondo teleológico del Estado en acción: racionalidad y política en la búsqueda del bienestar social. Aun de manera intuitiva, se puede entender la correspondencia existente entre el cambio climático, como fenómeno complejo, con la acción concertada del Estado, como organización compleja.

El arreglo tradicional de la federación mexicana ha sido complementado con estructuras innovadoras que parten de considerar que el primero es insuficiente para el tratamiento de asuntos no simples. Es el caso de los órganos constitucionales autónomos; de estructuras intergubernamentales e intersectoriales – público, social y privado-; y de sistemas nacionales de interacción y concurrencia.

Los órganos constitucionales autónomos, como el Instituto Nacional Electoral o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, surgen por la necesidad de infundir confianza social en el tratamiento de las materias correspondientes, para lo cual, fueron sustraídas de la esfera del poder ejecutivo. Así, en su actual configuración, dichos órganos no están sujetos a las decisiones de ninguno de los poderes de la federación. Como órganos del Estado, derivados (de manera explícita o implícita) de su Constitución, cumplen una función especial con autonomía técnica, estructural y decisional. Contemporáneamente se entienden como una ampliación del Estado que, en mérito de su constitucionalidad, ha sido autorizada por los sus diversos componentes.

Sin denominación genérica, se han constituido figuras de composición intergubernamental e intersectorial que buscan atender materias especializadas en condiciones de complejidad técnica, política, social, económica y ambiental. Puede ser más ilustrativo evocar el caso de la gestión del agua en el país. La gestión por cuencas constituye un enfoque que busca trascender el arreglo tradicional de corte territorial (por estado, por municipios), creando para ello nuevos procesos y estructuras e incentivando la participación de los actores necesariamente involucrados. Así, surgen los consejos de cuenca como órganos colegiados de integración mixta, concebidos como instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría entre sus miembros. En ellos participan representantes de los gobiernos federal, estatales, municipales y de los usuarios.

Con cierto parecido a la integración de las figuras invocadas en el párrafo anterior, se han creado los denominados “sistemas nacionales”, ante el reconocimiento de que determinados problemas públicos no han podido ser aceptablemente resueltos dentro del perímetro de una instancia gubernamental determinada. El común denominador de dichos sistemas es el reconocimiento de la necesidad de la acción concertada de los diferentes poderes públicos, especialmente de los órdenes de gobierno. Destacan entre estos espacios institucionales, el Sistema Nacional de Transparencia; Sistema Nacional Anticorrupción; Sistema Nacional de Seguridad Pública; Sistema Nacional de Salud; y el centro de atención de este trabajo, el Sistema Nacional de Cambio Climático.

El Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC)

La columna vertebral para la atención pública del cambio climático se encuentra en la Ley General de Cambio Climático (LGCC), cuyo objetivo consiste en regular, fomentar y posibilitar la instrumentación de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), promoviendo la acción coordinada, sostenible y participativa, para la adaptación y mitigación del fenómeno.

De acuerdo con la Ley de referencia, el Gobierno Federal es quien conduce la Política Nacional de Cambio Climático, atendiendo el criterio de corresponsabilidad social. La coordinación de la política nacional, de acuerdo con la LGCC (2012), ocurre merced a la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC). Es el espacio para la distribución de responsabilidades, así como para la coordinación de las acciones de adaptación y mitigación.

Como se ha anotado, a la cabeza de la política nacional se encuentra el Gobierno federal, el cual coordina un conjunto de dependencias multivariado. En primera instancia, se ubica la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC); el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) (órgano técnico y experto); para asistir en labores de consulta, el Consejo de Cambio Climático (conocido como C3), cuyos miembros provienen de los sectores social, privado y académico; las 32 entidades federativas; las asociaciones de autoridades municipales; y los órganos legislativos de la federación. La LGCC, prevé un portafolio de recursos financieros, regulatorios, técnicos, de planeación, de evaluación y de vigilancia que deben aprovechar o crear las instancias participantes en el SINACC.

El financiamiento más importante en la política nacional se encuentra en el Fondo de Cambio Climático (FCC), pues a través de él se recaudan y aplican recursos públicos y privados, provenientes de fuera y dentro del país; su principal orientación es la adaptación al cambio climático, sin olvidarse de las tareas de mitigación. Los recursos de este fondo pueden ser usados por actores de los diferentes sectores. Lo resaltable, en términos generales, es que, al menos en el planteamiento, los instrumentos de política se piensan como parte de un sistema.

Si bien es cierto que la LGCC es el centro del marco jurídico en la materia, las entidades federativas tienen la obligación de generar leyes en su ámbito, consecuentes con la primera. Los municipios, en vista de no tener facultades para producir leyes, se limitan a la posibilidad de generar reglamentación específica para poder cumplir de manera más holgada las responsabilidades que las leyes generales y estatales les reservan. Debe hacerse notar que la obligación explícita de las legislaturas estatales no se extiende a los municipios, por lo que la ausencia de instrumentos normativos en este ámbito es potestativa, es decir, pueden no existir y no constituir problema alguno.

El Registro Nacional de Emisiones, el Inventario Nacional de Emisiones, el Atlas Nacional de Riesgos y el Sistema de Información, son algunos de los instrumentos técnicos a cargo del gobierno federal que deben ser complementados, conocidos y utilizados por los miembros del SINACC. Paralelamente, algunos de ellos deben ser replicados en los ámbitos estatal y municipal, por ejemplo, los municipios deben elaborar un atlas de riesgos, principalmente los que tienen circunstancias específicas que lo ameritan. El reto, por supuesto, es que el conjunto de instrumentos encuentre uso eficaz por todos aquellos implicados en la política nacional.

Merece especial atención el proceso de planeación en la política nacional si lo que importa es, verdaderamente, su alcance nacional. En este sentido, en la punta del sistema se encuentra la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) (SMARN, 2013), estrategia que, aunque es responsabilidad del Gobierno Federal, abarca a todos los componentes sistémicos.

La mayoría de los estados ha desarrollado un programa en materia de cambio climático, sin embargo, los municipios, con atribuciones claras en el marco de la Política Nacional, no encuentran mayor estímulo para dicha programación. Los casos detectados de planeación municipal son pocos en comparación con la dimensión de la responsabilidad local.

La arquitectura institucional se ha expandido por efecto de la Política Nacional de Cambio Climático; en este sentido, el SINACC, coordinado por el Gobierno Federal, es el espacio huésped del resto de la estructura. A este mismo orden de gobierno corresponde la dirigencia y coordinación del INEC, la CICC y el C3; al ámbito de cada entidad federativa corresponde una comisión intersecretarial, como espejo de su instancia homóloga federal y el órgano técnico creado o habilitado para asumir ese tipo de tareas. En el orden municipal, ante la falta de mandato específico, la creación o habilitación de unidades de gobierno para la atención del cambio climático es potestativa.

Cada uno de los componentes gubernamentales del SINCC debe ser evaluado en el marco de la Política Nacional de Cambio Climático. Al Gobierno Federal, le corresponde el INECC; en los estados, de acuerdo con su propia legislación, cada uno de ellos define cómo y qué instancia se responsabiliza de formular la evaluación. Los municipios, se indica en la ENCC, en el marco de su libertad constitucional, indican las formas y estructuras para evaluar y replantear su desempeño en las tareas de adaptación y mitigación del cambio climático. La ENCC (SMARN, 2013), al menos en la letra, ha querido impulsar las acciones públicas de manera participativa y plural. Sin duda o cuestionamiento conocido, el INCC ha sido reconocido por los diversos sectores como una autoridad técnica y científica, capaz de convocar y alinear esfuerzos con instituciones de reconocido prestigio científico en el país, lo que le permite cierta holgura en el desempeño de sus atribuciones.

Correspondiente al Gobierno Federal, la CICC ha sido una estructura que ha derivado en cada una de las secretarias un área responsable, con ello se busca que el cambio climático no se encajone conceptualmente como un problema del medio ambiente y se reconozcan sus componentes social y económico, así como de intervención estatal plena.

En la incorporación explícita de los sectores público, social y privado destaca la creación de los Consejos Núcleos de Desarrollo Sustentable, en cada una de las 32 entidades federativas, con la encomienda de intervenir en la consulta y definición de acciones en el cuidado medioambiental. En el documento que contiene la ENCC se relata un proceso de consulta social a expertos y ciudadanos interesados que, a reserva de dar cuenta de sus resultados, en el mediano y largo plazos, es prometedoramente participativo.

Algunas trazas de los resultados

Sin duda alguna, casi la totalidad de los países han acogido el diagnóstico del cambio climático y han hecho suyo el compromiso de trabajar para adaptarse y mitigarlo, aunque haya manifestaciones episódicas en contrario. La cuestión, después de reconocer la existencia del fenómeno y la amenaza que representa a la vida, es la generación de medidas consecuentes en cada país. México emprendió su tarea con la constitución del SINACC y su Política Nacional correspondiente. El compromiso del país se ha manifestado en sus reacciones inmediatas para adherirse a los acuerdos impulsados por los organismos multilaterales a los que pertenece; así, participó de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), signada en 1992; firmó e impulsó el Protocolo de Kioto, adoptado en 1997 y vigente a partir de 2005 , cuyo fin era la reducción de gases de efecto invernadero causantes principales del calentamiento global; y participó activamente en el contenido y ratificación del Acuerdo de París en 2016.

México, en el compromiso de instrumentar una política nacional, ha creado diversos instrumentos de diversa índole; organizacionalmente, la LGCC (2012); el SINCC, derivado del mismo instrumento jurídico; diversas estructuras institucionales como la CICC, el INECC, el C3, los organismos estatales homólogos y los espacios municipales. Financiera y fiscalmente, creo el FCC, así como la disposición presupuestaria federal, estatal y municipal (en donde la hay). Programáticamente, destaca la ENCC y los instrumentos estatales similares. En fin, una actividad indudable en el diseño y habilitación de instrumentos. El punto es la puesta en marcha y los resultados obtenidos.

Es conveniente recordar en este punto que al SINACC le corresponden palabras clave como coordinación, promoción, regulación y que estos términos se aplican en torno a la Política Nacional de Cambio Climático. Este conjunto de referentes alude al entendimiento, comunicación, paridad, inteligencia y, debido a la forma Estado mexicano, acción concertada, por lo que la revisión del desempeño no debiera de ocurrir en torno al cumplimiento de los trozos de la política, sino al concierto logrado. Pero, bueno, en este momento del trabajo solo se puede aspirar a dar cuenta del resultado segmentado.

El documento más consistente que se tiene a la mano para conocer la marcha de la política nacional es la evaluación formulada por el INECC (2018) de, relativamente, reciente aparición. En el documento se consignan conclusiones y recomendaciones a partir de una muestra, cuya:

> *"selección de estados se realizó considerando 6 regiones del país y criterios como población, emisiones de CO2e y actividades económicas. Para el caso de los municipios también se incluyó un municipio urbano, uno periurbano y un municipio rural, y se tomaron en cuenta los índices de pobreza reportados por el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social"* (INECC, 2018: 7).

La evaluación estratégica destaca algunas cuestiones de la política nacional, con especial interés en:

Evaluación del diseño de las políticas e instrumentos

La transversalización, pensada como estrategia para el desempeño sistémico, es ajena a los sectores económicos y se percibe su ausencia en la planeación correspondiente al propio Gobierno Federal. En estas condiciones se recomienda fortalecer su liderazgo para poder penetrar *intra* e intergubernamentalmente. Así como para lograr sinergias con la sociedad.

Con respecto a los ámbitos estatal y municipal, se perciben desniveles en el conocimiento, información, capacidad de respuesta e involucramiento de sus gobiernos para atender las responsabilidades que les han sido señaladas con respecto al cambio climático.

Respecto a la legislación en la materia, la respuesta ha sido diferenciada, por ejemplo, en algunos estados no se ha producido una ley específica, mientras que, en otros, lo que ha habido son adaptaciones a las leyes medioambientales preexistentes. Esa diversidad se refleja en las atribuciones señaladas a los municipios. Como en otras áreas, la falta de estándares para estados y municipios, que no es otra cosa que falta de coordinación entre los elementos del sistema, genera diferencias que se manifiestan en insuficiencias.

En el fondo, un histórico malentendido sobre su libertad arroja resultados diferentes, no obstante, la LGCC y el SINACC. Pero, la misma suerte corre la elaboración de programas en la materia y de atlas de riesgos, así como de los inventarios de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero: algunos estados y municipios cumplen, otros, simplemente no lo harán. Pero, habría que agregar que aun los gobiernos cumplidos enfrentan el reto de generar sus instrumentos con estándares racionales acordados.

Evaluación de procesos de implementación de políticas e instrumentos

"Los procesos de implementación de políticas e instrumentos identificados para las entidades federativas y municipios no son uniformes" (INECC, 2018: 13). Las comisiones intersecretariales de los estados, existentes en casi todos, se constituyeron, pero no todas operan sistemáticamente; la agenda, el ritmo y las formas de atención al fenómeno son diferentes. El desempeño que pudiera calificarse como aceptable no proviene de estándares ni de la acción concertada en el seno del SINACC, son casos excepcionales y producto de la iniciativa particular de estados y municipios. Es conveniente destacar que el desempeño notable, en el caso de los municipios, se corresponde con el grado de desarrollo institucional, es decir, aquellos con mayor rezago tienen más dificultades para rendir fruto.

En términos generales, las comisiones intergubernamentales de los estados se sustraen a su tarea de coordinar y asistir técnicamente las tareas relativas al cambio climático. Más aún, hay una limitada proacción para buscar mecanismos de financiamiento y para procurar espacios de interacción con los diferentes sectores de la sociedad. Qué decir de los mecanismos de evaluación de las políticas locales; en general se caracterizan por su enfoque reactivo, fragmentado, asistemático y cortoplacista. Pareciera que el cambio climático no fuera un fenómeno prioritario y amenazante a sus comunidades e intereses.

En este trabajo se pone de relieve la atención que el SINACC ha logrado de sus miembros, así como de la puesta en marcha de los instrumentos que ha desarrollado. Ahora bien, si no ha habido clara adhesión al SINACC por parte de sus integrantes, que ya es importante para el análisis, cobra singular importancia la presencia y apoyo que el líder institucional pudiera brindarle. ¿Cuál ha sido el papel del Gobierno Federal al respecto?

En términos generales, el gobierno federal en turno ha mostrado una amplia disposición para firmar todos los acuerdos internacionales para mejorar las condiciones del medio ambiente, particularmente, para la adaptación y mitigación del cambio climático, pero, después del acto protocolario se va diluyendo el interés por honrar la palabra.

Se crean instituciones, se disponen instrumentos, se diseñan procesos y, como ya se vio párrafos arriba, se evalúa la política correspondiente, sin embargo, los resultados no son los anunciados. Si se dejan a un lado factores intervinientes como los intereses económicos afectados por la acción pública y la escasa participación social, queda en la mesa de análisis la actuación de los gobiernos.

El interés manifestado por el gobierno federal en las declaraciones públicas ante la prensa no corresponde con las acciones concretas. Greenpeace (2019) ha puntualizado que, a pesar de que el presidente Andrés Manuel López Obrador ha ratificado su apoyo a los Acuerdos de París y la atención al cambio climático, el inicio de su gobierno perfila a México como un desastre climático, debido a las decisiones que se han tomado en sentido contrario, particularmente por su política energética basada en el consumo de combustibles fósiles. Más aún, el decremento en el presupuesto federal para la atención al cambio climático es prueba fehaciente de la poca importancia que merece el fenómeno.

Pero, no solo el Gobierno Federal es omiso o poco intensivo en materia de cambio climático; los gobiernos estatales y municipales alientan políticas contrarias. De acuerdo con INFOBAE (2020), materias como transporte (en donde concurren los tres órdenes de gobierno), recaudación fiscal (desplomada en estados y municipios, pero muy concentrada en la federación) y vivienda (expansión de la oferta no sustentable), se gestionan al margen de los criterios establecidos para combatir el cambio climático. Los gobiernos locales parecen no tener en mente su responsabilidad frente al cambio climático.

De acuerdo con Moreno y Marquina (2017), a pesar de los avances institucionales y de la información lograda respecto al fenómeno del cambio climático, los actores gubernamentales involucrados (federación, estados y municipios) deberán plantear el esquema de gobernanza que hasta ahora ha predominado, sobre todo para entender que solo la acción conjunta (técnica y políticamente racional) puede abonar en la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático. El SINACC debe probar que su diseño puede enfrentar la prueba del ácido que implica su puesta en marcha.

Consideraciones finales

Como se ha señalado, México es, por su posición geográfica, uno de los países más afectados por el cambio climático, aunque su contribución al deterioro ambiental, en términos de comparación mundial, no sea alarmante. Tal circunstancia es suficiente para que el país tenga una posición y estrategia muy bien definida, para constituirse en autoridad moral y de gestión ante los países con mayor daño planetario. Para ello, además de la contribución social y privada, la federación mexicana debiera contar con estructuras, procesos, instrumentos y actores gubernamentales con la suficiente racionalidad política y administrativa para enfrentar esta adversidad.

Para que México pudiera acreditar una racionalidad convincente frente al cambio climático los medios empleados deberían de ser consecuentes.

Así, las estructuras que el país ha desarrollado para ampliar la acción de los poderes públicos tradicionales y enfrentar sus problemas con mayores expectativas de éxito están por probar su eficacia, lo que significa que distribuir el poder, las decisiones, la presencia en la palestra política y la acción concertada son llamados a la retracción de la tendencia centralizadora y del patrón de gobierno anclado en mando y control. Es el caso de las estructuras intergubernamentales como foros, paneles, consejos, comités, consorcios y sistemas nacionales.

Una condición necesaria para enfrentar el cambio climático es entender la coincidencia entre dos complejidades. Por un lado, referente al deterioro ambiental, reconocer sus múltiples dimensiones, explicaciones causales, prolegómenos, causantes, alternativas y procesos. Por el lado del Estado, hay que reconocer que habida cuenta de la diferenciación social, extensión territorial, diversidad económica y perplejidad ante el fenómeno, la alternativa es alinear los esfuerzos y capacidades que la federación, en su naturaleza asociativa, puede brindar.

Tal naturaleza asociativa encuentra su potencia en dos factores clave. Por un lado, la unidad a que convoca un fenómeno que no discrimina a nadie; por el otro, la diversidad de sujetos, singulares y colectivos, que, con diferentes capacidades, informaciones, públicos atentos, alianzas y expectativas, puede atender diferentes componentes y dimensiones del fenómeno. Por eso, la acción concertada llama al entendimiento, comunicación, paridad, innovación institucional, inteligencia y voluntad política. Esta ecuación, en realidad, es tributaria de una federación en movimiento.

En consecuencia, los espacios institucionales como el Sistema Nacional de Transparencia; Sistema Nacional Anticorrupción; Sistema Nacional de Seguridad Pública; Sistema Nacional de Salud; y, particularmente, el Sistema Nacional de Cambio Climático, requieren una reconversión institucional tal que les permita estructurarse y funcionar de manera congruente con la federación que los ha creado. La expectativa es que el SINACC, abandone su situación de cumplimiento internacional e incumplimiento interno, muy parecida al dicho popular: “candil de la calle y obscuridad de la casa”. Acaso, es necesario que un tema como el federalismo, hoy nacionalmente abandonado, recobre vigor y la discusión pública derive en nuevas problematizaciones con nuevas alternativas.

En efecto, replantear la estructuración y funcionamiento del SINACC en el marco de la federación mexicana, si auténtica, implica *re-visar* (mirar otra vez, para descubrir cosas nuevas), en su complejidad, el conjunto de instituciones y actores involucrados para diseñar, implementar y evaluar políticas (en el marco de la Política Nacional de Cambio Climático) que concurran en el objetivo, a través de la riqueza de su diversidad. No basta con segmentar mecánicamente las manifestaciones del problema y esperar, por generación espontánea, que cada cual cumpla a cabalidad y con convicción natural con la parte “que le toca”. El concierto federal espera ya otras rutas.

Bibliografía

Aguilar M. Alejandro Alejo Pompilio (2009), Innovación en la gestión de los recursos hídricos en Hidalgo, Colegio de Postgraduados, Tesis presentada como requisito parcial para obtener el grado de Doctor en Ciencias, Montecillo, Texcoco, Edo. de México, disponible en http://hdl.handle.net/10521/1443.

Aristegui Noticias (2019), AMLO redujo presupuesto contra cambio climático de 61 a 39 mil mdp; Greenpeace se ampara, en *Aristegui Noticias*, edición del 16 de mayo de 2019, disponible en https://aristeguinoticias.com/1605/entrevistas/amlo-redujo-presupuesto-contra-cambio-climatico-de-61-a-39-mil-mdp-greenpace-se-ampara-video/

Aristegui Noticias (2019b), Descarta AMLO declarar emergencia climática, en *Aristegui Noticias*, edición del 23 de septiembre de 2019, disponible en https://aristeguinoticias.com/2309/mexico/descarta-amlo-declarar-emergencia-climatica/

Conde, Cecilia (2007), México y el cambio climático global, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.

Greenpeace (2018), 100 días de gobierno que perfilan a México a un desastre climático: Greenpeace, en https://www.greenpeace.org/mexico/noticia/1893/100-dias-de-gobierno-que-perfilan-a-mexico-a-un-desastre-climatico-greenpeace/

INECC (2018), Evaluación estratégica del avance subnacional de la Política Nacional de Cambio Climático, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, Ciudad de México.

INFOBAE (2020), México ante la emergencia climática: cómo convertirse en una economía prospera y evitar una catástrofe ambiental, en https://www.infobae.com/america/mexico/2019/10/22/mexico-ante-la-emergencia-climatica-como-convertirse-en-una-economia-prospera-y-evitar-una-catastrofe-ambiental/

Ley General de Cambio Climático (LGCC) (2012).Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

Monge, Yolanda (2018), Trump sobre el informe del cambio climático: "No me lo creo". El presidente de EE UU niega el impacto sobre la economía del que avisa un documento de la propia Casa Blanca, en *El País*, edición del 27 de noviembre de 2018, disponible en https://elpais.com/internacional/2018/11/27/estados_unidos/1543283242_634443.html, consultado el 4 de abril de 2020.

Moreno Plata Miguel y Marquina Sánchez María de Lourdes (coordinadores) (2017), La gobernanza urbana y metropolitana en la era del cambio climático, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Ediciones Eón, México.

Morín E. (1990), Introducción al Pensamiento Complejo, Gedisa, Argentina.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SMARN) (2013). Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental. Dirección General de Políticas para el Cambio Climático. Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC). México.

United Nations (2007), A report of Working Group I of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers. en Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M.Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

Watts Ronald (2006), Sistemas federales comparados, Marcial Pons, Barcelona.

Gobierno abierto desde lo local y su relación con los ODS

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza

Introducción

El gobierno abierto es parte de la agenda pública de diversos países. Dejó de cuestionarse en términos de una utopía y ahora se analizan los problemas que enfrenta para llevarse a la práctica. En México, el gobierno abierto se instaló bajo la normativa del Sistema Nacional de Transparencia a partir de la reforma constitucional de 2015, siguiendo una premisa: lograr que la transparencia sirva para resolver los asuntos públicos mediante la participación del ciudadano y, especialmente en los gobiernos locales, se promueva la colaboración para sumar capacidades. Tal premisa sugiere que el gobierno abierto giraba en torno del componente de la transparencia y el acceso a la información pública. Antes bastaba abrir ventanas de las oficinas para transparentar lo que hacía el gobierno, ver su funcionamiento y evaluarlo. Ahora eso resulta insuficiente, especialmente cuando se propone alcanzar los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS).

Mientras la transparencia abrió las ventanas de las oficinas de gobierno a los ciudadanos, el gobierno abierto debió abrir las puertas para que accedan a la mesa donde se toman las decisiones, deliberar acerca de los problemas críticos de una sociedad. Los ODS se formulan con base en problemas críticos de la sociedad global o mundial. Se requiere la participación de todos con fines de intervención y modificar el estado actual de cosas. Desde la sociedad civil, el gobierno abierto dejó de concebirse como una transparencia de datos, y ahora es una caja de herramientas para la participación ciudadana, que viene a fortalecer la gobernanza democrática.

¿Cómo contribuye el gobierno abierto en alcanzar el cumplimiento de los ODS?

Esta ponencia tiene como propósito generar un análisis acerca de la puesta en práctica de acciones en gobiernos locales de México, y si ello implicó alguna vinculación al cumplimiento de los ODS, especialmente en los momentos de pandemia que actualmente se padece a nivel global. Se analiza al final un estudio de caso en el norte de México.

1. El gobierno abierto

El gobierno abierto tomó auge con el lanzamiento de la Alianza por el Gobierno Abierto en el seno de la Asamblea de Naciones Unidas de septiembre de 2011. Ocho países lanzaron en conjunto la iniciativa que buscó promover en el mundo el cumplimiento de la transparencia, la participación y la colaboración, como ejes centrales de la interacción de los gobiernos con ciudadanos. Esta Alianza Global se propuso generar ambientes de rendición de cuentas, innovación y nuevas formas de comunicarnos. Solo así germina un gobierno abierto, no se crea por decreto o reformas constitucionales, aunque la reforma normativa es necesaria, pero por si misma no es suficiente.

Ahora suman casi diez veces más el número de países integrantes de esta Alianza. Con casi 80 miembros, se ha mostrado que un gobierno abierto es útil para superar problemas, identificar nuevos problemas y perfilar alternativas de solución a problemas de política pública.

Se trata de un concepto que es más conocido por sus componentes, que por su definición. César Cruz (2015) lo define como "filosofía político administrativa y como un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica" (Cruz, 2015:39), y pone a discutir si se trata de un modelo de gobernanza o un modo de operación de los gobiernos, es decir, debate si constituye un modelo de gestión pública.

Esta discusión no es nueva, ya se abordó por Mariñez y Valenzuela (2013) al analizar el caso local mexicano sobre gobierno abierto, quienes pusieron a discutir el concepto de gobierno abierto entre diversos autores, y ahí se definió que el gobierno abierto no es un modelo de gestión propiamente dicho, pero requiere de gestionarse bajo el modelo del Nuevo Servicio Público (Denhard y Denhard, 2000, citados por Mariñez y Valenzuela, 2013) el cual se contrastó en ese libro con otros dos modelos de gestión: el modelo tradicional de administración pública y la nueva gerencia pública.

Bajo esta idea, un modelo de gobernanza abierta y colaborativo requiere de varios principios y valores. Esto implica que el arreglo institucional y el modelo de comunicación entre gobierno y ciudadanos bajo una idea apertura, dispone de una filosofía política y administrativa, cuyos principios y valores son justamente la transparencia, la colaboración, la participación, la integridad, innovación, cocreación y rendición de cuentas. Estos principios son puestos en práctica bajo arreglos institucionales que generan ambientes favorables a la implementación. Gobierno abierto es un concepto sencillo, pero a la vez, de difícil aprehensión, como sucede con el concepto de política pública y otros más del campo de las ciencias administrativas, las ciencias sociales y políticas.

La definición de gobierno abierto es diferente según el ámbito de aplicación al cual se refiera, y eso significa que acepta múltiples niveles de operación, de entendimiento y comprensión. Toda definición de gobierno abierto tiene como irreductible tres elementos centrales: transparencia, participación y colaboración. Transparencia por sí sola no es sinónimo de gobierno, requiere de la participación bajo lógicas de colaboración.

La transparencia que requiere un gobierno abierto avanza hacia la información útil para el ciudadano. Y esto implica apropiación ciudadana, para exigir, y colaborar, pero también para ejercer derechos.

2. Transparencia

Si se tuviera un nivel de cumplimiento del 100% de las obligaciones de transparencia estipuladas en la norma jurídica, la realidad en tiempos de pandemia ya generó nuevos desafíos para cumplir con publicar en Portales de Transparencia y facilitar el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública, con el inconveniente de la suspensión de plazos legales para hacer exigible el derecho, pero que al activarse el plazo solo estará acumulando solicitudes de información cada Unidad de Transparencia. De ahí la importancia de la generación de estrategias para tener información proactiva en los portales de las oficinas públicas, generar protocolos de prevención para gestionar la información pública en una pandemia y el rediseño de políticas y programas de transparencia y gobierno abierto, para atender las cambiantes realidades.

Sánchez Valdés (2019: 57) sugiere que "…los procesos de reforma paulatina tienden a generar un entorno propicio para nuevas reformas en el largo plazo, pues los cambios en la organización comienzan a verse como algo cotidiano y esto impulsa, a su vez, que se lleven a cabo nuevos cambios". No obstante, ante un cambio radical, forzado y no previsible, en lugar de procesos de cambio se tienen procesos de adaptación.
La transparencia se refiere a la claridad con que se deben mostrar los asuntos públicos al ciudadano, y en todo caso, "la transparencia es en un sentido estricto una cualidad de un objeto, pero se le usa de manera más amplia como un conjunto de características de un proceso de información" (Cejudo et al, 2012: 18). Al entender la transparencia como "la práctica de colocar la información en una vitrina pública" (Ugalde, 2002:17), se propicia que el principio constitucional de máxima publicidad de la información gubernamental sea atendido a cabalidad y se rindan cuentas del destino de los recursos que usa la administración pública. Los recursos que usa la administración son diversos y se entienden las capacidades, presupuestos, decisiones, discursos, acciones, todo ello, podría estar contenido en documentos, materiales audiovisuales, testimonios, notas, entre otros instrumentos de información.

La transparencia también se define como "la disponibilidad de información para el público general y claridad sobre las reglas, regulaciones y decisiones de gobierno" (Mariñez y Valenzuela, 2013:68).

Sea como cualidad de un objeto o proceso, como práctica de colocar información o poner a disposición el público todo tipo de decisiones del gobierno, tales definiciones conducen a identificar a la transparencia como un concepto instrumental de la gestión y la política pública, que permite gestionar la información pública, construir conocimiento acerca de lo que hace el gobierno y proveer insumos para el proceso de hechura de las políticas públicas. Por tanto, su importancia está ubicada en tres planos:
1. El básico o individual, que implica obtener información pública de interés para el ciudadano que ve afectado algún derecho o desea ejercer algún derecho que incide en su esfera privada.
2. El colectivo, que se refiere al interés de las organizaciones de la sociedad civil para que los gobiernos rindan cuentas.
3. El político, que se refiere a la construcción de la decisión pública sobre un tema específico.

Es parte central de toda política pública, obtener datos e información para identificar un problema público y establecer, desde la sociedad y el gobierno, alternativas de solución que compiten en la arena pública para obtener atención del gobierno, y seleccionar la mejor de ellas. Los procesos decisorios, requiere claridad de objetivos, coherencia de la política y calidad del flujo de información pública para el éxito en la implementación de toda política pública, sea en salud, educación medio ambiente, entre otras (Gelders, 2005: 375).

3. La otra cara de la transparencia: el acceso a la información pública

El acceso ciudadano a la información pública se enmarca como un derecho humano a la libertad en su sentido más amplio. Como lo indica Bertha Maciel (2020)

La jurisprudencia interamericana ha establecido que la libertad de expresión es caracterizada por ser un derecho con doble dimensión: una individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones; y otra colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenas y a estar bien informada (Maciel, 2020: 6).

El Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) está reconocido y protegido por la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en sus múltiples expresiones, inclusive la búsqueda de toda persona a solicitar, incluso si se trata de recibir y emitir opiniones sobre la función de lo gubernamental y comunicarlas por cualquier medio y forma legítima (Maciel, 2020:7). Este derecho está consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la interpretación de su ejercicio debe seguir el principio pro-persona. Esto implica que toda solicitud de acceder a información no debe ser interpretada de manera restrictiva.

Por otra parte, el DAIP se define como el mecanismo de transparencia que activa el ciclo de producción, conservación, tratamiento y socialización de datos públicos, su traducción en decisiones públicas y rendición de cuentas. Si bien existe otro mecanismo conocido como SIPOT (Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia) que genera información de oficio y se publica de manera obligatoria, el derecho de acceso a la información permite acceder a información en manos del gobierno que generalmente no está publicada. En consecuencia, el DAIP y el SIPOT son herramientas que existen para transparentar lo público. Un problema es que tales mecanismos no garantizan por si solos, y en automático, mayor transparencia en las políticas, en virtud del fenómeno conocido como transparencia opaca (Fox, 2007), que se manifiesta por la existencia de divulgación ineficaz de la información, sobrecarga de información y volúmenes inmanejables de datos que, además, son de mala calidad (Oszlak, 2016, O'Neill, 2002 citado por Rumbul, 2016: 15).

La divulgación voluminosa de datos puede terminar por saturar la capacidad de procesamiento e impedir que el solicitante identifique la información útil o la más relevante (Rumbul, 2016). La falta de suministro de datos de buena calidad, en formato reutilizable como Excel o SPSS, en lugar del PDF, el uso excesivo de datos de mala calidad o datos smog e irrelevantes, o bien, la falta de divulgación focalizada por parte de los gobiernos, frustran el desarrollo y la implementación de herramientas de tecnología cívica que puedan apoyar la transparencia y el acceso a la información pública.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública define el DAIP como un derecho humano que comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información (LGTAIP, 2015). Las Unidades de Transparencia son la instancia organizacional responsable de gestionar el derecho humano de acceder a la información pública. Su actividad está basada en procesos, reglamentos, manuales, normas jurídicas y jerarquías de mando que se organizan al menos en tres niveles.

Al nivel directivo, corresponde la toma de decisiones y regularmente se les observa como parte de los Comités de Transparencia, para decidir sobre la información que es pública o reservada, que contiene datos personales protegidos por la ley, o los datos que serán abiertos a la sociedad civil. El nivel operativo, es el responsable de traducir la decisión en operación. Esto implica activar procesos y procedimientos que ejecutan la decisión tomada en el nivel directivo. El personal operativo es responsable de solicitar a nombre del ciudadano la respuesta que corresponde emitir al servidor público. El personal administrativo, vinculado a las Unidades de Transparencia, se refiere a los servidores públicos que poseen o generan la información que fue solicitada por el ciudadano. Por tanto, resguardan archivos que se producen con motivo de su actuación pública.

Las Unidades de Transparencia, en tanto organizaciones responsables de publicar la información obligatoria por la ley, reciben, coordinan, formulan respuesta y procesan toda solicitud de acceso a la información pública, sea desde la PNT u otro medio. Sin embargo, tales Unidades se observan como islas dentro de todas las dependencias e instituciones de la administración pública, cuando su trabajo debe parecerse a una vasta red intercomunicada.

Son ellas las que aprecian la importancia de una cultura de la transparencia en la operación cotidiana de los servidores públicos. De igual manera, se benefician al inducir procesos y crear relaciones intraorganizacionales que reduzcan la incertidumbre en el ciudadano, promueven la rendición de cuentas y la vinculación al exterior bajo la condición de hacerlo de una manera clara y articulada ante la sociedad civil (Arellano, 2005: 52-53).

Las Unidades de Transparencia que conocen los valores organizacionales de la integridad, apertura, sencillez, inmediatez y ética, generan mayor confianza ciudadana en el actuar y sus resultados. Transparentar no es lo mismo que acceder a la información, son verbos complementarios, pero no sinónimos. En suma, la transparencia es una obligación de los gobiernos mediante la cual resulta posible mejorar las condiciones para el acceso a la información pública. La transparencia proactiva, mejora las probabilidades de aprovechar, más y mejor, el DAIP.

4. Gobierno abierto para el cumplimiento de los ODS

Los ODS son los siguientes: 1. Fin de la pobreza, 2. Hambre cero, 3. Salud y bienestar, 4. Educación de calidad, 5. Igualdad de género, 6. Agua limpia y saneamiento, 7. Energía asequible y no contaminante, 8. Trabajo decente y crecimiento económico, 9. Industria, innovación e infraestructura, 10. Reducción de las desigualdades, 11. Ciudades y comunidades sostenibles, 12. Producción y consumo responsables, 13. Acción por el agua, 14. Vida submarina, 15. Vida de ecosistemas terrestres, 16. Paz, justicia e instituciones sólidas, y 17. Alianzas para lograr los objetivos.

El foco de interés de la ponencia, está puesto en el ODS 16, especialmente en tiempos de turbulencia como la actual pandemia. Es justo en tiempos del covid19, que se mostró que las tragedias y crisis son tierra fértil para la corrupción, la exclusión social y el debilitamiento de las instituciones públicas. Es cuando operan excepciones en compras públicas gubernamentales, se suspenden plazos para proveer información pública, se reasigna el presupuesto sin pasar por el Congreso para reorientar el gasto y solicitar créditos, y se genera opacidad en la rendición de cuentas.

Este contexto atenta contra el avance de todos los ODS, particularmente contra el número 16 que busca desterrar la corrupción, la exclusión social y la impunidad como fenómenos que evitan la paz y el desarrollo social. La solidez de las instituciones para el cumplimento del ODS 16, depende de los componentes de un gobierno abierto: transparencia, participación ciudadana y colaboración, para generar ambientes de rendición de cuentas, cocreación e innovación social.

5. Herramientas de gobierno abierto para rendir cuentas frente al Covi19

Existen varios puntos centrales en la ponencia, y destaco el superar las imposibilidades de la rendición de cuentas y verificar el cumplimiento de las obligaciones de transparentar proactivamente y respetar el acceso a la información pública en tiempos de pandemia. Se mencionan dos antecedentes de monitoreo y vigilancia ciudadana. La primera se dio en alianza con los Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Estatales Anticorrupción, lo cual que implica una relación de verificación y apertura desde la sociedad civil hacia el gobierno. La segunda experiencia de apertura se dio desde un órgano garante de transparencia hacia el gobierno con apoyo de la sociedad civil para elaborar Protocolo de prevención para la trasparencia y la apertura institucional propuesto por el InfoCDMX y GIZ México. Finalmente presento un caso de estudio en proceso de investigación, donde desde el gobierno se solicitó la auditoria en tiempo real de los recursos aplicados en materia de salud, desarrollo social y economía, con motivo del covid19.

Experiencia de Investigación desarrollada por Transparencia Mexicana y Tojil, estrategia contra la impunidad A.C.

Las organizaciones de la sociedad civil líderes del tema, como Transparencia Mexicana y Tojil, estrategia contra la impunidad A.C., realizaron un seguimiento y monitoreo de la transparencia y el acceso a la información, de los recursos públicos y de las contrataciones hechas en tiempos de covid19, con el apoyo de los Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Estatales Anticorrupción de México. Algunos de sus hallazgos se presentan en tres categorías: a) Derecho a la información, b) Recursos públicos y c) contrataciones públicas.

El mecanismo de seguimiento a los fondos, planes, programas y acciones para enfrentar el covid19, conocido como Susana Vigilancia e implementado por Transparencia Mexicana y Tojil, plantea un modelo de seguimiento para los poderes de las entidades federativas. Para el Poder Ejecutivo aborda los siguientes tópicos:

a) Derecho a la información.

Se llevó a cabo en tres etapas o episodios. El primer episodio con cierre el 7 de abril de 2020, arrojó como información que 24 entidades federativas tenían un solo sitio web y que los 8 estados restantes, Campeche, Chiapas, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala, no tienen aún un micrositio que concentre la información pública gubernamental en un solo punto.

Para cumplir al 100% con este rubro, se observó tres puntos esenciales. De acuerdo con Transparencia Mexicana y Tojil, la información mínima que debe publicar un micrositio está dentro de tres grandes categorías:

(1) la información sobre el control de la epidemia (medidas sanitarias para la población, estadística sobre contagios, decesos, recuperaciones y casos sospechosos),

(2) la información sobre los planes, programas y acciones para enfrentar la epidemia y sus consecuencias económicas y sociales, y
(3) la información sobre los recursos económicos y financieros que se destinarán a su atención.

Del análisis de la información se advierte que los micrositios de Jalisco, Guerrero y Michoacán son los únicos que hasta el momento cuentan con información sobre estas tres categorías en el mismo sitio. Las 21 entidades federativas restantes, cumplen con uno o dos de los tres puntos anotados.

El segundo episodio o etapa, se realizó del 8 al 16 de abril de 2020. Chiapas, Nayarit, Sinaloa y Tlaxcala se sumaron a la lista, ahora de 28 entidades federativas que cuentan ya con un micrositio oficial para informar sobre COVID-19. Continua la falta información homogénea y precisa de los mínimos que debe tener cada una de las tres categorías anotadas líneas arriba.

El tercer episodio, comprende del 17 al 21 de abril de 2020 destacan Transparencia Mexicana y Tojil, que continúan habilitados los 28 micrositios estatales para informar a la población sobre el COVID, pero 16 entidades federativas y la federación no publicaron información clara y precisa sobre los planes para enfrentar la pandemia y sus consecuencias económicas. Destacan Campeche, Tabasco y Nayarit han decidido no informar en sus páginas oficiales de internet, nada respecto a las medidas de salud que debe seguir la ciudadanía.

b) Recursos públicos.
Transparencia Mexicana y Tojil señalan que de contratarse deuda para enfrentar la pandemia del covid19, las entidades federativas deberán transparentar al menos, la siguiente información:

La información mínima que debe conocer la ciudadanía de manera sencilla y en lenguaje ciudadano es: Monto de la deuda, acreedor, fecha del contrato y contrato íntegro de la deuda, proceso y forma de contratación de la deuda, plazo y condiciones generales de pago, incluyendo tasa de interés, destino de la deuda y en qué se invertirá el dinero, seguimiento al ejercicio de los recursos públicos en los que se invertirá y refinanciamiento en caso de que aplique (Transparencia Mexicana, 2020).

En materia de deuda pública, al 11 de junio de 2020, solo Jalisco y Guanajuato han publicado el monto de la deuda contraída. Solo cuatro gobiernos estatales publican información suficiente para estimar el total de los créditos para empresas por entregar, en el marco de la emergencia sanitaria y sus consecuencias sociales y económicas. Coahuila informa sobre 800 millones de pesos (mdp), Puebla sobre 540 mdp, Sonora por 185 mdp y Zacatecas por 70 mdp.

Durante el mes de junio, Transparencia Mexicana y Tojil observaron que solo Chihuahua, Guerrero, Nuevo León y Tlaxcala, de las 32 entidades federativas del país, distinguen que recursos destinan a la emergencia sanitaria y cuáles recursos destinan a la mitigación de efectos económicos. La suma de los recursos públicos anunciados por los gobiernos, suman 636 mil y solo el 2% corresponde las entidades federativas. Todo el monto es para atender la pandemia y para reactivar la economía y 14 entidades federativas anuncian el monto destinado de manera acumulada para ambos propósitos (Chihuahua, Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas y el Gobierno Federal), pero Chihuahua, Guerrero y Nuevo León si separan los montos para emergencia sanitaria y para reactivación económica.

c) Contrataciones públicas.
Para el 5 de mayo de 2020, solo 5 entidades federativas (Ciudad de México, Jalisco, Nuevo León, Sinaloa y Sonora), habían transparentado el conjunto de bienes y servicios contratados en la pandemia.

Para el 28 de mayo del mismo año, el número de entidades federativas aumentó a 9, de las cuales 7 publican información en base de datos (Ciudad de México, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Sinaloa y Sonora) y 2 lo hacen PDF (Nuevo León y Zacatecas).

Apoyados en el mismo mecanismo Susana Vigilancia también realizó monitoreo y seguimiento de las acciones realizadas por el Poder Legislativo. Sus hallazgos se resumen en los siguientes rubros:
a) Auditorias especiales por Covid19.
Para mayo de 2020, Transparencia Mexicana y Tojil identificaron que solo el Estado de Sonora, a través del ISAF (Instituto Superior de Auditoria y Fiscalización) realizó auditoria en tiempo real de los recursos asignados a mitigar los efectos de la pandemia. Esto a pesar de que 19 Institutos Superiores de Auditoria están activos.
b) Comisiones legislativas especiales por el Covid19.
De las 32 Cámaras legislativas locales y las 2 Cámaras del Congreso de la Unión solo dos Congresos Estatales, crearon Comisiones especiales por el Covid19, fueron Coahuila y Sonora.
c) Comparecencias de funcionarios ante el H. Congreso del Estado por tema Covid19.
12 órganos legislativos del país tuvieron al menos una reunión de trabajo o comparecencia con funcionarios o funcionarias de los Poderes Ejecutivos para informar sobre el uso de los recursos públicos y las acciones emprendidas para hacer frente a las consecuencias sanitarias, económicas y sociales ocasionadas por Covid19.
d) Protección de derechos ante medidas del Covid19.

Al 8 de julio de 2020 Transparencia Mexicana y Tojil observaron dos tipos de afectaciones a los derechos ciudadanos: filtros sanitarios y restricción de movilidad al libre tránsito. 9 entidades federativas impactaron la movilidad y libre tránsito de sus territorios (Ciudad de México, Coahuila, Colima, Estado de México, Hidalgo, Nuevo León, Sonora, Yucatán y Zacatecas) y 6 instalaron filtros de revisión sanitaria para transeúntes y automovilistas (Ciudad de México, Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Yucatán y Zacatecas). Ninguna entidad federativa tiene a la vista en sus micrositios COVID-19 el protocolo bajo los que operan los filtros, lo que dificulta al ciudadano hacer valer sus derechos.

Protocolo de prevención para la trasparencia y la apertura institucional propuesto por el InfoCDMX y GIZ México
Otro ejercicio que busca mejorar la rendición de cuentas y que la gestión de la información pública en tiempos de crisis sea una realidad, fue realizado durante julio y agosto de 2020 por el InfoCDMX con el apoyo de la Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit GIZ México, a través del Proyecto para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (PROFOSC). Mediante el uso del método de cocreación y la instalación de mesas de trabajo, se generó el Protocolo de prevención para la apertura de la información pública ante situaciones de emergencias. Convocados por el InfoCDMX, académicos especializados en gestión de la información, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, especialistas en gestión del riesgo, titulares de Unidad de Transparencia y personal del equipo Estado Abierto del InfoCdMX se realizaron seis mesas de cocreación y la asistencia de múltiples actores mencionados líneas arriba, permitió verificar que los acuerdos tomados en las mesas de trabajo fueran atendidos, e incorporados en el Protocolo de prevención, además de identificar precisiones y proveer comentarios que puedan ser analizados por la Secretaría Técnica que coordinó el ejercicio de cocreación, función que estuvo a cargo de la Dirección General Estado Abierto del InfoCDMX.

Cuadro 1.

Durante el mes de septiembre de 2020, el protocolo que se alude se presentó en evento internacional a celebrado en la Ciudad de México, el cual llevó por título 2do Coloquio por un Reconstrucción Abierta en la Ciudad de México, los días 7 y 8 de septiembre.

6. Sonora: un estudio de caso en el norte de México

El estudio de Transparencia y Tojil, pudo dar cuenta de la situación de Sonora en perspectiva compara sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparentar y proteger el acceso a la información pública en tiempos de pandemia. A petición de la Titular del Ejecutivo, el ISAF inició cuatro auditorías en tiempo real vinculadas a COVID-19.

De acuerdo con Transparencia Mexicana y Tojil, en 2016 un grupo de organizaciones civiles, sociales y académicas impulsaron una reforma a la Ley de Fiscalización Superior del país y se aseguró de que la ley previera circunstancias como las que ahora vivimos, que los órganos de fiscalización superior cuenten con herramientas jurídicas y técnicas para enfrentar la situación: se trata de auditorías especiales coloquialmente conocidas como "auditorías en tiempo real" (Transparencia Mexicana, 2020).

En Sonora, la reforma que alude el anterior párrafo fue constitucional. El 13 agosto de 2018, el Congreso del Estado mediante mecanismo previsto, reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, para adicionar el siguiente párrafo al artículo 67 constitucional:

Asimismo, previa solicitud de los entes fiscalizables, el Instituto podrá llevar a cabo auditorías en tiempo real y, una vez concluidas, deberá formular un dictamen en el que se contenga un informe individual derivado de dicha auditoría. Para efectos de lo dispuesto en el presente párrafo, el hecho o período fiscalizado, se sujetará a los a los (sic) principios previstos en el artículo 67 de esta Constitución, dándose la definitividad después de la emisión del dictamen.

De este modo, se habilitó la atribución constitucional y legal al ISAF para que pueda practicarse auditorias en tiempo real. Al existir fuertes exigencias y controversias dirimidas en medios de comunicación, donde las organizaciones exigían transparencia al gobierno sobre el manejo de los recursos públicos vinculados a la emergencia sanitaria, el ISAF emprendió diversas acciones de fiscalización de los recursos mediante auditorias en tiempo real a petición de la Gobernadora del Estado de Sonora, titular del Poder Ejecutivo.

Se trata de auditorías en tiempo real a Servicios de Salud de Sonora (SSA), a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a la Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora (FIDESON) y al Centro de Atención para el Desarrollo Integral de la Familia de Hermosillo (DIF). En anexos se adjunta la cronología de cada auditoria. Las actividades realizadas en las auditorias en tiempo real están publicadas en el sitio de internet del ISAF en formato de cédulas que describen las acciones realizadas y su temporalidad. No obstante, al no encontrarse evidencia del resultado obtenido, ha sido solicitado el resultado de la auditoria a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Cuadro 2.

La auditoría practicada en tiempo real, es un ejercicio innovador, único en México que conduce a identificar que las fortalezas institucionales son centrales en tiempos de crisis y la vía más sólida para lograr la apertura de las instituciones públicas. Derivado de lo anterior, se realizó un ejercicio de verificación de los cinco puntos denominados en este capítulo como las cinco imposibilidades de la rendición de cuentas.

Imposibilidad 1. La ausencia de una infraestructura tecnológica. La parte gubernamental mostró que es posible implementar un gobierno digital sin perder eficacia en el trabajo, ni generar dificultades para la rendición de cuentas. El uso intensivo de las plataformas como medios de comunicación se incrementó exponencialmente, y adquirió mayor relevancia el uso de micrositios para informar e interactuar con ciudadanos.

Imposibilidad 2. La escaza formación de servidores públicos para una gestión pública capaz de enfrentar problemas emergentes. La pandemia mostró para el caso de Sonora, que existe recurso humano preparado y decidido a enfrentar las emergencias, en este caso la sanitaria, con responsabilidad y preparación continua, sobre todo, con iniciativa para superar dificultades normativas y operativas de las organizaciones o entidades públicas a las cuales pertenecen. La generación de micrositios para informar sobre los recursos públicos y acciones tomadas con motivo de la pandemia, sugieren que se cuenta con personal calificado para estas emergencias. Voluntad política sin la formación de una personal calificado para operar las decisiones públicas, no es muy útil.

Imposibilidad 3. Un marco legal que no responde a la normalidad interrumpida, menos a una contingencia sanitaria como el covid19. La fortaleza institucional en relación con la auditoria en tiempo real, mostró que se debe trabajar continuamente bajo decisiones con sentido de urgencia, especialmente siguiendo la ruta de un modelo de gestión basado en la apertura institucional permanente y así estar preparados ante una futura emergencia sanitaria o de otra índole.

Imposibilidad 4. La aparición del oportunismo político, que intenta mantener inactivos los controles previstos en la administración pública para la prevención del covid19. El caso de Sonora mostró que solo si se tiene trabajo colaborativo se podrá desterrar creencias sin sustento, noticias falsas y estereotipos que no ayudan a superar la pandemia bajo parámetros de rendición de cuentas.

Imposibilidad 5. Una ciudadanía replegada siguiendo la estrategia de confinamiento para evitar contagios, no evito la innovación social desde la participación ciudadana. La pandemia mostró una sociedad civil responsable e innovadora que tiene importantes iniciativas ciudadanas, como el fondo solidario de la OSC, Hermosillo Como Vamos. También se mostró que los espacios institucionalizados de los Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Anticorrupción, que colaboró con Transparencia Mexicana y Tojil, y con el InfoCDMX y otras organizaciones de sociedad civil, devino en importantes iniciativas sociales.

El caso Sonora en tiempos de pandemia, brinda lecciones importantes. No se detectó que alguna de las imposibilidades descritas, fueran motivo para dejar de rendir cuentas durante el covid19. La participación ciudadana para la rendición de cuentas del gobierno es fundamental, y también central para generar insumos de política pública, especialmente cuando las decisiones públicas se deben tomar en corto tiempo y bajo situaciones de presión administrativa, política y social. La transparencia proactiva ha sido útil para ganar en legitimidad, pero también para mejorar la calidad de los gobiernos.

Conclusiones

A partir del análisis del caso Sonora, es posible identificar a manera de conclusión algunas de las características de un modelo emergente de la gestión de la transparencia y la información pública para la rendición de cuentas en tiempos del covid19.

La primera es la sustitución de una transparencia informativa, por una transparencia interactiva como lo exige el gobierno abierto. De ahí que las auditorias en tiempo real, aunque son excepcionales, se podrán poner en práctica cuando se conozca como son de gran ayuda para prevenir la corrupción y mejorar la calidad de la decisión de los gobiernos respecto al destino de los recursos públicos.

La segunda característica consiste en que los modelos de gestión de la información en tiempos de pandemia, no pueden prescindir de la participación ciudadana. La existencia de espacios institucionalizados de participación ciudadana deben aprovecharse como lo hizo Transparencia Mexicana, Tojil y el InfoCDMX, a través de los Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Anticorrupción. De este modo se aumenta en inteligencia colectiva.

Una tercera característica en un modelo de gestión de la información pública emergente es relativa a la actuación de los Congresos Estatales, los cuales son fundamentales para el fortalecimiento institucional en tiempos del Covid19, como lo mostró el caso de Sonora. La reforma constitucional de 2018 sobre auditoria en tiempo real, la formación de la comisión de covid19, mostró que se pueden tomar medidas preventivas adecuadas. En Colima se presentó la iniciativa de modificar la Ley de Fiscalización sobre auditoria en tiempo real y no se aprobó. En Jalisco se presentó propuesta de exhorto en el pleno del Congreso del Estado para solicitar practicar auditorías a los recursos destinados por covid19, tampoco se aprobó.

En resumen, el covid19 está generando un modelo de gestión de la información pública con parámetros cercanos a lo que viene sosteniendo el gobierno abierto desde hace más de una década. Pero es fundamental cuidar que se trate de un modelo cuya premisa sea rendir cuentas a los ciudadanos.

Bibliografía

Arellano, David (2005). "La Transparencia desde la Teoría de las Organizaciones", en Merino, Mauricio (Coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI y CIDE.

Cejudo, Guillermo, López-Ayllón, Sergio y Ríos, Alejandra (2012). *La Política de Transparencia, Instituciones, Logros y Desafíos*, CIDE, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora (2018). Boletín Oficial del Gobierno del Estado. Reforma que adiciona un segundo párrafo al artículo 67 constitucional, publicado el13 agosto de 2018.

Cruz, César (2015) "¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual". *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm.8, 37-56.

Fox, Jonathan (2007). "The uncertain relationship between transparency and accountability", *Development in Practice*, 17(4-5), 663–671. [DOI:10.1080/09614520701469955].

Gelders, Dave (2005). "Public information problems in the implementation of public policy: The long road of the reflecting license plate in Belgium", *Government Information Quarterly*, 22, 374–388.

Ley General (2015). Transparencia y Acceso a la Información Pública. Congreso de la Unión.

Maciel, Bertha (2020). "Las implicaciones de la Ley General de Archivos para el Derecho de Acceso a la información pública", *Estudios en Derecho a la Información*, número 9, enero-junio, 3-24. [DOI: http://dx.doi.org/10.22201/iij.25940082e.2020.9.14276].

Mariñez, Freddy y Valenzuela, Rafael (2013). *Gobierno Abierto ¿Más Innovaciones? ¿Más Gobierno? ¿Más Sociedad? ¿En que consiste? Propuestas para los Gobiernos Locales*. Escuela de Gobierno y Política Pública (EGAP), M.A. Porrúa, México.

Oszlak, Oscar (2016). "Gobierno abierto el rumbo de los conceptos", en Luna, Issa; Bojórquez, José; -y Hofmann, Andrés (Coords.), *Gobierno abierto y el valor social de la Información pública*, México, UNAM.

Peruzzotti, Enrique (2008). "Marco conceptual de la Rendición de Cuentas". Ponencia preparada para la *Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior* (OLACEFS), Auditoria General de la Nación, Buenos Aires, Argentina.

Ramón, Xavier, Mauri-Ríos, Marciel y Díaz-Campo, Jesús (2020). "Instrumentos de rendición de cuentas impulsados por los medios de comunicación: percepción de los periodistas y ciudadanos españoles", *Revista de Comunicación*, vol.19, N° 1, 221-241.

Rumbul, Rebecca, (2016). "Developing Transparency through Digital Means? Examining Institutional Responses to Civic Technology in Latin America", *eJournal of eDemocracy and Open Government*, 8(3): 12-31.

Sánchez, Víctor Manuel (2019). "Mejorar la Evaluación en Materia de Transparencia a partir de la Experiencia de la Ciudad de México", *Estudios en Derecho a la Información*, Número 7, Enero- Junio, 53-70. [DOI: http://dx.doi.org/10.22201/iij.25940082e.2019.7.13017]

Schedler, Andreas (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia 03*, IFAI, México.

Transparencia Mexicana (2020). *Informe de resultados del mecanismo de seguimiento los planes, fondos, programas y acciones para enfrentar el covid19*.
Ugalde, Luis Carlos (2002). *Rendición de Cuentas de Democracia: El caso de México*, IFE, México.

Reseña biográfica

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza. Doctor en Política Pública por el Tecnológico de Monterrey, campus Monterrey. Actualmente es profesor de la Universidad de Sonora. Miembro de Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México, nivel I. Twitter @RafaelVzlaM. Email: rafael.valenzuela1@gmail.com

Cuadros, tablas y gráficos

Cuadro 1. Asistencia en el ejercicio de creación para Protocolo de Apertura Institucional

Mesas	Asistencia actores	Sociedad civil y academia	Autoridades	Numero de acuerdos
1. Martes 7 de julio 2020	18	11	7	11
2. Jueves 9 de julio 2020	18	11	7	7
3. Martes 14 de julio 2020	14	9	5	12
4. Jueves 16 de julio 2020	19	10	9	9
5. Martes 4 de agosto 2020	18	11	7	14
6. jueves 6 de agosto 2020	21	12	9	11

Fuente: elaboración propia con información de las mesas de cocreción.

Cuadro 2. Cronograma de actividades de la auditoria en tiempo real.

Fecha	**Actividades realizadas por el personal del ISAF**
27 de marzo de 2020	Inicio de Auditoría
27 de marzo de 2020 al 22 de mayo (4 sesiones)	Asistencia a las sesiones celebradas por el Comité Mixto, con el fin de conocer las instrucciones y lineamientos que se aprueben para la adquisición de los insumos, equipamiento y bienes para atender la contingencia sanitaria Covid-19
27 de marzo a la fecha (5 sesiones)	Asistencia a las sesiones celebradas por el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de los Servicios de Salud Sonora, con el fin de verificar que atiendan las instrucciones emitidas por el Comité Mixto, así mismo, verificar que los procedimientos de adjudicación sean realizados de manera clara y transparente.
7 de abril de 2020	Se realizó de forma selectiva una verificación física de las adquisiciones de equipo médico, como son ventiladores, monitores, camas de hospitalización y camillas de traslado, comprobando que los equipos entregados por el proveedor sean coincidentes con las características y descripción señaladas en la factura, así como también cumpla con las especificaciones señaladas por el área médica de servicios de salud.

7 de abril al 30 de junio de 2020	Se verificó en forma selectiva que los expedientes del personal médico y enfermeros que fueron contratados para atender la contingencia sanitaria Covid19, reúnan la totalidad de los documentos señalados como requisitos por el área de recursos humanos de los servicios de salud sonora.
8 de abril de 2020 al 30 de junio de 2020	Se realizó de forma selectiva una verificación física de los insumos y material de curación, como son cubrebocas, overoles, guantes, gel antibacterial, verificando que los artículos entregados en el almacén por el proveedor coincidieran con la descripción señalada en la factura, además que cumpla con requisitos señalados por el área médica de servicios de salud.
8 de abril de 2020 al 30 de junio de 2020	Se verifica que los insumos, equipamiento y bienes adquiridos, sean registrados en los sistemas de contabilidad, así como que las entradas de almacén sean registradas de manera oportuna en sus sistemas de inventarios.
20 de abril de 2020 al 30 de junio de 2020	Se verifica que los recursos destinados para la contingencia sanitaria Covid19, sea operados, administrados y ejercidos en una sola cuenta bancaria, con el fin de mantener un mejor control sobre los recursos.
19 de mayo al 30 de junio de 2020	Se verifica que los recursos autorizados destinados para la contingencia sanitaria Covid19, sean depositados en forma oportuna, que cuenten con el documento que ampare el recurso recibido y se encuentren registrados correctamente.
25 de mayo de 2020	Se realizó un inventario en el Almacén de Activo Fijo, tomando como base las notas de remisión.
9 de junio al 30 de junio de 2020	Revisión de las facturas y contratos por la adquisición de insumos, equipamiento y bienes adquiridos.

Fuente: ISAF 2020.

VISIÓN SISTÉMICA EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES: ANÁLISIS DE CAPACIDAD OPERATIVA Y ESTRATEGIAS DE FORTALECIMENTO

COORDENADORA

INGRID ARACELY BERMEO ZAPATER

Innovando en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales: una mirada interterritorial, intersectorial y multiactor

Ingrid Aracely Bermeo Zapater

Modelo de descentralización en Ecuador: una organización por silos

A nivel mundial se han implementado diversos modelos de descentralización, que responden a los sistemas económicos, políticos y sociales de cada país. No obstante, parece haber consenso en que la descentralización es la "transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos financieros, materiales y tecnológicos de las entidades de la función ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos" (Barrera et al, 1999: 34).

En el caso ecuatoriano, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – Cootad – define a la descentralización como "la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados" (Cootad, 2010).

Los instrumentos de descentralización y desconcentración se intensificaron en América Latina en los años setenta (Barrios, 2012), como una respuesta a problemas de carácter organizativo y de eficiencia económica principalmente (Vásquez Barquero, 2000:28). Posteriormente, a finales de los ochenta, América Latina emprende el camino hacia diferentes formas de descentralización, las mismas que se enmarcan en dos proyectos políticos opuestos. Por un lado, el proceso de reforma política y económica del Estado bajo los preceptos del neoliberalismo y, por otro, la demanda desde los territorios que se presenta alineada a la recuperación de la democracia formal en la región (Finot, 2001).

El primer proyecto alude al desmantelamiento del Estado bajo la promesa de la modernización, que consistía en traspasar el poder del gobierno central hacia las empresas privadas. El segundo refiere a una demanda que nace desde los territorios, con el propósito de consolidar la democracia y de conectar las necesidades de los gobiernos subnacionales con las políticas del Estado nacional.

Ambos casos dan cuenta de un nuevo relacionamiento del Estado en un escenario complejo de política. En este contexto, el gobierno nacional coordina y coopera con otros actores como el mercado, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales, así como con los gobiernos subnacionales del país. Esto exige pensar en una nueva forma de gobernar para evitar los problemas de coherencia y coordinación en las políticas públicas (Pierre y Peters, 2000). Estos cambios provocaron un aparente debilitamiento del Estado y por ese motivo algunos autores hablaron de su vaciamiento y de la posibilidad de gobernar sin gobierno.

No obstante, el Estado continúa en el centro y tiene el rol de proveer una dirección coherente a la sociedad a través de la determinación de objetivos nacionales (Peters, 2000). En este escenario, un cambio fundamental ha sido el desplazamiento de instrumentos coercitivos y su reemplazo por mecanismos participativos que involucran a los diversos actores en la toma de decisiones y en la planificación.

Así, la descentralización se constituye en un proceso más político que técnico. Esto quiere decir que se debe tomar en consideración a todo el Estado y en su relación entre los diferentes niveles de gobierno de acuerdo a los contextos históricos.

Por tanto, se incorpora la variable de corresponsabilidad del gobierno central y los gobiernos subnacionales en la implementación de la descentralización y su articulación con todos los actores del territorio que intervienen en el ejercicio de las competencias descentralizadas. Entonces, el gobierno central no se vacía de su poder, sino que para sostener adecuadamente el proyecto de descentralización se requiere de un gobierno nacional (ecuatoriano) fortalecido que consiga insertar el proceso en el modelo de desarrollo de país.

Así, la descentralización es un proceso que distribuye el poder entre los distintos centros que coexisten al interior del Estado. No obstante, como se ha mencionado anteriormente, no existe un proyecto único de descentralización sino que este se ajusta a cada contexto. Una forma de identificar las diferencias consiste en la observación de los propósitos que persigue. Por ejemplo, un proyecto que nazca en el seno del neoliberalismo utilizará a la descentralización como un fin para reducir el espacio de acción del Estado bajo la consigna de modernización, eficiencia y eficacia en manos del sector privado.

En el caso ecuatoriano, la descentralización no termina en sí misma, sino que es un medio para promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, tal como reza el numeral 6 del artículo 3 de la Constitución de la República. Esto significa que el proyecto de descentralización se encuentra atado al modelo de desarrollo, a la planificación, al cumplimiento de objetivos de país y la resolución de problemas de orden nacional.

Esta es una condición que marca una diferencia con los proyectos anteriores de descentralización, que respondían a los intereses de determinados sectores sociales y territoriales, que solían corresponder a los gobiernos locales con mayor capital económico, político y social; de esta manera se profundizaba la inequidad territorial (Larrea, 2012).

En razón de lo expuesto, es relevante precisar que no debe observarse una causalidad unidireccional entre descentralización y equidad territorial, porque ambos elementos encierran una diversidad de factores que sería osado afirmar que lo uno genera lo otro. Es por esto que a lo largo del documento se exponen todas las variables que permiten valorar la complejidad de esta relación y que dan luces respecto a un fortalecimiento institucional que responda a las necesidades heterogéneas del territorio.

Con la Constitución de 2008, que dispone que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia que se gobierna de manera descentralizada, cambia el paradigma y la prueba insigne de esto es la recuperación de la facultad de planificación del Estado (todos los autores). Así, en el 2009 se publica el primer Plan Nacional para el Buen Vivir, que contiene las políticas, programas y proyectos que orientan a todos los sectores.

Bajo el paraguas de esta macro política, se institucionaliza la descentralización y se define con claridad la rectoría, empieza entonces un proceso ordenado, incluyente, obligatorio y progresivo que define con claridad las competencias exclusivas por nivel de gobierno y que también considera un modelo de equidad territorial en la asignación de recursos. De manera que el objetivo fundamental es alcanzar un desarrollo territorial equitativo, solidario y sustentable, así se consolida un Estado que piensa y trabaja por el bien común. Con el modelo actual se comprende que para impulsar el desarrollo local se requiere de un gobierno central fortalecido que defina las políticas nacionales que potencialicen las iniciativas locales.

De este modo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-Cootad (2010), el Plan Nacional de Descentralización (2012-2015, la Estrategia Territorial Nacional (2013-2017) enmarcada en el Plan Nacional para el Buen Vivir, forman el conjunto de instrumentos de política pública que han permitido la transición hacia una descentralización integral con la que cuenta el país actualmente.

El proceso de descentralización abarca tres ámbitos fundamentales: a) lo político en cuanto a la legitimidad de la representación política y organización del poder en los niveles de gobierno; b) lo administrativo en relación a la transferencia de competencias y facultades, por lo tanto, la organización del Estado; y c) lo financiero con respecto a los recursos que se destinan a los distintos niveles de gobierno para implementar proceso de descentralización.

Todas estas dimensiones se concretan en la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial a través de sus planes propios y en articulación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Además, en el marco del sistema de finanzas públicas, los GAD deben someterse a las reglas fiscales y de endeudamiento análogas a las del gobierno central (art. 293 de la Constitución).

En cuanto a cambios de orden operativo, en el Cootad (2010) se define el Sistema Nacional de Competencias, constituido por "el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno, que son desarrolladas según los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad para construir un país democrático, solidario e incluyente".

El Consejo Nacional de Competencias – CNC – es el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias, esto quiere decir que el CNC ha generado un espacio de relacionamiento e interacción entre el poder central y los diferentes niveles de gobierno, con el fin de concretar el empoderamiento de los gobiernos locales y permitir efectivamente el ejercicio de su autonomía.

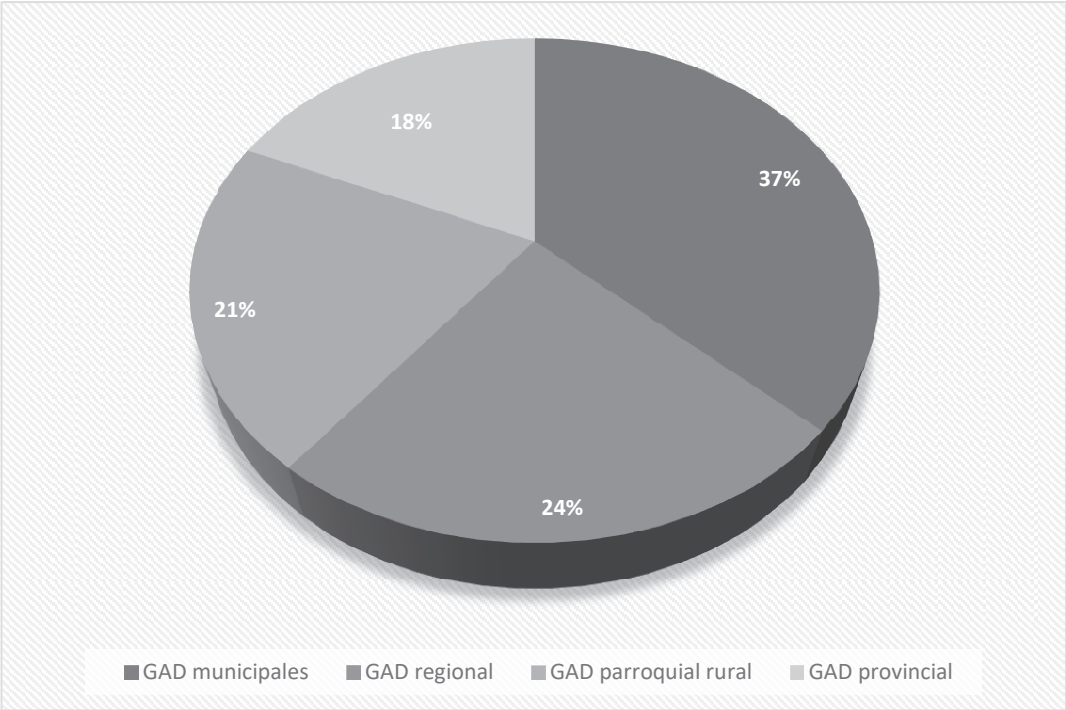
Sin embargo, después de diez años de operativizar el modelo de descentralización en el país, el objetivo principal de promover la equidad territorial no se ha concretado. Varias causas pueden enumerarse, pero en este documento señalaremos el tipo de distribución de competencias y el fortalecimiento institucional de los gobiernos seccionales.

El CNC ha descentralizado 10 competencias, por tanto no todas las que se encuentran en el Cootad han pasado por un proceso de regulación y/o transferencia. El modelo ha otorgado competencias bajo una concepción que separa lo urbano de lo rural por cada nivel de gobierno.

Así, los gobiernos autónomos descentralizados – GAD – municipales tienen a su cargo competencias de carácter urbano, mientras que los GAD provinciales y parroquiales rurales tienen a su cargo competencias focalizadas en lo rural. Esto ha causado problemas en la gestión articulada porque se divide a los territorios y se obstaculiza el diálogo urbano-rural, sobre todo cuando muchos GAD municipales tienen una vocación agropecuaria.

Además, se evidencia que el nivel municipal es quien concentra el mayor número de competencias. De 38 competencias, 14 son de este nivel, mientras 7 son del nivel provincial y 8 corresponden al nivel de gobierno parroquial rural. Aunque no se han conformados los GAD regionales, el Cootad les otorga 9 competencias, actualmente lo que corresponde a este nivel de gobierno está a cargo del gobierno central. Por tanto, los GAD municipales tienen el 37% de las competencias, los GAD regionales el 24%, los GAD parroquiales rurales el 21% y los provinciales el 18%.

Gráfico 1. Porcentaje de competencias por nivel de gobierno



Elaboración: Bermeo, 2020

Adicionalmente, el modelo descentralización no solamente adolece de esa noción municipalista como responsable de lo urbano, en desconexión con las competencias de carácter rural que son exclusivas de los otros dos niveles de gobierno, sino que cada una de las competencias se han encasillado en sectores que no se empatan con la naturaleza de los problemas del territorio y de las tendencias en gestión pública. Por ejemplo: en el 2011 el CNC transfirió el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial a los gobiernos municipales sin un enfoque de movilidad sostenible que incluye también una noción de gestión ambiental. Así como en este caso, los modelos de gestión no están planteados con la posibilidad de hacer dialogar a los diferentes sectores.

Precisamente por ello, esta propuesta ensaya alrededor de un abordaje integral de los problemas, considerando a los gobiernos locales como agentes de desarrollo económico, social y ambiental en sus territorios.

Una visión sistémica del fortalecimiento: un análisis desde los *wicked problems*

Los wicked problems (problemas retorcidos en español) han estado presente en la literatura sobre planificación durante más de cuarenta años, el documento más socializado es el de Rittel y Webber (1973). Más adelante este término entraría en el debate de las políticas públicas, con la finalidad de mejorar el proceso de toma de decisiones.

Este tipo de problemas son de naturaleza social, por tanto están presentes en los retos que enfrentan las autoridades locales. Un problema retorcido es difícil de definir y pueden estar sujetos a muchas interpretaciones. Entonces, partiendo de estas condiciones, el actual modelo de descentralización en el Ecuador tiene un diseño que limita el abordaje de estos problemas. Esto, sumado a la aversión al error que tienen los gestores públicos, da lugar a que continuamente propongan soluciones desde silos, repitiendo procesos y prácticas alejadas de la colaboración y la co-creación desde diferentes disciplinas.

Con la finalidad de tener claridad respecto a los problemas retorcidos, a continuación se presentan las diez características principales (Rittel & Weber, 1973):

1. No existe una formulación definitiva de un problema retorcido. En este caso, cada solución aislada al mismo cambia la forma de entender al problema en sí mismo. Por ejemplo, la desnutrición crónica podría ser un problema de salud, pero también de provisión de agua potable, por tanto no existe un único sector en el que se enmarque el problema.
2. No se puede determinar cuándo y cómo terminará el problema. No existe una regla, puesto son multicausales y tienen un alto grado de incertidumbre.
3. Las soluciones de los problemas retorcidos no son verdaderas o falsas, sino mejores o peores. De ahí que un gestor público local debe estar consciente de las limitaciones para hacer frente al problema.
4. Con lo anteriormente mencionado se relaciona la característica de que los problemas retorcidos no tienen una solución inmediata o a largo plazo. Cada intervención que se realice dará lugar a nuevos efectos.
5. Cada solución es una operación de una sola vez, cada intento cuenta significativamente.
6. No existen a priori un set de soluciones posibles para resolverlos.
7. Cada problema retorcido es esencialmente único. Esto significa que en cada contexto tendrá unas características específicas que deben considerarse para el planteamiento de soluciones.
8. Cada problema retorcido puede ser considerado como un síntoma de otro problema retorcido. Por este motivo, la identificación de causas y efectos es difusa.
9. Como se señalo en el primer punto, la elección de la explicación del problema retorcido determina la naturaleza de su resolución. Por tanto, la existencia de una discrepancia puede ser explicada de muchas maneras.
10. Finalmente, para Rittel & Weber (1973), los planificadores o tomadores de decisión son responsables de las acciones que generan sus intervenciones.

Por lo anteriormente expuesto, se proponen tres condiciones para hacer frente a este tipo de problemas: interterritorialidad, intersectorialidad y multiactoría.

La interterritorialidad: borrando las líneas imaginarias

En Ecuador existen 1060 gobiernos locales, 221 GAD municipales, 23 GAD provinciales y 816 GAD parroquiales rurales. La hiperfragmentación del territorio ha dado lugar a municipios que en extensión y densidad poblacional son más pequeños que parroquias rurales que pertenecen a grandes ciudades como Quito. Sin embargo, la heterogeneidad se da también en el ámbito de las capacidades institucionales, dejando atrás el objetivo de la descentralización que consiste en procurar la equidad territorial. Así, la capacidad operativa de la mayoría de GAD municipales dan cuenta de sus problemas técnicos y de gestión para ejercer adecuadamente sus competencias y por tanto atender a los problemas de su población.

Para ilustrar esta situación, cabe indicar que en el año 2018, 166 GAD municipales (de los 221) presentan un índice de capacidad operativa inferior al promedio nacional que se ubica en 17,7 puntos sobre 30, de conformidad con la línea base que corresponde al año 2016. A pesar de que el marco normativo vigente abre la posibilidad de conformar modelos de gestión asociativa, como mancomunidades y consorcios, estos dependen de la afinidad política de las máximas autoridades. En este sentido, los GAD se muestran reacios a iniciar un proceso asociativo debido a la fragilidad de su permanencia que es amenazada cada cuatro años. Aunque algunas han podido sortear esto y se han constituido en entidades técnicas, no es el caso de la mayoría.

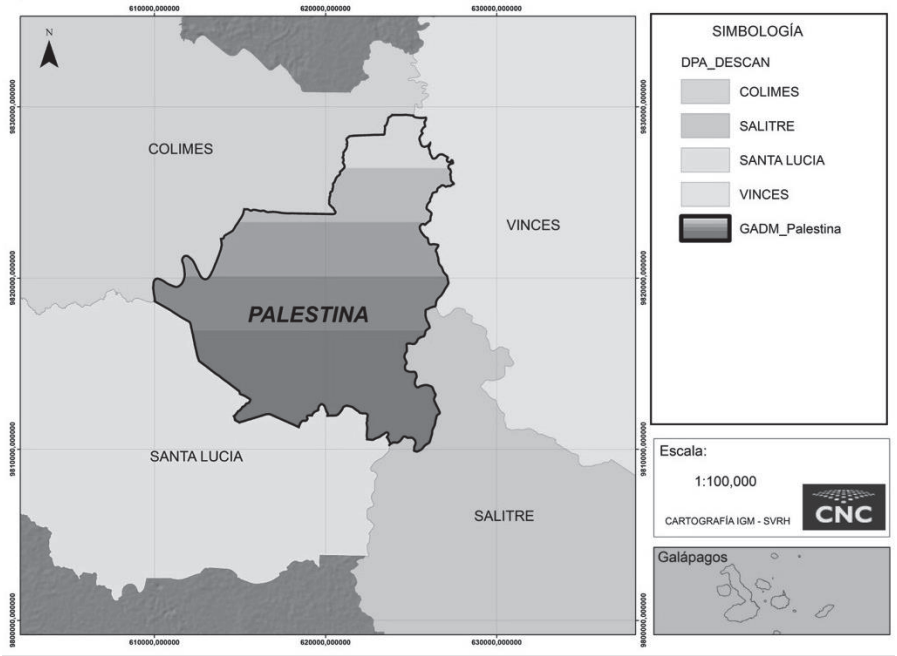
Ante esto, desde el año 2018, la Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD – DFI – del Consejo Nacional de Competencias, ha desarrollado una metodología que propone en primer término, realizar una entrada desde la planificación que permita a los GAD identificar potenciales oportunidades de articulación con sus vecinos.

Todos los gobiernos locales del Ecuador deben elaborar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial – PDOT – en atención a su competencia. Otros cuerpos normativos como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y el Reglamento a esa ley, determinan los plazos y condiciones con que deben cumplir esos instrumentos. Asimismo, la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, rectora de la planificación, emite los lineamientos técnicos y guías para su elaboración. A pesar, de que en la ley se conmina a los GAD a articular sus programas y proyectos con los otros niveles de gobierno, esto no se cumple a cabalidad.

En principio, los GAD municipales deberían hacer su plan tomando en consideración los planes de los GAD parroquiales rurales y los GAD provinciales deberían recoger los programas y proyectos de los parroquiales rurales y municipales. Una de las causas de esta escasa articulación responde a centrarse en su circunscripción territorial, desconociendo o dejando de lado los elementos comunes que se comparten con sus vecinos del mismo nivel de gobierno y de otros niveles de gobierno.

Con la finalidad de romper con esta mirada limitada, la DFI ha generado una herramienta que permite incluir los programas y proyectos de los GAD circundantes para observar los puntos en común, de tal forma que se diseñen intervenciones integrales. A continuación el gráfico de una localidad y el ejemplo de una matriz de interrelación de PDOT.

Gráfico 2. GAD Municipal Palestina y sus vecinos



Elaboración: DFI, 2020

En el gráfico anterior se evidencia la ubicación del GADM Palestina, en este caso se invita al equipo técnico a pensar en las características biofísicas, sociales y culturales que comparten con los GAD que se encuentran a su alrededor. Para identificar los proyectos en común, se ha diseñado una matriz donde se ubican todos los GAD del mismo nivel de gobierno y de otros niveles de gobierno, de acuerdo a los componentes del PDOT: Biofísico, económico productivo, sociocultural, asentamientos humanos y político institucional. A continuación un ejemplo únicamente con uno de los GAD municipales vecinos y con el GAD provincial donde se encuentra el municipio con el que se trabaja (Palestina).

Tabla 1. Matriz de análisis de planes, programas y proyectos del GADM Palestina y GAD circundantes

Componente	**Planes, Programas y Proyectos GADM Palestina 2020-2023**	**Planes, Programas y Proyectos GADM Colimes 2020-2023**	**Planes, Programas y Proyectos GAD Provincial Guayas 2020-2023**
Biofísico	*Se incluyen los proyectos del GAD*	*Se identifican potenciales proyectos conjuntos*	*Se identifican potenciales proyectos conjuntos*
Económico productivo	*Se incluyen los proyectos del GAD*	*Se identifican potenciales proyectos conjuntos*	*Se identifican potenciales proyectos conjuntos*
Sociocultural	*Se incluyen los proyectos del GAD*	*Se identifican potenciales proyectos conjuntos*	*Se identifican potenciales proyectos conjuntos*
Asentamientos humanos (Movilidad – Energía - Telecomunicaciones)	*Se incluyen los proyectos del GAD*	*Se identifican potenciales proyectos conjuntos*	*Se identifican potenciales proyectos conjuntos*
Político institucional	*Se incluyen los proyectos del GAD*	*Se identifican potenciales proyectos conjuntos*	*Se identifican potenciales proyectos conjuntos*

Fuente: DFI, 2020

Este primer análisis que se trabaja con los gobiernos locales permite reconocer la necesidad de sumar capacidades entre diferentes niveles de gobierno, en una articulación horizontal y vertical. De la identificación de potenciales proyectos podría surgir la necesidad de conformar una mancomunidad, sin embargo los GAD también pueden encontrar otras formas de desarrollar proyectos conjuntos a través de otros instrumentos ágiles como convenios.

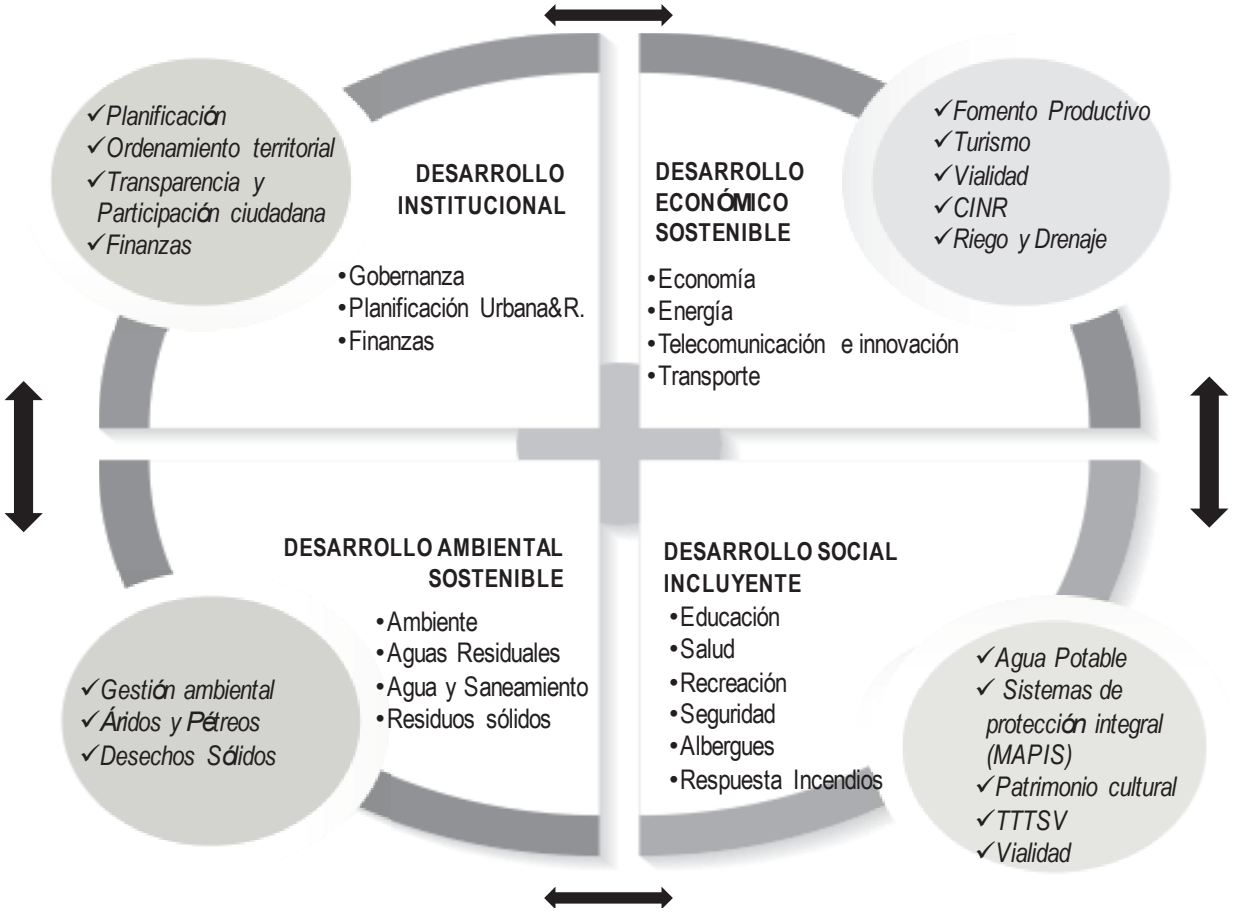
Intersectorialidad: rompiendo los silos del modelo de descentralización

Si los gobiernos locales restringen su ámbito de acción al ejercicio de las competencias, en función de las atribuciones dispuestas por los modelos de gestión, limitan también su poder de agencia para la solución de los problemas del territorio, puesto que ellos no conocen de límites y la ciudadanía tampoco. Las facultades no están claras para un ciudadano común, por tanto sus reclamos los elevarán hacia la autoridad más cercana.

En este sentido, para que los gobiernos seccionales puedan constituirse en agentes de desarrollo, se propone partir de una noción integral que toma en consideración el desarrollo institucional, económico, social y ambiental. Por desarrollo institucional entenderemos al fortalecimiento de los GAD en los ámbitos de planificación, finanzas, transparencia y participación ciudadana. Estos procesos, que generalmente desarrollan las unidades de apoyo, son los puntales para el ejercicio de las competencias. Los desarrollos económicos, sociales y ambientales en interrelación constantes permiten que se aborden las competencias de manera integral.

Más adelante se presenta un gráfico donde constan las competencias descentralizadas por eje de desarrollo, tomando en consideración que todos ellos tienen se encuentran en continua relación.

Gráfico 3. Competencias de los GAD por eje de desarrollo



Elaboración: DFI, 2020

Cuando se les invita a los GAD a pensar en lo expuesto en el gráfico anterior, se rompe con la idea de trabajar únicamente desde cada una de sus competencias y se invita a hacerlo de manera conjunta y partiendo de la noción de multicausalidad y multiactoría de los problemas que deben solucionar. Esa condición de problemas retorcidos requiere que sean analizados desde los cuatro ejes de desarrollo, donde se circunscriben las competencias, para proponer acciones sistémicas. Adicionalmente, se propone que los gobiernos seccionales que cuando se propongan los problemas se haga un cruce por cada una de las competencias de los diferentes niveles de gobierno local. De esa forma puede evidenciarse la relación entre cada una de ellas pero ya en un aspecto concreto como la solución a un problema. Cabe mencionar que las soluciones tienen la categoría de planes, programas y proyectos, puesto que este es el lenguaje con el que están familiarizados los GAD, en atención a la elaboración de los PDOT. Poniendo en práctica esta herramienta, en las intervenciones realizadas por la DFI, los equipos técnicos han planteado proyectos de movilidad sostenible conectados con el patrimonio cultural de la zona, solo por ilustrar este punto.

Bajo esta lógica, las diferentes áreas de los GAD comienzan a trabajar de manera colaborativa, complementaria y subsidiaria. Además, por fuera del GAD, como se ve la relación con competencias de otros niveles de gobierno se trabaja también de manera vertical con gobierno central y otros gobiernos seccionales. Ejemplo de ello son los proyectos de agua potable (competencia de los GAD municipales) que toman en consideración lo relacionado con la captación de agua que implica la conservación de fuentes hídricos, esto último requiere el trabajo con el GAD provincial que tiene a su cargo la competencia de gestión ambiental.

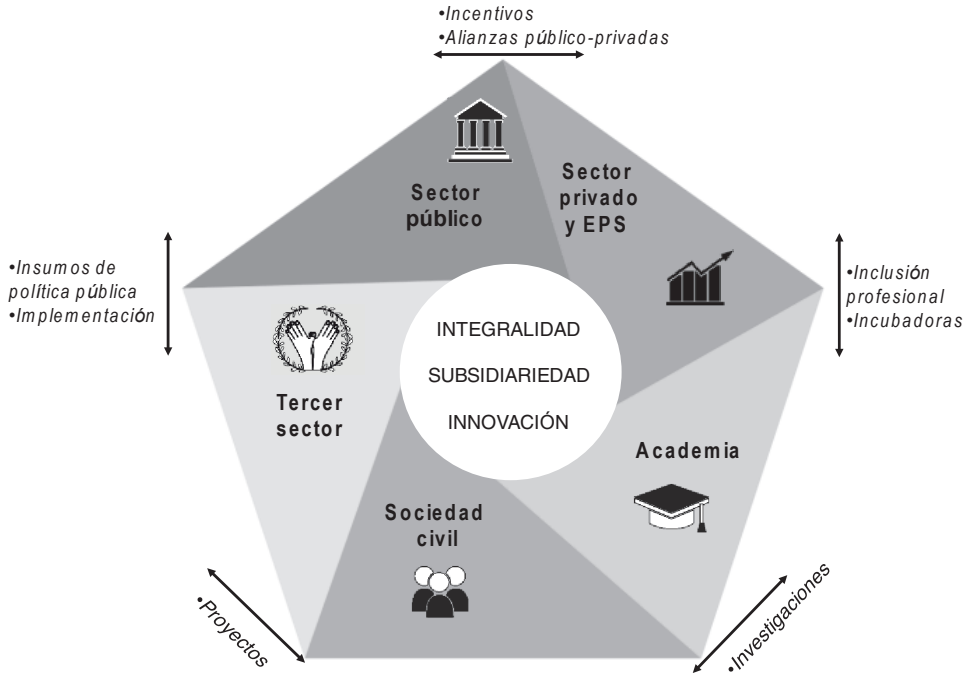
Esta entrada intersectorial permite que los wicked problems del territorio sean visualizados en 360 grados y de la misma manera que las soluciones no sean el resultados de trabajar de la misma forma, sino con una variante que implica innovación en la gestión pública.

Multiactoría para el trabajo colaborativo

Hasta el momento se ha hablado de la interterritorialidad y la intersectorialidad. Otro elemento a considerar para generar soluciones integrales a problemas retorcidos es la multiactoría. Esto hace referencia a la necesidad de incluir a los actores corresponsables del desarrollo tanto en el análisis de las problemáticas como en el diseño de los programas y proyectos, bajo un principio de solidaridad que permita la co-creación, requisito fundamental de la innovación social en territorio. La promoción de las plataformas colaborativas en territorio que se pueden presentar en la forma de mesas de trabajo, de laboratorios de desarrollo, hubs, entre otros, son los espacios donde confluyen actores interesados en debatir alrededor de sus necesidades e intereses, para proponer nuevos métodos de incidencia pública y política. Este trabajo es fundamental para los gobiernos seccionales, puesto que se asienta en la participación ciudadana y transparencia y se consolidan tanto la gobernanza como la gobernabilidad en los territorios.

Actualmente, esta propuesta de relación entre academia, sector público, sector privado, tercer sector y sociedad civil se ha promovido por parte de la DFI con las Escuelas de Gestión y Gobernanza Territorial, que consisten precisamente en espacios de encuentro para discutir las hojas de ruta que son elaboradas por los gobiernos seccionales con el enfoque anteriormente expuesto, de tal forma que se cierra el círculo de análisis de los problemas con actores externos a la gestión del gobierno seccional. Asimismo, la articulación y el compromiso con los temas que se analizan dan lugar a la implementación de los programas y proyectos que se expresan en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Cabe mencionar que estos procesos son más lentos, pero el compromiso desde el inicio deviene en resultados alentadores. Más adelante un gráfico donde se detallan los sectores y las potencialidades de trabajo conjunto. En esta oportunidad se proponen los tipos de acciones que pueden hacer estos actores de par en par, no obstante, las relaciones son diversas y de igual forma las oportunidades que se presentan para el territorio.

Gráfico 4. Entorno para el desarrollo sostenible



Elaboración: DFI, 2020

A lo largo de este documento se han presentado tres propuestas que arrojan luz respecto al abordaje de los problemas retorcidos del territorio, que se salen del modelo de gestión competencial vigente desde el 2008 en el Ecuador. En este sentido, la complejidad de las problemáticas, la escasez de los recursos del gobierno central y los diferentes riesgos que exacerban la inequidad (por ejemplo el Covid 19), demandan que todos los actores corresponsables del desarrollo y especialmente los gobiernos subnacionales repiensen su gestión desde propuestas innovadoras de fortalecimiento institucional que devienen en la formulación de soluciones innovadoras y sostenibles en el tiempo. Se trata de instaurar un nuevo hacer en la gestión pública, que rompa silos, que piense al territorio de manera integral y que sume a diferentes actores. En tal virtud, el cambio pasa también por el ámbito comportamental de las y los gestores de territorio.

Bibliografía

Barrera, Augusto (1999), "Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador", en La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, Flacso, pp. 175-206.

Finot, Iván (2001), "Descentralización en América Latina: teoría y práctica", en Revista Gestión Pública, No. 12, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.

Larrea, Ana María (2012), Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador, Discusión 74, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Peters, G. & Pierre, J. 2005. ¿Gobernanza sin gobierno?: replanteándose la administración pública. En: La gobernanza hoy. Pp. 123-144.

Rittel, H. and Weber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. Policy Sciences, 4 (2), 155-169.

La capacidad operativa de los gobiernos locales como meta de desarrollo territorial en el Ecuador

Irina María Naranjo Zolotova

1 Estrategia Territorial Nacional para el desarrollo

Uno de los fundamentos de la Agenda 2030 es la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, donde se reconoce que "el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan" (ONU, 1986, párr. 2). El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, donde la persona es el sujeto central y participante activo. Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas adecuadas de desarrollo.

Los lineamientos y las políticas que orientan el accionar gubernamental en el Ecuador se encuentran plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Este instrumento incorpora complementariamente la Estrategia Territorial Nacional (ETN) que se dirige a "potenciar las capacidades de los territorios, articular las intervenciones a los objetivos nacionales y definir lineamientos concretos para la acción pública desconcentrada y descentralizada. Esto significa, una armónica coordinación entre la planificación nacional y subnacional a través de la gobernanza multinivel; y la implementación de mecanismos efectivos, participativos y permanentes de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas" (Senplades, 2017: 17).

Según el artículo 36.1 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Coplafip), la ETN se define como "la expresión de la política pública nacional en el territorio y es un instrumento de ordenamiento territorial a escala nacional, que comprende los criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento del territorio, sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, los asentamientos humanos, las actividades económicas, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio natural y cultural, sobre la base de los objetivos y políticas nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo" (Asamblea Nacional, 2016).

Es así que la ETN plantea directrices y lineamientos territoriales en tres ejes: 1) Cohesión territorial con sustentabilidad ambiental y gestión de riesgos, 2) Acceso equitativo a infraestructuras y conocimiento, 3) Gestión territorial y gobernanza multinivel, así como metas e indicadores que ofrecen información desagregada geográficamente de manera que se puedan identificar los desequilibrios territoriales existentes. Es sobre la base de estas metas e indicadores que se realiza el seguimiento y evaluación a los resultados de la implementación de la política pública en el territorio.

Específicamente, la ETN proyecta cuatro metas con sus respectivos indicadores, el presente estudio se enfoca en una de ellas, "Aumentar la capacidad operativa de los GAD hasta alcanzar el valor de la media nacional en todas las dimensiones en los próximos cuatro años".

Para su medición se construye el **"**Índice de capacidad operativa promedio de los GAD provinciales y municipales (ICO)[1]" (Senplades, 2017) que se analiza más adelante en lo concerniente al nivel de gobierno municipal.

[1] En el Ecuador existen tres niveles de gobiernos autónomos descentralizados: provincial, municipal y parroquial rural; sin embargo, el índice de capacidad operativa solamente se mide en los dos primeros por motivos de disponibilidad de información.

2 Capacidad operativa de los gobiernos locales

La descentralización, como forma de gobierno del Estado ecuatoriano, tiene como objetivo fundamental generar equidad territorial; para consolidar este modelo es fundamental el fortalecimiento de las capacidades operativas o institucionales de los gobiernos locales para la prestación de bienes y servicios públicos, de manera que se garantice el ejercicio de derechos de la población.

La entrega de competencias desde el gobierno central a los gobiernos descentralizados no garantiza por sí sola la cobertura y calidad de los servicios prestados. En efecto, Andersson, Gordillo y van Laerhoven (2009) encontraron en su estudio en América Latina una gran variación en la calidad de los servicios públicos entre regímenes descentralizados, señalando que la descentralización no produce un resultado automático sobre un mejor desempeño del sector público. Es por ello que, dicha transferencia de competencias y mayor autonomía debe ir acompañada, no solamente con los recursos asociados, sino también con las capacidades técnicas y gerenciales, es ahí donde el fortalecimiento institucional se configura como un eje transversal de la descentralización, clave para su sostenimiento y logro de sus objetivos.

Ciertamente los territorios no se desarrollan de manera equilibrada, el acceso a empleo, a servicios públicos domiciliarios, educación, movilidad, salud, entre otros, difiere entre regiones e incluso al interno de una misma ciudad. Por ejemplo, de acuerdo al último Censo de Población y Vivienda (2010) realizado en el Ecuador, el 60,1% de la población se encontraba en situación de pobreza, medida por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), pero a nivel de ciudades, en el cantón costero de Muisne ascendía a 98,3% mientras que en el Distrito Metropolitano de Quito, la capital del país, llegaba a 29,7% de la población. Si bien Quito es una de las ciudades con menor incidencia de pobreza, dentro de su jurisdicción también se reflejan disparidades, considerando solamente el área urbana, donde existe mayor acceso a servicios, los niveles de pobreza por parroquias[2] estaban entre el 11,9% y 41,9% de las personas (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010).

Al ser los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) entes de desarrollo en el marco de las competencias que la Constitución y la ley han asignado, cabe analizar el rol que están desempeñando mediante el estudio de sus capacidades operativas y, con base a ello, generar estrategias de fortalecimiento diferenciadas. En especial, porque esto también influye al momento de enfrentar situaciones de emergencia como la pandemia causada por el Covid-19.

Al igual que los niveles de calidad de vida de la población, las capacidades institucionales de los gobiernos locales también son disímiles en el territorio, situación que se intenta evidenciar mediante los resultados del Índice de Capacidad Operativa promedio de los GAD municipales (ICO), a nivel nacional y en los 221 cantones del Ecuador.

2.1 Metodología de medición y análisis de la capacidad operativa

El ICO busca estimar la capacidad de gestión de las competencias y funciones de cada gobierno local conforme las siguientes dimensiones: planificación y ordenamiento territorial, gestión financiera y participación ciudadana. La información proviene de instituciones del Estado central que ejercen la rectoría de la planificación nacional, de las finanzas públicas y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, quienes consolidan los reportes realizados por los gobiernos autónomos descentralizados; mientras que el cálculo e informe del índice, en el marco del seguimiento a la ETN, está a cargo del organismo rector del proceso de descentralización en el Ecuador, el Consejo Nacional de Competencias.

[2] En el Distrito Metropolitano de Quito existen 32 parroquias urbanas.

Cada uno de los componentes: planificación y ordenamiento territorial, gestión financiera y participación ciudadana, se cuantifica mediante la suma ponderada de una serie de indicadores que se encuentran listados en la Tabla 1. El índice, cuya periodicidad es anual y cuenta hasta el momento con una serie disponible desde 2016, como año base, hasta 2018[3], puede tomar valores de 0 a 30 puntos (máximo 10 por cada componente) donde, mientras más alto sea el indicador, revela que el gobierno local tiene mejor capacidad operativa; además, la metodología establece tres rangos para fines interpretativos: si el GAD alcanza una puntuación de 0 a 15, pertenece al rango "bajo" de capacidad operativa, si es mayor que 15 y menor a 25, es "medio" y, cuando alcanza más de 25 puntos, entonces se dice que tiene un desempeño "alto" [4] (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2018).

Esta información también puede ser analizada espacialmente, considerando que resulta valioso conocer si el grado de capacidad operativa de los gobiernos municipales, medido mediante el ICO, depende o está correlacionado con el de sus pares vecinos o, en otras palabras, si la gestión institucional sigue un patrón espacial. Para ello, se estima la autocorrelación espacial mediante el estadístico I de Moran global, "el cual es usado para probar la hipótesis nula de que la autocorrelación espacial de una variable es cero. Si la hipótesis nula es rechazada, se dice que la variable está espacialmente autocorrelacionada" (Getis y Ord, 1995: 286); es decir, la variable o atributo analizado no está distribuido en forma aleatoria. El I de Moran puede tomar valores entre -1 y +1; mientras más cercano a 1 sea el indicador, representa la existencia de mayor nivel de autocorrelación espacial.

Ahora bien, "los indicadores de autocorrelación global no confieren una indicación del patrón de la relación espacial (agrupada o dispersa) entre valores de las unidades territoriales ni su localización. Para ello, Anselin (1995) propuso los indicadores de asociación espacial local (*Local Indicators of Spatial Association,* LISA), que permiten la descomposición de los valores globales, en la contribución de cada observación individual" (Naranjo, 2017: 147).

En ese sentido, aplicando el I de Moran local se puede identificar la formación de conglomerados espaciales de acuerdo con las capacidades institucionales de los gobiernos descentralizados, como soporte analítico para esbozar estrategias de articulación en el territorio que propendan a un desarrollo institucional generalizado. Un conglomerado espacial "significa que el grado de correlación que existe entre indicadores está en función de la contigüidad y distancia entre las unidades territoriales" (Naciones Unidas, 2010: 169).

2.2 Resultados del análisis de la capacidad operativa de los gobiernos locales

Conforme el seguimiento a la meta de la ETN, los resultados del ICO a partir del año 2016 no han sido alentadores; en otras palabras, denotan que se requiere implementar estrategias que coadyuven a la consecución de la meta "Aumentar la capacidad operativa de los GAD hasta alcanzar el valor de la media nacional en todas las dimensiones en los próximos cuatro años" (Senplades, 2017).

En efecto, la capacidad operativa, medida mediante este índice, muestra una tendencia a la baja. En el año 2016 el ICO en los gobiernos locales alcanzó 17,7 puntos, en el año 2017 se redujo a 15,5 y en el 2018 presentó una pequeña recuperación al ubicarse en 15,9. Los resultados desagregados por componente muestran (ver Gráfico 1) que la gestión financiera contribuye con el menor puntaje en los tres años (Consejo Nacional de Competencias, 2020).

[3] La recopilación de información del año 2019 con respecto al componente de participación ciudadana se encuentra retrasado por la pandemia de Covid-19.

[4] Para mayor detalle de la metodología del índice de capacidad operativa promedio de los GAD ver: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estrategia-territorial-nacional/

Se pueden inferir algunas causas de la situación de las capacidades institucionales, por ejemplo que la oferta educativa de tercer y, sobretodo, cuarto nivel, se concentra en las principales ciudades del Ecuador (Quito, Guayaquil y Cuenca) donde migran los jóvenes estudiantes; además, en general el personal con alta cualificación es menor en los GAD que en el gobierno central (Consejo Nacional de Competencias y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012). Así también, sucede con la oferta de capacitación y asistencia técnica, que si bien ha tenido impulso desde los entes asociativos de GAD, Consejo Nacional de Competencias y ministerios rectores de las competencias descentralizadas, su impacto se ha visto reducido. Esto ha llevado a ingeniar nuevas metodologías para ampliar el acceso de funcionarios y funcionarias de los GAD, mismas que se han intensificado debido a la pandemia del Covid-19.

Como se mencionó anteriormente, además de los resultados promedio a nivel nacional, es importante conocer cómo se configuran los resultados de la medición de la capacidad operativa de los gobiernos locales desagregados geográficamente, para identificar los desequilibrios en el territorio. Para ello, se presentan dos mapas temáticos que muestran el índice de capacidad operativa de los gobiernos municipales clasificados según los rangos alto, medio y bajo (ver mapa 1), reflejando la transición del año 2016 al 2018.

En este período de tiempo se observa el incremento de GAD en el rango bajo; es decir, con la menor puntuación. Así, en el año 2016, el 16% de los gobiernos locales analizados no sobrepasaron un ICO de 15 puntos y en el 2018 este grupo creció al 32%, también llama la atención la ausencia de capacidades operativas que se interpreten como "altas". Además, el mapa 1 evidencia que en la Región Amazónica sur-este es donde se deben priorizar estrategias de fortalecimiento institucional que, al mismo tiempo, requieren especial atención por su condición de zona fronteriza[5].

Para profundizar este análisis, y explorar si la variable Índice de capacidad operativa de los GAD municipales se distribuye espacialmente de manera aleatoria y la conformación de conglomerados, se calculó el I de Moran global y local, aplicando el criterio de vecindad de dama con orden 1 de contigüidad, "es decir, considera los vecinos que tocan cualquier parte de los bordes o vértices de la unidad geográfica, pero no los vecinos de su vecino" (Naranjo, 2017: 147).

El gráfico de dispersión de Moran (gráfico 2) representa en el eje *x* los resultados del índice de capacidad operativa de los GAD municipales y en el eje *y* el rezago espacial de la misma variable. Nótese que los valores de la capacidad operativa han sido estandarizados. Representando estos resultados en el mapa, se visualizan los conglomerados espaciales de la capacidad operativa. En el mapa 2 "se simboliza de color rojo la correlación alto - alto también llamada enclaves calientes (cuadrante I) y de color azul la correlación bajo - bajo o enclaves fríos (cuadrante III). Las relaciones bajo- alto (cuadrante II) y alto - bajo (cuadrante IV) están de color celeste y rosado correspondientemente" (Naranjo, 2017: 159).

De acuerdo a los resultados obtenidos, se rechaza la hipótesis nula, esto quiere decir que la capacidad operativa sigue un patrón espacial relacionado con la contigüidad y distancia entre las unidades geográficas. En efecto, el estadístico I de Moran es de 0,134 y significativo (*pseudo p-value*=0,007[6]), lo que denota una autocorrelación espacial positiva; sin embargo, es bastante baja (ver gráfico 1).

En el mapa 2 se pueden observar algunos conglomerados de la capacidad operativa de los gobiernos locales, el más grande está alrededor de Quito, la capital del país, conformado por GAD con índices de capacidad superiores a la media con vecinos que cumplen la misma característica.

[5] La Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo tiene como uno de sus objetivos "el fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía y de las organizaciones e instituciones sociales y estatales insertas en las zonas de frontera" (Asamblea Nacional, 2018).
[6] El test de significancia se realizó con 999 permutaciones.

Lo mismo sucede en la región costa, donde se forma un enclave caliente en el cantón de Guayaquil, el segundo con mayor población y que se caracteriza por tener un fuerte dinamismo económico. Estos sectores pueden constituirse en ejes articuladores y promotores del desarrollo de capacidades institucionales en el territorio.

Lo contrario sucede en la región Amazónica sur - este, donde se distingue, en color azul, dos grupos de GAD con índices de capacidad operativa inferiores a la media, rodeados por gobiernos con valores, de igual manera, bajo la media. Esta región se ha caracterizado históricamente por una baja cobertura en la prestación de servicios públicos. Se convierte en un sector que requiere especial atención ya que concentra deficiencias es las capacidades institucionales.

Con respecto a la relación alto-bajo, es decir aquellas unidades territoriales con capacidades operativas superiores a la media, pero rodeados de GAD con un índice por debajo de la media, puede rescatarse como una oportunidad para interrelacionamiento y apoyo entre vecinos. Cabe señalar que en el mapa 2 no se visualizan los GAD de las islas Galápagos por no contar con unidades geográficas contiguas o vecinas, por lo que el presente análisis no puede ser realizado en dicha área.

3 Conclusiones

La política pública formulada en el Ecuador, considera como una de sus metas, el mejoramiento de la capacidad operativa de los gobiernos locales, específicamente en la Estrategia Territorial Nacional, por ser la manifestación de la política pública en el territorio, según lo establecido en la ley. Por ello, esta estrategia forma parte del Plan Nacional de Desarrollo, instrumento programático que guía el accionar del Estado ecuatoriano y coordina las competencias exclusivas entre el gobierno central y los gobiernos locales por mandato constitucional, de acuerdo con el artículo 280 de la Constitución de la República del Ecuador (2008).

Conforme los resultados expuestos, se evidencia que el índice de capacidad operativa no llega a niveles altos y tiene una tendencia decreciente; su desagregación puede servir como un indicativo de los temas a los cuales dirigir los esfuerzos de superación, sea en el ámbito de la planificación, gestión financiera e incentivo de la participación ciudadana y control social. Estos tres ámbitos conforman una base sólida institucional para la gestión eficiente de las competencias de los gobiernos, que se vea reflejada en la calidad de los servicios públicos y en el impulso del desarrollo desde lo local.

Al realizar el análisis espacial con el índice de capacidad operativa, se obtuvo un I de Morán significativo, positivo pero bajo, de lo que se infiere que existe un ligero grado de autocorrelación espacial en dicha variable, es decir, depende en un bajo grado de la contigüidad y distancia entre los GAD municipales.

Con respecto a la localización de la relación espacial, obtenida mediante el I de Moran local, se logró identificar conglomerados con base a la capacidad operativa. En el mapa se destacan las agrupaciones formadas en la Región Amazónica, donde se concentra un débil desempeño institucional y, por otro lado, aquellos alrededor de las dos ciudades con mayor desarrollo económico, que coincide con un mejor desenvolvimiento de la entidad gubernamental.

Las impresiones de la capacidad operativa develan problemas históricos en el desarrollo institucional que, el modelo de descentralización implementado con la Constitución de 2008, y por qué no, de desconcentración, por la articulación con el gobierno central en el territorio, han buscado revertir. Directamente o no, tiene relación con la descentralización política, financiera y administrativa de los gobiernos subnacionales.

En la implementación de una política pública, un factor determinante de éxito es la articulación multiactor y multinivel. Entre los gobiernos locales ha sido un reto lograr sólidos modelos de gestión asociativos que favorezcan el ejercicio de competencias, así como la transmisión de experiencia y capacidades como un efecto multiplicador en beneficio de la región.

El análisis espacial permitió demostrar que la capacidad operativa tiene muy poca dependencia entre vecinos, tal vez como evidencia de que la cercanía entre los distintos gobiernos que comparten realidades territoriales similares no han sido aprovechadas en la práctica; además, la identificación de conglomerados puede ser un punto de partida para configurar polos de desarrollo, como también priorizar sectores que necesitan articularse, tanto con sus pares como con otros niveles de gobierno, para fortalecerse.

En definitiva, el mejoramiento de las capacidades operativas resulta el cimiento para la prestación de calidad y con calidez de los servicios públicos, como factor de bienestar de la población y el ejercicio de sus derechos, donde los Estados cuentan con un margen de autonomía para la definición de estrategias de desarrollo y acciones específicas para efectivizar dichos derechos.

Finalmente, si bien el índice de capacidad operativa puede presentar limitaciones en la medición y obtención de la información, se constituye en una herramienta para el análisis y seguimiento de la política pública.

La agregación de información muchas veces se convierte en una desventaja para otros propósitos, como por ejemplo en el diseño de estrategias específicas de fortalecimiento institucional, donde los datos que recaba el índice son un valioso punto de partida, pero que requieren de un análisis pormenorizado de acuerdo a la finalidad que se persigue, lo cual podría ser una propuesta para futuras investigaciones.

Bibliografía

Andersson, Krister, Gordillo de Anda, Gustavo y van Laerhoven, Frank (2009). "*Local governments and rural development: comparing lessons from Brazil, Chile México and Peru"*. The University of Arizona Press, Tucson.

Asamblea Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador.

Asamblea Nacional (2016). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Asamblea Nacional (2018). Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo.

Consejo Nacional de Competencias y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2012). "*Plan Nacional de Descentralización 2012-2015"*. Quito.

Consejo Nacional de Competencias (2020). Informe técnico del Índice de Capacidad Operativa promedio de los GAD municipales - ICO.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). VII Censo de Población y VI de Vivienda.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2018). Indicadores Estadísticos homologados para el Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021. Visita el 22 de agosto de 2020 en https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estrategia-territorial-nacional/

Ord, J. K. y Getis, Arthur (1995). "Spatial Autocorrelation Statistics: Distributional Issues and an Application", en *Geographical Analysis*, 27 (4): 286-306.

Naranjo, Irina (2017). "Análisis de la desigualdad en la distribución de la riqueza inmobiliaria en el Distrito Metropolitano de Quito", en *Analitika, Revista de análisis estadístico*, 13 (1): 135-170.

Naciones Unidas (2010). "Pobreza infantil en América Latina y el Caribe".

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades (2017). "*Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida"*. Quito – Ecuador.

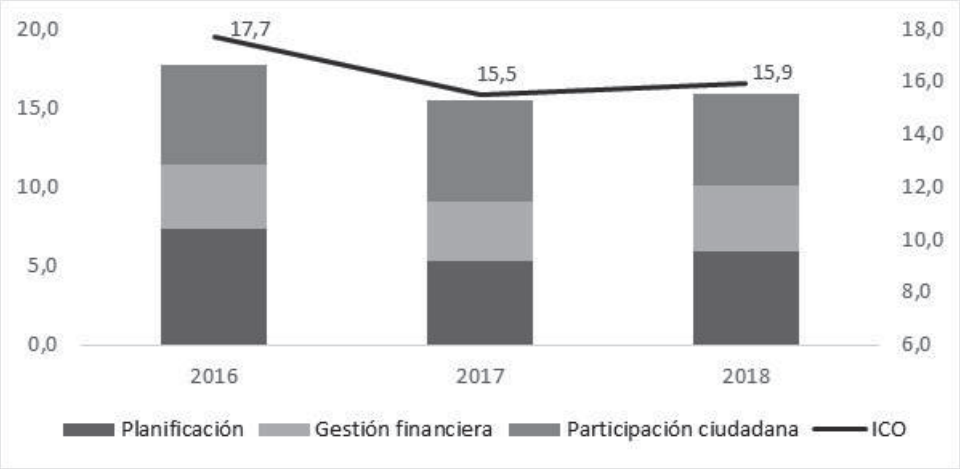
Cuadros, tablas y gráficos

Tabla 1. Indicadores de los componentes del índice de capacidad operativa

Componente	Indicador
1. Planificación y ordenamiento territorial	1.1 Calidad del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)
	1.2 Articulación de los programas y proyectos al PDOT
	1.3 Cumplimiento de metas del PDOT
2. Gestión financiera	2.1 Ejecución presupuestaria de inversión
	2.2 Sostenibilidad financiera
	2.3 Eficiencia en el gasto de inversión y capital
	2.4 Dependencia fiscal
3. Participación ciudadana	3.1 Sistema de participación ciudadana implementado
	3.2 Mecanismos de participación ciudadana implementados
	3.3 Presupuesto participativo
	3.4 Mecanismo de control social por parte de la ciudadanía
	3.5 Implementación del proceso de rendición de cuentas completo

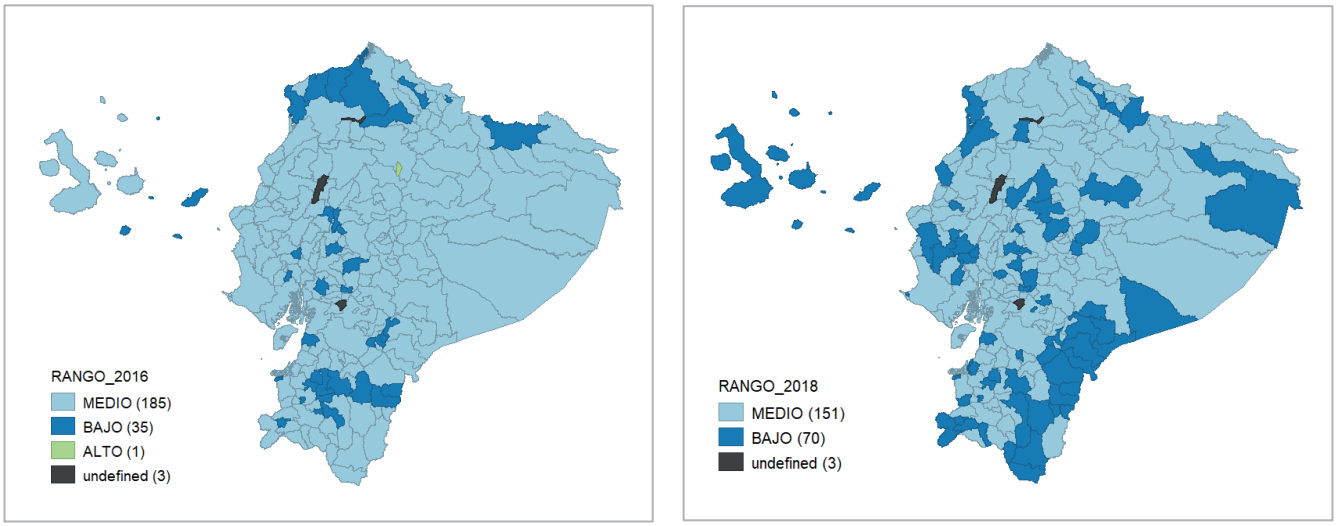
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2018. Elaboración: propia.

Gráfico 1. Índice de capacidad operativa promedio de los GAD municipales, 2016-2018



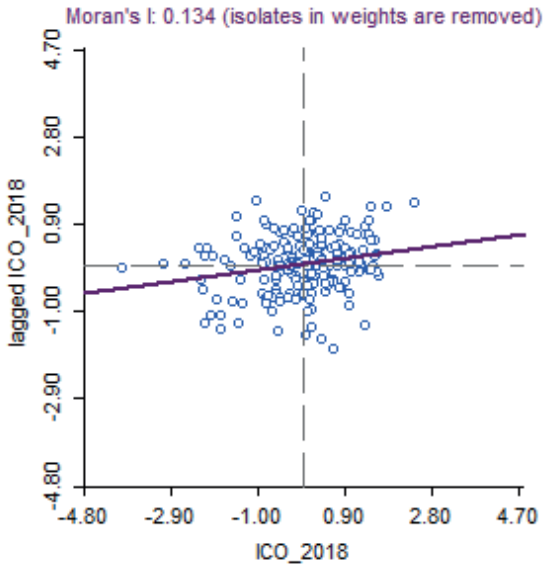
Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Secretaría Nacional Planifica Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Elaboración: propia.

Mapa 1. Índice de capacidad operativa de gobiernos municipales según rango de valoración, 2016 vs 2018



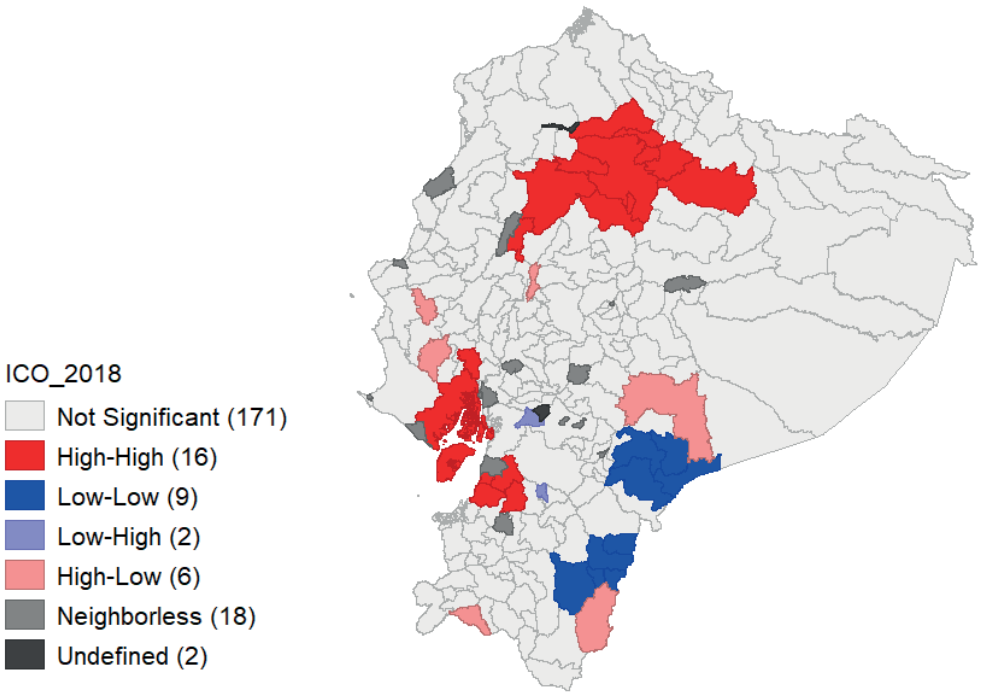
Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Secretaría Nacional Planifica Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Elaboración: propia.

Gráfico 2: I de Moran del índice de capacidad operativa de gobiernos municipales 2018



Fuente: Consejo Nacional de Competencias. Elaboración: propia.

Mapa 2. Conglomerados del índice de capacidad operativa de gobiernos municipales, 2018



Fuente: Consejo Nacional de Competencias. Elaboración: propia.

Capacidad institucional de los gobiernos parroquiales rurales: desafíos y retos para la articulación multinivel

July Claribel Báez Villagómez

1. Introducción

A lo largo de una década de implementada la descentralización de la gestión del estado en el Ecuador, se ha visibilizado el rol protagónico de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales en el desarrollo de sus territorios, mediante el ejercicio de sus competencias exclusivas y la construcción, con altibajos, de espacios de articulación y coordinación multinivel y multiator, que resulten en la corresponsabilidad de la planificación y gestión pública.

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 asignó a este nivel de gobierno local, 8 competencias exclusivas, siendo estas:

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial en coordinación con los GAD provinciales y municipales;
2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia;
3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural;
4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente;
5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno;
6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base;
7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias;
8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

Adicionalmente, con el objetivo de superar las deficiencias en la redistribución de recursos y generar equidad territorial, los GAD parroquiales rurales reciben una asignación permanente, oportuna y predecible del Presupuesto General del Estado (PGE) a través del modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos (MET).

El reconocimiento e institucionalización del nivel parroquial rural como gobierno autónomo descentralizado, a través de marco normativo vigente, se da tras casi dos siglos de una gestión esquematizada en la intermediación de obras que den solución a problemas de corto plazo.

En esta nueva óptica, la autonomía política, administrativa y financiera asignada a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, así como a sus homólogos provinciales y municipales, mediante el artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, les otorga el poder de decidir ¿qué hacer, como hacerlo y con qué recursos?

En ese sentido, lo decisivo para la gestión efectiva de los GAD depende de su nivel de capacidad institucional, definida como el "Conjunto de condiciones y potencialidades organizacionales para impulsar el buen vivir en su territorio mediante el ejercicio de sus competencias, facultades y prestación de servicios de manera eficaz, eficiente, participativa, transparente y articulada" (Báez&Pérez: 2014).

El presente documento analiza la capacidad institucional del nivel de gobierno parroquial rural, a partir de la evaluación realizada en el año 2019, con información correspondiente al periodo fiscal 2018, por el Consejo Nacional de Competencias (CNC), órgano técnico del Sistema Nacional de Competencias, creado mediante la Constitución vigente.

2. Contextualización de la medición de la capacidad institucional a GAD parroquiales rurales del Consejo Nacional de Competencias

Con el objetivo de "Identificar las condiciones y potencialidades organizacionales del ente descentralizado para garantizar los derechos de su territorio, mediante el ejercicio de sus competencias", el Consejo Nacional de Competencias, en el marco de su función establecida en el literal j) del artículo 119 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (Cootad), evaluó la capacidad institucional de los GAD parroquiales rurales.

La metodología de evaluación utilizó técnicas cuantitativas y cualitativas. Las herramientas de recolección de datos constituyeron la encuesta y grupos de discusión. El estudio se realizó en una muestra de 355 GAD parroquiales rurales, de un universo de estudio conformado por 817.

La medición de la capacidad institucional de los GAD analizó 5 componentes, construidos a partir de funciones integradas de los gobiernos autónomos descentralizados: 1) De legislación, normatividad y fiscalización; 2) De ejecución y administración; y, 3) De participación ciudadana y control social; así como de las facultades y atribuciones otorga en la Constitución y el Cootad al nivel de gobierno parroquial rural.

En la siguiente tabla se exponen los componentes evaluados:

Tabla 1 . Componentes de la medición de la capacidad institucional

Componente	**Dimensión**
Planificación, rectoría y evaluación territorial	Evidencia la capacidad del GAD para emitir y articular la política pública con el diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, así como el velar por el cumplimiento de los objetivos y metas de los PDOT, estándares de calidad y eficiencia en la gestión de las competencias.
Gestión financiera	Evidencia la eficacia del GAD para obtener y administrar los recursos económicos, observando los criterios de sostenibilidad, responsabilidad y transparencia.
Gestión administrativa	Evidencia la capacidad del GAD para ejercer su facultad de gestión dirigida a planear, organizar y dirigir, coordinar y controlar el funcionamiento de la institución; así como su eficiencia en la vinculación de la planificación estratégica con la planificación operativa.
Regulación y control	Permite un acercamiento a la capacidad de los GAD para promover una mejora regulatoria y controlar la normativa expedida por el GAD.
Gobernanza	Analiza la capacidad del GAD para fomentar y promover la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector) que operan en diferentes escalas.

Fuente: Consejo Nacional de Competencias, 2019

Cada uno de los componentes está integrado por subcomponentes y su correspondiente batería de indicadores:

Tabla 2. Componentes y subcomponentes de medición de la capacidad institucional

Componente	**Subcomponentes**
Planificación, rectoría y evaluación territorial	• Política pública y planificación • Planificación institucional • Formulación de proyectos • Sistemas de monitoreo y evaluación de política pública, planes, programas y proyectos.
Gestión financiera	• Presupuesto participativo • Dependencia fiscal • Generación de ingresos propios y por delegación de competencias • Gestión de la cooperación internacional • Gestión de recursos externos para financiamiento de proyectos • Inversión en obra pública • Auditoria de la CGE
Gestión administrativa	• Modalidades de gestión • Herramientas de desarrollo organizacional • Disponibilidad de servidores públicos agregadores de valor • Plan de formación y capacitación continua • Contratación pública • Uso, control y destino de los bienes públicos
Regulación y control	• Planificación regulatoria • Capacidad de generación de normativa • Análisis de regulaciones • Implementación de regulaciones • Herramientas de control y difusión de la normativa
Gobernanza	• Participación ciudadana • Articulación • Planificación participativa • Sistemas de información y transparencia

Fuente: Consejo Nacional de Competencias, 2019

Se aplicó una homologación numérica, estableciendo rangos de valoración por cada GAD de acuerdo al valor máximo y mínimo de los resultados de la Capacidad Institucional, especificando cuatro categorías: muy fuerte, fuerte, débil, muy débil, según el siguiente detalle:

Tabla 3. Categoría por rangos

Categorización	**Rangos**
Muy fuerte	0,68 – 0,86
Fuerte	0,49 – 0,67
Débil	0,31 – 0,48
Muy débil	0,11 – 0,30

Fuente: Consejo Nacional de Competencias, 2019

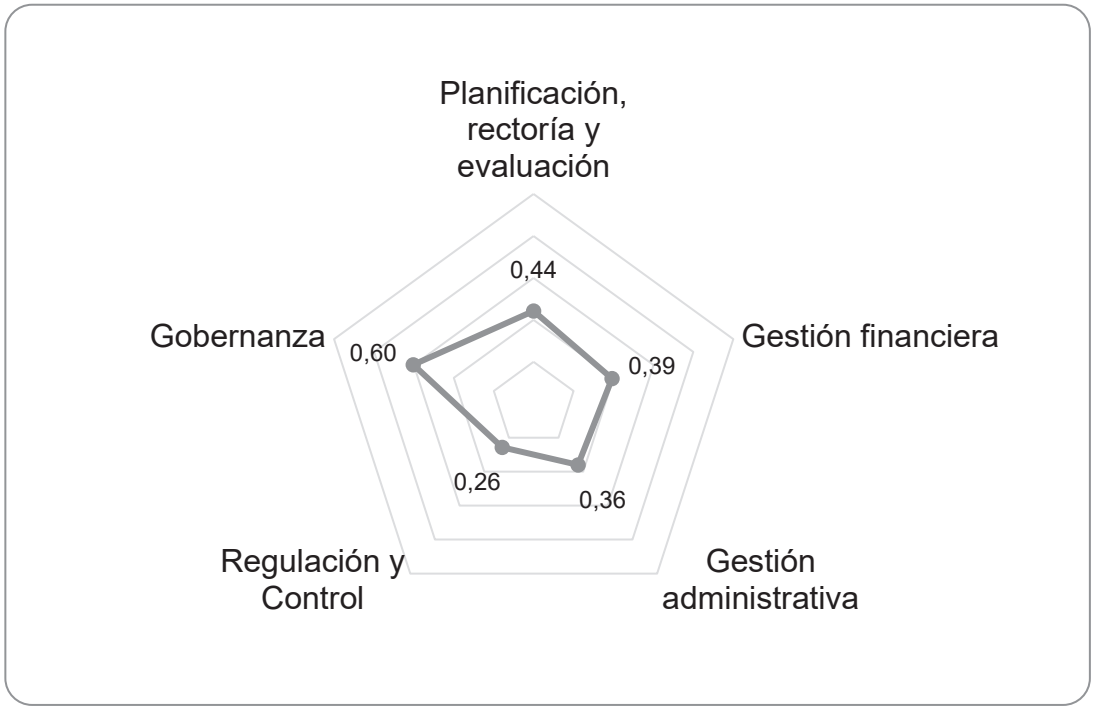
3. Análisis de la capacidad institucional de los gobiernos parroquiales rurales

La capacidad institucional de los GAD parroquiales rurales puede analizarse desde un ámbito político estratégico y también social. La asignación de competencias exclusivas y de recursos permanentes para su gestión, renovó su representatividad política, posicionado su titularidad como ente planificador y estratega del desarrollo local, en atención a las necesidades y demandas de la población, pero también de las potencialidades territoriales.

Así, el rol de los GAD parroquiales precisa capacidades y potencialidades institucionales para gestionar de manera efectiva sus facultades, atribuciones y competencias.

Los resultados de la evaluación efectuada por el CNC, determina que el índice de capacidad institucional de los GAD parroquiales rurales es "débil", correspondiendo a una puntuación de 0,41, consecuencia directa de una aún tibia y tímida reorganización administrativa y rearticulación política. El componente de capacidad institucional que presenta la puntuación promedio nacional más alta con 0,60 es el de gobernanza, ubicándose en la categoría "fuerte", entre tanto que el de regulación y control presenta la puntuación más baja.

Gráfico 1. Puntuación promedio por componente de la capacidad institucional de GAD parroquiales rurales



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, 2020

Conviene, entonces, abordar cada uno de los compontes evaluados, para en base a la evidencia, profundizar en las limitaciones de los GAD parroquiales para afrontar el proceso autonómico que atribuye y demanda la descentralización del Estado ecuatoriano.

El componente de *Planificación, rectoría y evaluación* obtuvo una puntuación de 0,44, ubicándose en la categoría "débil". La temática abordada respondió a las capacidades del GAD para emitir política pública, planificar y evaluar el desarrollo local, pero además, tuvo un rol significativo la articulación multinivel y multiactor de la planeación estratégica con miras a un pacto de desarrollo territorial.

Siendo una competencia exclusiva de los GAD parroquiales ruarles la planificación de desarrollo territorial, el 100% de GAD dispone de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT); no obstante, tan solo el 10% de GAD lo construyó por gestión propia; de allí, que resulta metafórica la aseveración del 85% de GAD en torno a que la planificación local se encuentra articulada con la de otros niveles de gobierno.

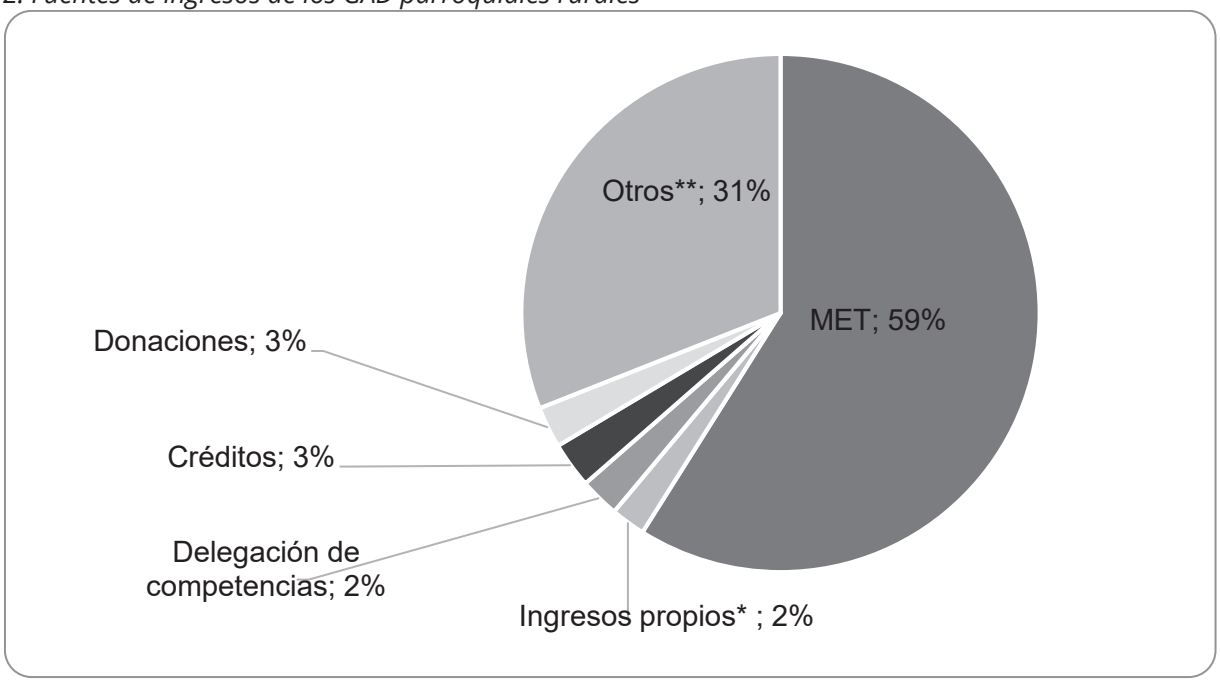
La complejidad de la definición de una hoja de ruta para la gestión pública, abarca intrínsecamente, a la emisión de política pública local que surja desde un real análisis de situación y caracterización de las debilidades y potencialidades del territorio, asegurando la institucionalidad de las intervenciones. Es así, que apenas un 37% de GAD formuló política pública local y la incorporó a la planificación territorial.

Bajo esta mirada y en atención a la puntuación obtenida por los GAD parroquiales en este componente, "el peso de la planeación y definición de políticas públicas locales ajustadas a la realidad y especificidad territorial no alcanza aún el carácter táctico por parte del GAD parroquial rural" CNC (2010:11). Una tendencia similar mantiene la planificación institucional, cuando los instrumentos técnicos operativos, no contienen, reflejan ni vislumbran la línea de ejecución de los planes de desarrollo local.

En el componente *Gestión financiera* la puntuación promedio nacional fue de 0,39, correspondiente a la categoría "débil". Este análisis profundizó la evidencia de la crisis de los gobiernos parroquiales rurales en el contexto de la generación de ingresos propios al no poseer facultad tributaria según lo establece el artículo 172 del Cootad, teniendo un alto nivel de dependencia económica de las transferencias del PGE y de su capacidad de gestionar recursos externos, que de acuerdo a la evaluación, únicamente el 25% de GAD logró canalizarlos y financiar proyectos dispuestos en sus planes locales.

El siguiente gráfico ilustra las principales fuentes de ingreso de los GAD parroquiales rurales, para su gestión:

Gráfico 2. Fuentes de ingresos de los GAD parroquiales rurales



*Provenientes de la administración de infraestructura comunitaria y del espacio público parroquial
**Proveniente de recuperación del IVA; aportes MIES, GAD provincial y municipal, FAO, Embajada de Japón; aporte comunitario.
Fuente: Consejo Nacional de Competencias, 2020

Como respuesta a lo anterior y ante la "explosión" de demandas de la población, el nivel parroquial rural ha precisado la rearticulación con los distintos actores locales para la definición y cumplimiento de los objetivos comunes, a través del involucramiento activo, propositivo y solidario de la población en la construcción del presupuesto participativo; pese a estos esfuerzos, según las autoridades locales, la potenciación de la participación ciudadana en todo el ciclo de la gestión pública, aún no logra despuntarse.

Dentro de la categoría "débil" también se encuentra el componente de *Gestión administrativa*, con una puntuación promedio nacional de 0,36.

La evaluación de este componente incluyó medidas de desempeño organizacional en términos de la planeación, organización y funcionamiento de la institución; eficiencia en la vinculación de la planificación estratégica con la planificación operativa y la implementación de modalidades de gestión para el ejercicio efectivo de las competencias.

Si bien cada una de estas variables se deriva de la normativa que rige el sector, la falta de personal tanto técnico y administrativo se suma a la lista de limitantes que desafían los GAD parroquiales en su ejercicio: es así, que el 45% de GAD dispone únicamente de personal administrativo, servicios y/o apoyo; entre tanto que el restante 55% cuenta, además, con personal técnico.

El contexto descrito, según las autoridades locales, complejiza la conformación de equipos técnicos no solo para la gestión competencial, sino además para la planeación; diseño, implementación y seguimiento de proyectos, afectando la ejecución de los planes locales de desarrollo.

A partir de ello, la evidencia sugiere ampliar la estrategia de gestión pública con visos, además de los políticos y democrático, técnicos, que converja potencialmente a la academia, profesionales, cámaras, entre otros.

Respecto a las herramientas de desarrollo organizacional, la evaluación, detectó que se mantienen las estructuras orgánicas funcionales, las cuales no sintonizan con el nuevo enfoque de procesos, servicios y productos que procura una lógica de funcionamiento basada en el diseño de bienes y servicios públicos que respondan a la demanda de la población y que concentren la misión y objetivos institucionales.

Un punto de análisis adicional y de alta relevancia constituye, sin duda, la aplicación de modalidades de gestión, planificación, coordinación y participación, definidas en el artículo 146 del Cootad, con la finalidad de mejorar la gestión de las competencias y prestación de servicios de los GAD.

En ese sentido, 36 GAD parroquiales rurales optaron por implementar alguna modalidad de gestión que complemente y potencie su gestión institucional directa. Es así que el 42% de GAD forma parte de mancomunidades, el 32% de consorcios y un 31% participa en Empresas Públicas (EP).

En el componente de *regulación y control*, la fijación de los temas de análisis contextualiza la calidad en la producción normativa y el manejo de las regulaciones locales, a través de una planeación regulatoria estratégica.

Lo anterior debido a que el artículo 8 del Cootad restringe el accionar normativo de los GAD parroquiales rurales a la emisión de acuerdos, resoluciones y reglamentos de carácter administrativo; entre tanto que el artículo 67, literal f) del mismo cuerpo legal, le atribuye a la Junta Parroquial, como órgano de gobierno, proponer al concejo municipal proyectos de ordenanzas.

La puntación alcanza en este componente, 0,26 y situándose en la categoría “muy débil”, da cuenta de la limitada capacidad de los GAD parroquiales rurales a la hora planear y proponer normativa que beneficie a la población y alinee la ejecución de los planes locales de desarrollo.

Para las autoridades locales, el desconocimiento de la normativa que los rige, la confusión de los roles de los órganos ejecutivos y de gobierno, así como la prevalencia de viejas prácticas clientelistas, bloquea la discusión y definición de una agenda normativa precisa que canalice acciones para la consecución de la política pública local.

Con una puntuación con 0,60, equivalente a “fuerte”, el componente de “Gobernanza” alcanzó el puntaje más alto. Si bien, la corresponsablidad de la población en la gestión pública difiere entre los territorios, la participación de la ciudadanía en las decisiones sobre gasto y el aporte comunitarios, lo es aún más.

En ese sentido, el reconocimiento del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural como titular del desarrollo local, ha disminuido el déficit ciudadano, generando un asocio entre la población y las autoridades locales, que en el caso de la ruralidad va más allá del cumplimiento de la normativa nacional que obliga y regula la participación ciudadana a través de la implementación de mecanismos y sistemas de participación. Alcanza hasta el aporte comunitario en el desarrollo de proyectos, siendo prácticas tradicionales de contribución en el sector rural: la mano de obra, dotación de material de construcción e incluso recursos económicos.

Por otro lado, el hecho de que el GAD parroquial rural sea reconocido como un nivel de gobierno local mediante la legislación vigente, le otorga el poder de decidir qué hacer en su territorio, sin embargo, el ejercicio de la autonomía se rige, entre otros, por el principio de coordinación y corresponsabilidad entre niveles de gobierno, potenciando el trabajo articulado y complementario para la gestión de competencias y ejercicio de atribuciones.

Previó a la exposición de resultados en este tema, conviene entonces plantearse una hipótesis en torno al nivel de articulación multinivel: la planificación y gestión local con visión de desarrollo territorial concentra el involucramiento y empoderamiento de los tres niveles de gobierno. Es posible que esta hipótesis sea ciertas o que se compruebe que se mantiene y profundiza una nueva tendencia de centralismo local.

A la luz de los resultados de la evaluación de este componente, el 69% de GAD parroquiales rurales suscribió convenios con el nivel de gobierno provincial, un 65% con el municipal, y un 40% con el central.

En la misma línea, pero con porcentajes menores, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales ruarles, desarrollaron mecanismos de concertación, negociación y diálogo entre sus homólogos, para lograr coherencia y complementariedad en las intervenciones. De hecho, el 17% lo hizo con sus similares parroquiales rurales; el 25% con el nivel municipal, un 23% con el provincial y tan solo un 13% con el central.

Sin duda, un mayor grado de articulación y coordinación garantiza continuidad programática y la complementariedad de planes de desarrollo territorial, para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía, optimizando y mejorando las intervenciones, en atención a las reales demandas de la de la población.

En contraste con lo anterior, se diría que la hipótesis planteada inicialmente es positiva; no obstante, para las autoridades parroquiales al sopesar el tinte político al técnico en la exclusividad y la concurrencia de las competencias, la generación de verdaderos espacios de articulación y coordinación multinivel que repercutan en la satisfacción de las demandas de la población rural, pasa por el grado de alineación y empatía partidista.

4. Conclusión

En síntesis, con el esquema planteado en la normativa vigente, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales cobraron un rol protagónico en el desarrollo del territorio local. Sin embargo, aún no alcanzan a ejercer efectivamente su autonomía política, administrativa y financiera, al no concretar la aspiración de la población de mejorar su calidad de vida y potenciar social y económicamente su territorio, consecuencia, de su "débil" capacidad institucional.

Y es el reconocimiento de este nivel de gobierno, a través de la Constitución del Ecuador, no finaliza con la clarificación y definición de sus competencias exclusivas ni la asignación de recursos permanente del PGE, que a decir de las autoridades locales ni las competencias asignadas ni recursos, generan impacto en la población rural; sino con la rearticulación política y administrativa que consolide y aplique los principios que rigen a los gobiernos autónomos descentralizados en general.

En ese sentido, cobra un alto grado de importancia la coordinación y vinculación multinivel, cuando los GAD tienen la potestad y cualidad de definir relaciones entre sus pares, generando un modelo que potencie la unidad del territorio y consolide el desarrollo con visión territorial, pero que a la par gestione el compromiso de las autoridades locales de implementar alianzas estratégicas que contribuyan a la maximización de las intervenciones que generen un impacto real.

Constituye entonces, un desafío para los GAD parroquiales rurales la articulación con sus pares y homólogos, ante los retos que "demanda la tarea de coordinar, y se la entiende como la actividad dirigida a conseguir que la complejidad y la división alcancen unidad y cierta simplificación" (Ferret, 2005, 87) y cubrir las demandas legítimas de la población.

Y es que la coordinación se sustenta en consensos, acuerdos y dialogo políticos, estratégicos y operativos, que direccionen a los resultados exigidos por los mandantes y que obedezcan a una planeación real; "es el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en la que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político" (Embid: 2004: 22).

Bibliografía

Consejo Nacional de Competencias (2020), Informe técnico: capacidad institucional de los GAD parroquiales rurales, Quito, Ecuador.

Báez, J., & Pérez, C. (2014), "Una mirada a la capacidad institucional de los gobiernos autónomos descentralizados", documento presentado en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre de 2014.

Embid, Adolfo (2004), "¿Reforma de Constitución y de Estatutos de Autonomía? Aportaciones a un debate de actualidad". Justicia administrativa. Madrid: Jurídica de Derecho Administrativo.

Ferret, Jorge (2005), "Estatutos de Autonomía: función constitucional y límites materiales", Cataluña: Revista catalana de Derecho Pública, Nº. 31, pp. 87-108.

Senplades, "Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales", Quito, agosto, 2011.

Capacidades estatales en salud: ¿cómo les está yendo a los municipios brasileños en el combate al COVID-19?

Eduardo José Grin

Introducción

Los gobiernos municipales brasileños están enfrentando su mayor desafío desde el año 1988 cuando lograron obtener autonomía política, administrativa y financiera como un ente federativo en este momento de enfrentamiento al COVID-19. En definitiva, el municipio y la gestión municipal no serán las mismas luego de la pandemia y los paradigmas legales, constitucionales y organizacionales que dan forma a este modelo serán testados en sus bases estructurales (Grin, Demarco y Teixeira, 2020). Este artículo se inserta en un campo de la literatura internacional que sostiene que los gobiernos locales son espacios políticos e administrativos esenciales para la provisión de servicios y políticas públicas, al mismo tiempo qué se hace necesario repensar la forma como hacerlo.

En esta línea, el artículo analiza la gestión municipal con dos objetivos centrales. El primero, las características claves de capacidad técnica, administrativa y políticas en el área de salud que disfrutan los municipios y sus enlaces con el desempeño el enfrentamiento de la crisis generada por la pandemia. El segundo, una reflexión sobre las dimensiones gerenciales y políticas que deberán ser relevantes para el rol estratégico que los municipios ocupan en el federalismo en el país. La pregunta clave es: ¿Cómo han afectado las capacidades estatales municipales en salud los logros de los gobiernos locales contra el COVID-19?

La pandemia golpea el país en una coyuntura hacia donde convergen varias crisis que vienen en curso desde hace mucho tiempo: político-institucional, gestión de políticas públicas, económica, social y, por supuesto, sanitaria (Grin, 2020). Sin embargo, COVID-19 expuso e intensificó los efectos en curso en las otras dimensiones a una escala mucho mayor. Enfrentar la pandemia, dados sus múltiples efectos, es un problema perverso *(wicked problem)* (Peters, 2017). El enfrentamiento a la pandemia es un problema intergubernamental complejo (Paquet y Schertzer, 2020). Conflicto y descoordinación intergubernamental son dos elementos que reducen fuertemente la efectividad y eficiencia de las acciones contra el COVID-19. Este es el primero aspecto contextual importante de enmarcar: los municipios y mismo los gobiernos estatales están sufriendo con la política de confronto y la visión dualista de federación (Loughlin, Kincaid e Sweden, 2013) puesta en marcha por el presidente Bolsonaro. Es esencial tener este escenario político muy claro, pues los municipios no son islas capaces de manejar con la crisis sin la cooperación federativa.

El segundo aspecto contextual igualmente relevante es el momento de agudización de la pandemia cuando el país muy débilmente empezaba a esbozar alguna reacción a la prolongada crisis económica que desde 2015 atinge el país. En marzo de 2020 en torno a 12 millones de personas estaban desempleadas, además de la población subempleada y desanimada. De este 2014, el mercado laboral informal ha sido el foco, pero ni siquiera esta posibilidad ha llegado a los más pobres.

La pandemia agravará esta situación y se espera que aumente la pobreza extrema. No es improbable que el país enfrente la peor recesión económica de su historia republicana. Para millones, la crisis económica con su lenta recuperación ha dejado al 40% más pobre incluso en peor situación que antes de la crisis. Casi un tercio de la población (66,3 millones de personas) vive en familias donde más de la mitad de los ingresos proviene de fuentes de trabajo desprotegidas (Muñoz, 2020; Grin, 2020).

En resumen, la crisis sanitaria generada por la pandemia necesita ser insertada en este contexto de debilitamiento político-institucional del modelo cooperativo del federalismo y de profundización de una prologada crisis económica con sus efectos sociales intensos. En este escenario, los municipios como entidades federativas son los más afectados por sus mayores debilidades políticas, fiscales, administrativas y de capacidad de reaccionar delante de la dimensión de esta crisis. Por esa razón, el análisis sobre sus capacidades estatales administrativas y políticas es esencial, pues reflejan las condiciones que disfrutan los gobiernos locales para lidiar con la crisis, especialmente en el área de salud. En Brasil la descentralización de políticas y la autonomía municipal son cuestiones virtualmente improbables de ser revertidas delante de la trayectoria histórica del diseño federativa bien como por reglas constitucionales. Por lo tanto, asumiendo que los municipios serán las principales unidades de la federación sobrecargadas de forma múltiple en el contexto pospandémico analizar que capacidades estatales disponen es un como un tema de interés académico además de impacto social.

Hacia tanto, el artículo está organizado en cinco secciones, además de esta introducción. En la primera aborda el marco teórico del federalismo y las capacidades estatales. La segunda describe la estructura del federalismo brasileño luego de 1988 con la Constitución Federal que resultó con el pacto político luego del final de lo régimen militar y el rol del municipio. También se destaca la forma de organización federativa de la política de salud. La tercera presenta la metodología de la investigación con el apoyo en la clusterización de las ciudades de acuerdo con sus características de salud y el modelo econométrico de una regresión multivariada. La cuarta describe la características de los cuatro grupos de clusters municipales de salud. La quinta discute las hipótesis basadas en la literatura de capacidades estatales municipales y, por medio de modelos econométricos, analiza como tales atributos afectan las posibilidades de las localidades enfrentaren la pandemia Por fin. La sección de conclusión donde son destacados los desafíos para el Sistema Único de Salud del Brasil.

1. Federalismo y sus nexos con las capacidades estatales municipales

La teoría federalista de la división territorial de poderes entre unidades constitutivas de estados nacionales se guía clásicamente por dos enfoques teóricos: el federalismo dual y el federalismo cooperativo. En el federalismo dual, cada entidad tiene una mayor autonomía constitucional sobre diferentes áreas de actividad. La dualidad proviene de la presencia, en un mismo territorio, del gobierno federal y estatal y, constitucionalmente, suele expresarse por la existencia de competencias legislativas comunes (Andersen, 2009; Wright, 1988). El modelo es visto por los partidarios de una mayor libertad de acción gubernamental como el más fiel para representar el ideal federalista de autonomía política.

El caso estadounidense se considera el ejemplo clásico. Ilustrar el modelo dualista con estas dos grandes tendencias que se vivieron en el caso estadounidense muestra que el exceso y la ausencia del gobierno federal son problemáticos. Si el ámbito nacional no puede ser el único impulsor de las políticas, tampoco es eficaz intensificar la descentralización en nombre de la autonomía y la descentralización. El rol de la coordinación federativa es fundamental para implementar políticas de alcance nacional.

En oposición a la concepción dualista, el federalismo cooperativo sostiene que la autoridad compartida es la mejor manera de combinar la autonomía subnacional con la coordinación nacional de esfuerzos y competencias en competencia. Para esta concepción, las federaciones no se organizan con gobiernos estatales y locales actuando de manera independiente, sino más bien un medio de división territorial del poder que necesita la colaboración y coordinación entre las entidades que deben actuar juntas. El caso alemán siempre se cita como ejemplo principal. La complejidad social y económica y su creciente integración nacional e incluso internacional sumada a la expansión de los derechos sociales solo incrementó la intervención de los Estados en el campo de las políticas públicas a partir de la segunda mitad del siglo XX (Leibfried, Obinger y Castles, 2005).

En países federales, dada la existencia de niveles de gobierno autónomo para generar e implementar políticas públicas, la coordinación intergubernamental es uno de los temas más desafiantes para esta forma de organización territorial del Estado.

Todos los sistemas federales tienen en común la existencia de arreglos institucionales que conectan sus unidades constitutivas horizontal y verticalmente en línea con la formulación clásica de Elazar (1987): autogobierno y gobierno compartido. Los instrumentos de concertación federativa han sido un medio para buscar la alineación entre las distintas esferas de gobierno cuando la coordinación y la cooperación se vuelven importantes para el diseño e implementación de políticas públicas. Los canales intergubernamentales fortalecen la institucionalización de foros que buscan soluciones conjuntas en áreas de interdependencia. Si los gobiernos se comprometen con la coordinación, los espacios y mecanismos establecidos se organizan de manera que minimicen y/o prevengan acciones unilaterales, lo que refuerza su rol de salvaguarda federal (Schnabel, 2015; Bednar, 2009; Bolleyer, 2009). En las federaciones modernas, las interdependencias deben gestionarse de manera coordinada, incluso para permitir que la esfera nacional y las entidades subnacionales persigan sus fines (Bakvis y Brown, 2010).

En esta línea, los municipios son la unidad central de provisión y implementación de políticas públicas, sobre todo de bienestar social (Franzese y Abrucio, 2013), tal como definido por el modelo división de responsabilidades definidas por la Constitución Federal de 1988. Las nuevas atribuciones asumidas por los municipios, a partir de 1988, incrementaron los requisitos y exigencias para calificar su gestión. La literatura relacionada con la descentralización de las políticas y capacidades administrativas municipales (Abrucio, 2005; Arretche, 1999; Bichir, Júnior y Pereira, 2020; Grin y Fernandes 2019; Kugelmas y Sola, 1999) coincide en que estas necesidades deben existir a nivel local. La literatura nacional sobre las capacidades estatales municipales como factor asociado a los resultados obtenidos con la descentralización ha ido creciendo en los últimos años (Barbosa y Vaz, 2019; Cardoso y Marenco, 2019; Fernandes, 2016; Grin & Abrucio, 2017; 2018; Grin, Nascimento, Abrucio e Fernandes, 2018; Marenco, 2017; Marenco, Strohschoen y Joner, 2017; Miranda y Oliveira, 2018; Vasquez, 2012).

Dado que la construcción de estas capacidades es un "elemento clave de política" en las relaciones intergubernamentales, es importante aclarar el estado y las demandas de la asistencia técnica federal para lograr este resultado en los gobiernos locales (Kim, McDonald y Lee, 2018). Este proceso de difusión vertical puede ayudar a los municipios a fortalecer su infraestructura institucional para implementar políticas (Schmitter, Wageman y Obydenkova, 2005; Sikkink, 1991). En esta línea, investigar las capacidades estatales consiste en identificar estructuras organizacionales cuya ausencia o presencia es crítica para la acción del gobierno (Rueschemeyer y Evans, 2002).

Las capacidades estatales amplían los recursos para actuar en las arenas de políticas públicas de forma a ser más autónoma delante del ambiente externo y sus constreñimientos políticos, económicos y sociales. Acorde Wright (1988), se busca evaluar de qué forma más capacidad estatal en gobiernos subnacionales permite combinar "autonomía política con dependencia de políticas públicas". Así, el intento es analizar si la existencia de recursos administrativos y financieros son bases para intervención gubernamental (Pierson, 1995) que, en los países federalistas, tienden a alinearse con ciertos objetivos nacionales (Grin y Abrucio, 2018). En países federativos, analizar las capacidades estatales es un tema esencial para evaluar cómo los gobiernos municipales están organizados en términos administrativos, técnicos y políticos para implementar políticas públicas y hacer valer la autonomía en la federación.

Acorde Grin, Completa, Carrera-Hernández y Abrucio (2019), capacidad estatal puede ser analizada en las dimensiones administrativa y política. Capacidades administrativas (financieras y personal, por ejemplo) son condiciones necesarias, pero no suficientes para lograr niveles relevantes de capacidad estatal.

La “capacidad política” es aquella que los gobernantes utilizan para tomar decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de grupos sociales más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (Repetto, 2004). Así, el análisis aborda los aspectos de naturaleza más organizacional, gerencial y administrativa (Scokpol, 2002; Evans, 1993) y los aspectos de perfil más político, más cercanos a la visión relacional del Estado con la sociedad (Migdal, 1988).

Revisar este debate resulta oportuno, considerando la visión expresada por el federalismo bolsonarista y la intensificación de su visión política con la crisis del COVID-19. El federalismo que resultó del pacto federativo, después de 1988, busca combinar y equilibrar los incentivos para la coordinación intergubernamental y con la autonomía e innovación de las esferas subnacionales. La siguiente sección discute las características del diseño federativo adoptado en el país durante las últimas tres décadas y lo roles municipales, sobre todo las características de la política de salud.

2. Federalismo brasileño luego de 1988: política de salud y roles de los municipios

En cuanto a la estructura federativa, la nueva carta constitucional firmó un modelo de federalismo cimentado en la descentralización política y administrativa (Grin, Segatto y Abrucio, 2016). De conformidad con el artículo 18 de la Constitución Federal, la organización política y administrativa de la Federación comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos ellos autónomos. La autonomía municipal en Brasil es fundamental en varias disposiciones constitucionales que otorgan poderes a los municipios para constituir su propio gobierno, organizar sus servicios, hacer sus propias leyes y auto administrarse. En la CF, la Federación consagró el principio de autonomía, respetando las restricciones constitucionales. Dicho principio define la autonomía como el poder de administrar sus negocios dentro de parámetros determinados por el sistema legal que lo respalda.

El péndulo a favor de una mayor coordinación intergubernamental se ha convertido en un eje central del diseño federativo resultante del pacto constitucional de 1988. Al mismo tiempo, la descentralización de políticas, adoptada especialmente en salud, educación y asistencia social, tuvo como objetivo ampliar la autonomía subnacional al menos en su implementación. El federalismo cooperativo ha echado raíces sólidas desde entonces, apoyado en gran parte por el artículo 23 de la Constitución Federal al definir varios de competencia común entre los tres niveles federativos. La autonomía municipal también ha sido fortalecida con garantías constitucionales (Abrucio, 2005; Almeida, 2005).

Las municipalidades son entes jurídicos de derecho público y titulares de derechos y obligaciones que les otorgan poderes para atender los intereses locales de las poblaciones locales. De conformidad con los artículos 29 y 30 de la CF, los municipios tienen las siguientes capacidades: autoorganización (deciden acerca de sus Ley Orgánicas), autogobierno (eligen alcalde y concejales), autorregulación (elaboran leyes de acuerdo con sus competencias exclusivas o suplementarias) y autoadministración (para mantener servicios de interés local). A esto se suman la autonomía política, la autonomía financiera, la autonomía legislativa y la autonomía administrativa (Grin, Segatto y Abrucio, 2016). Así, la descentralización prevista en la Constitución Federal posibilitaba, en el campo de las polítıca sociales, la existencia de características cooperativas en el federalismo brasileño (Almeida, 2005; Farah, 2001). El artículo 23 de la CF estableció como tarea común de la Unión, de los estados y de los municipios, áreas importantes de polítıcas públicas, como salud, bienestar social, educación, cultura, vivienda y saneamiento, medioambiente, reducción de la pobreza, etc.

El supuesto normativo que orientó esta adopción de la organización territorial del estado federal fue que cuanto más las políticas públicas puedan ser decididas y/o implementadas en nivel local, más cercanas estarían de los ciudadanos, lo que estimularía a la rendición de cuentas gubernamental.

Por esta vía, fue muy fuerte la tendencia de municipalizar la gestión de servicios y bienes públicos, pues la descentralización fue considerada la base de más democracia y ampliación de la eficiencia gubernamental (Grin y Abrucio, 2015). De manera gradual, el federalismo brasileño ya no ha tenido que enfrentar los dilemas de centralización/descentralización asociados al ciclo de regímenes autoritarios o democráticos a lo largo del siglo XX (Kugelmas y Sola, 1999). El federalismo democrático y descentralizado se ha convertido en el referente político y constitucional. Al mismo tiempo, la Unión intensificó gradualmente su rol de coordinación intergubernamental en áreas como la salud y la educación (Franzese y Abrucio, 2013). En estos más de treinta años, si bien el equilibrio entre autonomía y coordinación ha enfrentado problemas, se ha mantenido el acuerdo básico sobre el diseño político e institucional del federalismo.

Por otro lado, también se definieron competencias legislativas competidoras[1] a los gobiernos federal y estaduales sobre una amplia gama de áreas: protección del medioambiente y de los recursos naturales; conservación del patrimonio cultural, artístico e histórico; educación, cultura y deportes; salud y previdencia social; asistencia jurídica y defensoría pública; protección de los niños, los adolescentes y de las personas con discapacidad y organización de la policía civil (artículo 24). Por lo tanto, al definir tanto áreas en que la competencia es común entre los niveles de gobierno como áreas en que las atribuciones son concurrentes, la CF dejó abierto el tipo de relaciones intergubernamentales que se establecerían en los años siguientes (Grin, Bergues y Abrucio, 2017).

En la política de salud, desde un punto de vista intergubernamental, la municipalización se colocó como objetivo fundamental. Las bases de esta definición fueron constitucionalizadas y posteriormente detalladas en leyes federales. Sin embargo, fue el diseño creado por los Estándares Básicos Operativos (NOBs) editados por el Ministerio de Salud a lo largo de la década de los noventa el que incentivó a los municipios a adherirse al Sistema Único de Salud (SUS) y diseñó el modelo de atención de salud que tenemos en el país hoy (Levcovitz et al. 2001). Al momento de NOB/91 y NOB/92, solo el 22% de los municipios se habían incorporado al sistema; con NOB/93, esta cifra se elevó al 63%; y, finalmente, con la NOB / 96, plenamente implementada en 1998, el porcentaje de municipios alcanzó el 99,6% de los gobiernos municipales (Arretche, 2002).

La descentralización propuesta por el SUS fue más coordinada, estableciendo tres condiciones para el proceso de descentralización. La primera es que habría una jerarquía organizada por grados de complejidad, ya que no todos los municipios podrían asumir la misma red de abastecimiento. Así, la Unión sería responsable de la mayor parte del proceso de estandarización de los instrumentos del sistema de Salud, además del financiamiento y la inducción de políticas. El estado sería responsable de la salud terciaria y parte de la secundaria, además de brindar asistencia a los municipios, mientras que los municipios conservarían la salud primaria y parte de la salud secundaria.

Uno de los grandes avances del SUS se refiere a los mecanismos deliberativos de la política. Por un lado, se trata de canales de participación de los usuarios del servicio, en una línea similar a la que existe en otras áreas. Más importantes, por otro lado, son los campos de negociación y decisión en el plan de la Federación. Esta característica se refuerza con la creación de espacios institucionales de representación y concertación que prevén la participación de los gestores municipales, estatales y federales en las decisiones de política nacional de salud: las Comisiones Intergerenciales Tripartitas y Bipartitas (CIT y CIB) - comisiones que, para a su vez, están anclados en el Consejo Nacional de Secretarías Municipales de Salud (CONASENS) y el Consejo Nacional de Secretarías de Salud (CONASS), que son foros horizontales de coordinación federativa (Grin y Abrucio, 2015).

[1] En el ámbito de la legislación competidora, la competencia de la Unión se limitará a establecer normas generales.

Estos nuevos espacios de negociación intergubernamental no forman parte del diseño federativo de la Constitución de 1988 para todas las políticas públicas. Son el resultado de la evolución de un modelo creado en el ámbito de la política de salud y constituyen un legado institucional de esta política para el funcionamiento de la Federación Brasileña. En este sentido, la innovación del SUS, creada en el ámbito de la política de salud, colabora para redefinir el modelo federativo brasileño, trayendo una nueva forma de negociación intergubernamental con efectos más allá del ámbito sectorial (Grin y Abrucio, 2015).

Este modelo del federalismo cooperativo, incluso en el SUS. ha sufrido un fuerte impacto en el gobierno de Bolsonaro, porque su visión política del federalismo - menos Brasilia, pero Brasil - enfatiza más autonomía subnacional en detrimento del rol coordinador de la Unión. En definitiva, la propuesta de un federalismo compartimentado más profundo que lógica dualista. Este proyecto de federación estaba en marcha, pero fue golpeado por la crisis del COVID-19, ya que la respuesta de gobernadores y alcaldes ha sido: ¡necesitamos coordinación intergubernamental! La pandemia que azotó al país lo expuso y aceleró este proyecto de federalismo basado en la reducción del papel de coordinación vertical de la Unión y en favor de un diseño más dualista de las relaciones intergubernamentales. La disputa federativa entre el presidente Bolsonaro y los gobernadores, pero también alcaldes, es la capa más externa de un proyecto que busca intensificar esta devolución de poderes y la reducción del rol del gobierno federal.

En este escenario es importante analizar como los municipios han enfrentado la pandemia con sus capacidades estatales en el área de salud, ya que en el gobierno federal ha optado por una política de confronto y no de cooperación intergubernamental.

3. Metodología de la investigación

Esta investigación se organiza en base a los procedimientos de análisis cuantitativo. El primero, de cuño descriptivo realiza un proceso de agrupamiento llamado k-medias para agrupar los municipios en 4 grupos diferentes. El uso de k-means es un proceso de agrupación muy utilizado y funciona de la siguiente manera: a) se seleccionan variables numéricas para crear agrupaciones y su número; b) a partir de estos insumos, el algoritmo agrupa las observaciones - en este caso, con sus capacidades estatales en el área de salud - en el número deseado de grupos (cuatro en este caso), con el objetivo de hacerlas lo más homogéneas posible en su composición interna. Así, el resultado de cada área se organizó en una tabla compuesta por 8 columnas:

1. Variable: título de la variable
2. Año: año que se refiere a variable
3. Fuente: fuente de la variable
4. Range: valores que la variable asume
5. Cluster 1: promedio de las variables del 1
6. Cluster 2: promedio de las variables del 2
7. Cluster 3: promedio de las variables del grupo 3
8. Cluster 4: promedio de las variables del 4.

En línea con Przeybilovicz, Cunha y Meirelles (2018), también se agregaron variables de control: población, PIB per cápita, ingresos corrientes per cápita e IDH municipal. Con estas variables, que no fueron incluidas en el proceso de agrupamiento, se busca matizar la descripción de los grupos formados. Estas variables actúan como controles para las utilizadas en la construcción de los conglomerados. Al final de la tabla se encuentra el número de municipios de cada grupo y el número total de municipios. El agrupamiento es un recurso útil para analizar las características de la unidad de análisis de la investigación, que en este caso son todos los municipios brasileños. Específicamente, capacidades estatales municipales en política de salud. La división por grupos permite identificar si estas capacidades se distribuyen de forma homogénea o no.

El segundo recurso utilizado son los modelos de regresión multivariante de corte transversal para evaluar si variables independientes de las capacidades estatales - administrativas, técnicas y políticas - afectan los resultados en la lucha de los municipios contra la pandemia. Las variables utilizadas y sus fuentes públicas de datos se muestran en la tabla 1. Para todos los modelos, los valores calculados para VIF están muy por debajo del límite tolerable de 10. Las variables dependientes probadas son dos: número de infectados por 100.000 habitantes y número de muertes por 100.000 habitantes. Ambas son medidas que utiliza el Ministerio de Salud para monitorear la evolución del COVID-19 en los municipios. La Tabla 2 muestra las covariables que se utilizarán en el modelo econométrico.

Tabela 2 - Variáveis independentes e de controle

Variables	Descripciones	Período	Fuente
Órgano rector (0 a 2)	Tipo de organización del órgano rector de la salud	2018	MUNIC IBGE
Escolaridad del gerente (discreta)	Ohco niveles de escolaridade del gerente de salud	2018	MUNIC IBGE
Plano Municipal de Salud (dummy)	Plano requerido por el Sistema Único de Salud	2018	MUNIC IBGE
Agentes Comunitarios de Salud (dummy)	Profissionales de salud que siguen la población con visitas domiciliarias	2018	MUNIC IBGE
Población atendida por el Programa Salud d ela Família (%)	Genera acseso a asistência y prevención en salud	2018	MUNIC IBGE
Vigilância Sanitaria (dummy)	Acciones para dsiminuir o prevenir riesgos a la salud	2018	MUNIC IBGE
Vigilância Epidemiológica (dummy)	Acione para detectar y prevenir cambio en los factores determinantes y condicionadores de salud	2018	MUNIC IBGE
Controle de endemíaas (dummy)	Área responsable por el control de endemíaas	2018	MUNIC IBGE
Servidores estatutarios (número)	Empleador co estabilidad en sua contractos laborales	2014	MUNIC IBGE
Doctores (taja)	Doctores por 1000 habitantes	2014	MUNIC IBGE
Hospitales (número)	Número de hospitales em el municipio	2018	DataSUS
Unidades Básicas de Salud (número)	Unidad básica de atendimiento básico e ambulatorio	2018	DataSUS
Consejo Municipal de Salud (dummy)	Foro de control social donde participa gobiernos e entidades da sociedad	2018	MUNIC IBGE
IDHM (0 a 1)	Índice de Desarrollo Humano Municipal	2010	PNUD
Población (log)	Población municipal	2018	MUNIC IBGE
PIB municipal (log)	Producto Interno Bruto de los municipios	2016	IBGE
Ingreso corriente per cápita (taja)	Suma de los ingresos municipales		Sinconfi/Finbra
Cluster (dummy)	Cuatro clusters de municipios		
Días luego de 100º caso	Número de días luego del municipio ter llegado a100 casos	2020	Ministerio de Salud

Fuente: elaborado pelo autor.

Variables independientes

Las variables independientes se organizan en tres dimensiones de análisis. La primera, capacidades administrativas y de gestión: tipo de órgano de gestión (Gestão), formación del titular del área (Gestor), existencia del Plan Municipal de Salud (PMS), Número de empleados estatutarios (Servidores) y Gasto Municipal en Salud (Gasto_Mun_Saúde). El segundo, capacidades para la prestación de servicios de salud: Unidades Básicas de Salud (UBS), Población atendida por el Programa de Salud de la Familia (Pop_PSF), Número de hospitales (Hospitais), Existencia de Agentes Comunitarios de Salud (ACS), Número de médicos (Médicos), Sector de Vigilancia en Salud (Vig_San), Sector de Vigilancia Epidemiológica (Vig_Epid) y Sector de Control de Endemias (Endemias). El tercero son las capacidades políticas de interacción entre el gobierno local y la sociedad y en los acuerdos de cooperación intermunicipal: participación en consorcios (consórcio_intermun) y consejos municipales de salud (CMS).

Variables de control

Seis son las variables de control utilizadas. Producto Interno Bruto Municipal (PIB_Munic), Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM), Ingresos corrientes (Rec_correntes) son variables en las que se espera que la asociación sea negativa con las variables dependientes. Cuanto mayor sea su indicador, menor será el número de muertes e infecciones por cada 100.000 habitantes. Población municipal (Pop_Munic) esperada asociación positiva: más habitantes, más casos. La variable Dias_desde_100o_caso considera T0 la fecha en la que el municipio alcanzó su caso 100 y, así, genera un control que equipara los municipios en este indicador. La asociación esperada es positiva: cuanto antes se alcanza este número, mayor es el número de casos y muertes. La variable de conglomerado es una variable ficticia en la que se adoptó el grupo 4 de municipios de la tabla 1 para comparar con los demás. Se busca controlar si la pertenencia de los municipios a los clusters se puede asociar con los valores de las variables dependientes.

A partir de estas variables y su diálogo con la literatura sobre capacidades estatales, el artículo presenta tres hipótesis de trabajo:

Hipótesis 1: cuanto más desarrolladas las capacidades de prestación de servicios de salud de los Departamentos Municipales de Salud, menores son los casos de infectados y muertos por cada 100 mil habitantes.

Hipótesis 2: cuanto más desarrolladas las capacidades políticas de los Departamentos Municipales de Salud, menor es el número de casos de infectados y muertos por cada 100 mil habitantes.

Hipótesis 3: cuanto más desarrolladas las capacidades administrativas de los Departamentos Municipales de Salud, menor es el número de casos de infectados y muertos por cada 100 mil habitantes. Considerando este conjunto de variables, se presentan los estadísticos descriptivos (Cuadro 3). Considerando ese conjunto de variables, siguen las estadísticas descriptivas (tabla 3).

Tabla 3 – Estadísticas descriptivas

Variable	Obs	Promedio	Desviación estándar	Min	Max
Pop Mun	5,144	9.481	1.184	6.667	16.32
Pib Mun	5,144	9.743	0.680	8.097	12.75
IDHM	5,144	0.659	0.0720	0.418	0.862
Rec_Correntes	5,144	3995	2223	9.133	37630
Gestão	5,144	1.937	0.244	1	2
Gestor	5,144	5.031	1.221	0	8
PMS	5,144	0.987	0.113	0	1
ACS	5,144	0.733	0.442	0	1
Vig San	5,144	0.984	0.127	0	1
Vig Epid	5,144	0.973	0.162	0	1
Endemia	5,144	0.963	0.188	0	1

Servidores	5,144	0.576	0.269	0	1
Médicos	5,144	0.000830	0.000618	0	0.0117
UBS	5,144	8.414	13.76	0	514
Hospitais	5,144	1.211	6.012	0	257
Pop PSF	5,144	0.889	0.215	0	1
CMS	5,144	0.999	0.0241	0	1
cluster	5,144	1.680	1.027	0	3
Gasto_Mun_Saúde	4,908	2.810e+07	1.850e+08	0	1.060e+10
Consórcio_intermun	5,144	0.487	0.500	0	1
Dias desde_100º_ caso	5,131	46.36	47.97	0	192
Mortes p/100 mil	5,131	35.22	33.65	0	335.5
Casos p/ 100 mil	5,131	1739	1536	11.85	16640

Fuente: elaborado por el autor.

4. La realidad de la gestión municipal de salud

La Tabla 1 muestra la realidad de la gestión municipal en salud según su organización en cuatro clusters, lo que permite una primera descripción y presentación de la situación de los gobiernos locales, en línea con la literatura sobre capacidades estatales. El cluster 1 es el más representativo (46,7% de municipios), seguido del cluster 2 (32,8%), el cluster 3 (11,4%) y, finalmente, el cluster 4 con 9% de localidades. El análisis de la gestión municipal en salud muestra que varios indicadores son similares para todos los grupos, lo que se explica por la existencia del Sistema Único de Salud (SUS), que requiere que se implementen diversos dispositivos de gestión para que los municipios reciban recursos federal.

En cuanto a las variables de capacidad administrativa, la existencia de un área exclusiva para la gestión sanitaria es una realidad común a la gran mayoría de ciudades. En cuanto al nivel educativo del directivo, a excepción del clúster 2 formado por municipios más grandes en términos de población y PIB, por lo tanto, más ricos, en los demás, en promedio, los titulares del área de salud no tienen estudios superiores completos. El Plan Municipal de Salud es un requisito para el acceso al SUS, por lo que prácticamente todas las ciudades lo tienen. El número de servidores estatutarios es similar en todos los clusters, pero muestra que más del 40% de los trabajadores no tienen vínculos estables, lo que generalmente afecta la capacidad de mantener el empleo a lo largo del tiempo.

En cuanto a la dimensión de las capacidades técnicas para la prestación de los servicios de salud, el PSF es una realidad muy extendida en las localidades, con menor incidencia en los municipios más ricos donde esta política de prevención es menos habitual. No se puede decir lo mismo del Programa de Agentes Comunitarios de Salud que, nuevamente con menos presencia en el clúster 2, todavía está ausente en alrededor del 25% de las ciudades de los otros tres grupos. El otro tema evaluado es el sistema de derivación (tránsito del nivel más bajo al más complejo): nuevamente excepto en el grupo 2, en los demás los porcentajes son altos, pues corresponde a los municipios responder por los servicios básicos de salud. Así que con porcentuales cercano de 60% en los grupos 1, 3 e 4 puede estar relacionada.

Tabla 1 – Capacidades estatales municipales en el área de salud

Variable	Año	Fuente	Range	Cluster			
				1	2	3	4
Caracterización del órgano Rector	2018	Munic	0 – no tiene 1 - subordinado/indirecto 2 - secretaria exclusiva	1,94	1,95	1,93	1,92

Escolaridad del Gerente	2018	Munic	0 - EF 1 incompleto 1 - EF 1 completo 2 - EM incompleto 3 - EM completo 4 - Superior incompleto 5 - Superior completo 6 – Especialización 7 - Maestría 8 - Doctorado	4,97	5,68	4,93	4,92
Plano Municipal de Salud	2018	Munic	0 – no 1 - si	0,99	0,99	0,99	0,98
Programa de Agentes Comunitarios de Salud	2018	Munic	0 – no 1 - si	0,74	0,68	0,73	0,75
Programa Salud de la Familia (PSF)	2018	Munic	0 - no 1 - si	1,00	0,87	1,00	1,00
Referencia para otros municipios para realización de examenes de pacientes de Atención Básica	2018	Munic	0 – no 1 - si	0,58	0,21	0,61	0,61
Referencia para otros municipios en hospitalizaciones de pacientes de Atención Básica	2018	Munic	0 - no 1 - si	0,63	0,29	0,67	0,68
Servicio de atendimiento de emergencia (Riesgo de Vida 24h)	2018	Munic	0 - no 1 - si	0,92	0,98	0,90	0,91
Realiza búsqueda activa de los casos de nascidos vivos no registrados	2018	Munic	0 - no 1 - si	0,75	0,49	0,76	0,74
Vigilancia Sanitaria	2018	Munic	0 - no 1 - si	0,99	0,99	0,98	0,98
Vigilancia Epidemiológica	2018	Munic	0 - no 1 - si	0,98	0,97	0,97	0,96
Control de Endemias	2018	Munic	0 - no 1 - si	0,97	0,96	0,96	0,95
Servidores estatutarios/total de servidores	2014	Munic	0 -100%	58,3%	56,4%	57,1%	57,7%
Número de doctores del SUS per cápita (*1000 habitantes)	2014	Munic	Continúa	0,81	0,88	0,83	0,84
Número de unidades de atendimiento básico e ambulatorio	2018	Datasus	continúa	6,70	23,26	6,27	6,28
Número de Hospitales	2018	Datasus	0 - no 1 - sim	0,67	5,66	0,58	0,67
Población cubierta por el PSF	2018	Datasus	0 -100%	94,8%	45,3%	94,9%	91,5%
Consejo Municipal de Salud	2018	Munic	0 - no 1 - sim	1,00	1,00	1,00	0,99
Carácter consultivo	2018	Munic	0 - no 1 - sim	0,93	0,51	0,06	0,46

Carácter deliberativo	2018	Munic	0 - no 1 - sim	1,00	0,99	1,00	0,00
Carácter normatizador	2018	Munic	0 - no 1 - sim	0,80	0,38	0,02	0,14
Carácter supervisor	2018	Munic	0 - no 1 - sim	0,98	0,73	0,38	0,76
Población 2018	2018	Munic	continúa	17.376	197.522	16.164	19.639
PIB per cápita	2016	IBGE	R$	20.194	32.914	21.287	20.380
Ingresos corrientes per cápita	2018	Finbra/Siconfi	R$	3.992	3.711	4.052	4.155
IDH Municipal	2010	PNUD	0-1	0,65	0,72	0,65	0,65
Tamaño de Cluster				**2402**	**587**	**1689**	**466**
Tamaño de la Amuestra				**5144**			

Fuente: MUNIC IBGE), Atlas do Desenvolvimento PNUD, Fibra/Siconfi, Datasus e IBGE.

La prestación de servicios de emergencia es una realidad generalizada en los municipios: ningún grupo tiene menos del 90% con esta modalidad. La búsqueda activa de nacidos vivos, con la excepción del grupo 2 nuevamente, es habitual en aproximadamente in de las ciudades. Aun así, ¼ de las ciudades de los grupos 1, 2 y 3 no cuentan con este tipo de servicio, lo que es representativo de los efectos que puede tener sobre otros indicadores como la mortalidad infantil, por ejemplo. La provisión de servicios básicos, evaluada por la existencia de Unidades Básicas de Salud (UBS) revierte los resultados: es mayor en el clúster 2, compuesto por ciudades más ricas que invierten más en salud: en promedio, tiene casi cuatro veces más UBS que las demás. La oferta de médicos, en todos los grupos, es inferior a la estipulada por la Organización Mundial de la Salud: 1 médico por 1000 habitantes. La existencia de hospitales es mucho mayor en el cluster 2 en comparación con los otros grupos (casi nueves superior). Las áreas de vigilancia de la salud, epidemiología y control endémico existen en prácticamente todos los municipios de los cuatro conglomerados, pero un poco más pequeñas en el conglomerado 4.

En cuanto a las capacidades políticas, la existencia del Consejo Municipal de Salud (CMS) existe en prácticamente todos los municipios, ya que es un requisito para el ingreso al SUS. Sin embargo, cuando esta variable es calificada por los atributos de poder que tiene esta arena de control social, la realidad es mucho menos cristalina. La función consultiva es muy baja, en promedio, en los municipios del clúster 3 (solo 6%) y muy prominente en el clúster 1 (93%) formado por las ciudades con menor ingreso per cápita corriente, menor población y menor PIB. La función normativa (capacidad de regulación del SUS) también es heterogénea: nuevamente resaltada en el cluster 1 (80%) y menor en el cluster 3 (2%). Lo mismo ocurre con la actividad de inspección. En el grupo 3, en promedio, los CMS tienen más probabilidades de ejercer funciones deliberativas en detrimento de los demás. Por otro lado, en promedio, los municipios del clúster 1 tienen CMS con mayor diversidad de atribuciones.

Habiendo caracterizado la realidad de la gestión municipal en salud en Brasil, la siguiente sección presenta los resultados de los modelos econométricos que asocian las variables de capacidad estatal (administrativa, técnica y política) con el número de infectados y muertos por cada 100 mil habitantes.

5. Capacidades estatales municipales y sus efectos sobre el número de muertos e infectados

Esta sección presenta los resultados de regresiones multivariadas y describe los hallazgos empíricos. La Tabla 4 muestra los números que asocian las variables de capacidad estatal con el número de infectados por cada 100 mil habitantes. Los resultados se presentan de la siguiente manera: a) el modelo 1 prueba la asociación con las capacidades técnicas para brindar servicios de salud; b) el modelo 2 prueba la asociación con habilidades administrativas; c) el modelo 3 prueba la asociación con capacidades políticas; d) el modelo 4 presenta todas las variables de las tres dimensiones de interés. El cuarto modelo sirve como prueba de solidez de los hallazgos para cada hipótesis probada por separado.

En cuanto al modelo 2, la hipótesis se sustenta en el signo negativo de las variables UBS ($p < 0.05$) y número de médicos ($p < 0.01$). Es importante recordar que UBS es la puerta de entrada del ciudadano al SUS. Aunque la capacidad organizativa es un desafío, sigue siendo importante. En el gráfico 1 se muestran algunos indicadores que muestran necesidades básicas como el teléfono (realidad del 80% de las UBS en la región Nordeste o falta de internet en el 30% de las ciudades del Nordeste. Cuanto más pobre es la región, mayor es la falta de recursos administrativos. Por otro lado, las variables hospitales ($p < 0.01$) y cobertura poblacional atendida por el PSF ($p < 0.01$) tienen asociaciones positivas, lo cual es contradictorio. En cuanto a los hospitales, puede estar asociado con el hecho de que son ciudades con más recursos para recibir pacientes, lo que hace subir el número. Sobre el PSF, puede ser que por ser un programa que atiende principalmente a la población más pobre, sea precisamente este contingente el que, dadas sus condiciones socioeconómicas, ha sido más afectado por el COVID-19. Otras posibles explicaciones son el rezago entre la población empadronada y la efectivamente atendida, la rotación y especialización de los profesionales recién graduados en medicina familiar, lo que reduce las posibilidades de identificar enfermedades.

Tabla 4 – Resultados de modelo econométrico para casos de infectados por 100 mil personas

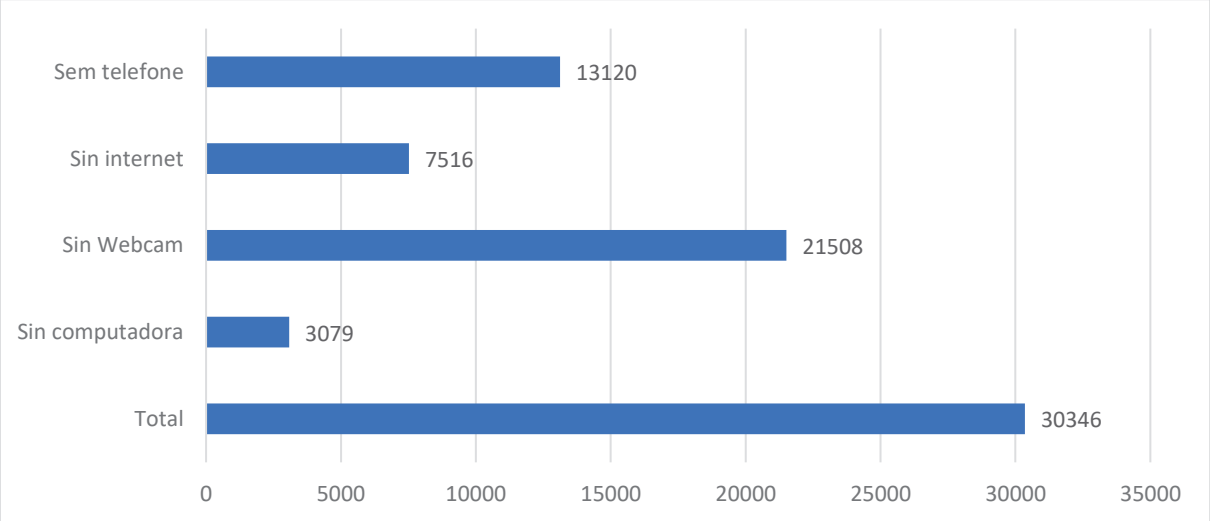
	(1)	(2)	(3)	(4)
Variables	Casos p/ 100 mil	Casos p/ 100 mil	Casos p/ 100 mil	Casos p/100 mil
IDHM	31.12	-521.4	176.6	376.7
	(453.3)	(466.0)	(472.3)	(493.2)
Rec_Corrrentes	-0.0320**	-0.0467***	-0.0469***	-0.0290**
	(0.0143)	(0.0144)	(0.0142)	(0.0145)
Cluster	-20.02	-20.51	-21.32	-15.84
	(15.59)	(15.99)	(15.58)	(15.88)
Pop_Munic	-924.2***	-937.2***	-928.1***	-902.2***
	(40.25)	(35.51)	(33.72)	(40.52)
Pib_Mun	309.1***	326.4***	315.1***	323.5***
	(45.35)	(47.15)	(46.00)	(46.84)
Dias_desde_100o_caso	34.46***	34.11***	33.43***	33.45***
	(0.815)	(0.817)	(0.800)	(0.817)
ACS	3.598			-13.51
	(34.30)			(34.64)
Vig_San	185.4			155.4
	(126.1)			(130.3)
Vig_Epim	-70.26			-17.15
	(106.7)			(102.7)
Endemia	63.75			111.1
	(86.64)			(76.81)
Médicos	-171,858***			-176,807***
	(28,478)			(28,739)
UBS	-6.308**			-5.577**
	(2.600)			(2.765)

Hospitais	22.16***			21.93***
	(5.432)			(7.503)
Pop_PSF	294.4***			320.2***
	(81.23)			(83.82)
Gestão		-34.77		-8.750
		(65.79)		(65.13)
Gestor		6.862		8.139
		(12.94)		(12.89)
PMS		-35.13		-24.58
		(120.0)		(122.1)
Servidores		130.5**		111.2**
		(56.04)		(55.29)
Gasto_Mun_Saúde		2.47e-07***		-1.04e-07
		(7.45e-08)		(1.79e-07)
CMS			-67.07	-228.5
			(590.5)	(953.9)
Consoócio_intermunc			-241.0***	-259.1***
			(32.12)	(33.05)
Constant	5,765***	6,417***	6,211***	5,429***
	(442.8)	(400.8)	(677.9)	(1,055)
Observations	5,131	4,895	5,131	4,895
R-squared	0.467	0.461	0.464	0.474

Fuente: elaborado por el autor
Robust standard errors in parentheses*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Las variables vigilancia en salud, vigilancia epidemiológica y control de endémicas no son estadísticamente significativas, aunque solo la primera presenta el signo negativo esperado. En resumen, el número de personas infectadas por COVID-19 en los municipios se desempeña mejor donde la prestación básica de servicios de salud y médicos es una realidad. La hipótesis 1 puede confirmarse parcialmente.

Gráfico 1 – Estructura de las UBS en Brasil



Fuente: Estado de São Paulo, 27 de septiembre de 2020.

En cuanto a la hipótesis 2, el consorcio intermunicipal es una iniciativa que favorece la reducción de casos infectados. Este hallazgo está en línea con otras encuestas (Grin y Abrucio, 2017; Meza et al, 2019) que encuentran que el asociativismo territorial es positivo, especialmente considerando la mayor precariedad administrativa de las ciudades más pequeñas (en Brasil, el 90% de las localidades tienen hasta 50 mil habitantes y 70% hasta 20 mil habitantes). Cabe señalar que la salud es la política pública con mayor número de ciudades consorciadas en Brasil (más del 50% del total). La significancia de p <0.01 y el signo negativo están en la dirección esperada: mayores cultivos intercalados reducen el número de infectados. En cuanto al rol de la CMS, aunque sin significación estadística, la asociación negativa se comporta como se esperaba: el control social puede ser una forma de calificar el rol de los gobiernos locales en el combate al COVID-19. La hipótesis 2 está parcialmente confirmada.

En cuanto a la hipótesis 3, las dos variables estadísticamente significativas - funcionarios (p <0,05) y gasto municipal en salud (solo modelo 2 p <0,01) - se comportan de manera opuesta a lo esperado cuando generan una asociación positiva con el número de infectados. En cuanto a la variable servidores, quizás el hecho de que los municipios más grandes donde hay más casos en términos absolutos sean los que tienen más trabajadores de salud, indica que esta disponibilidad no es capaz de contener la expansión de casos. El gasto en salud, cuya asociación también es positiva, puede explicarse por el desajuste entre una mayor inversión y un crecimiento desproporcionado de casos que requerirían inversiones aún mayores. También puede ser un reflejo de que el volumen de gasto es insuficiente y, por tanto, muestra un signo positivo. A modo de comparación, en 2014, Brasil gastó US $ 607 per cápita en salud y el equivalente al 3,83% de la OIB frente a US $ 1276 de Uruguay y 6,11% del PIB. En un ranking formado por 11 países, el país solo está por delante de México, Paraguay, El Salvador, Venezuela y Nicaragua. De todos modos, ambos resultados son contradictorios y no confirman la dirección de la asociación propuesta en la hipótesis. Las otras variables de capacidad administrativa (PMS, Management y Manager) no tienen significación estadística. La hipótesis 3 no tiene apoyo estadístico en ningún modelo.

El comportamiento de las variables de control muestra que las ciudades con mayor ingreso per cápita corriente (p <0.01) y mayor población (p <0.01) generan un menor número de casos en todos los modelos. Un mayor PIB municipal se asocia positivamente (p <0.01) con más casos, cuando se esperaría lo contrario. El IDHM y los municipios de los indicadores 1, 2 y 3, en comparación con el grupo 4, no explican el comportamiento del número de infectados. Como era de esperar, cuanto antes llegara el municipio a su caso número 100, mayor era la probabilidad de propagación del contagio. La variable Dias_desde_100o_caso está asociada positivamente (p <0.01) en todos los modelos.

Tabla 5 – Resultados del modelo econométrico para casos de muerte por 100 mil personas

	(1)	(2)	(3)	(4)
Variables	Muertes p/ 1000 mil	Muertes p/ 100 mil	Muertes p/ 100 mil	Muertes p/ 100 mil
IDHM	26.96***	25.48***	38.11***	36.39***
	(9.496)	(9.072)	(9.386)	(9.930)
Rec_Corrrente	0.000116	-0.000115	0.000196	3.53e-06
	(0.000370)	(0.000369)	(0.000355)	(0.000381)
Cluster	-0.352	-0.341	-0.309	-0.326
	(0.401)	(0.388)	(0.388)	(0.401)
Pop_Mun	-8.463***	-8.801***	-7.416***	-8.640***
	(0.796)	(0.942)	(0.733)	(0.924)
Pib_Mun	1.054	1.325	0.965	1.422
	(1.021)	(1.003)	(0.997)	(1.022)
Dias_desde_100º_caso	0.501***	0.502***	0.483***	0.484***
	(0.0149)	(0.0144)	(0.0145)	(0.0151)

ACS		-2.195**		-2.471**
		(0.963)		(0.991)
Vig_Sanitaria		1.099		2.208
		(3.284)		(3.155)
Vig_Epidemiológica		0.518		1.492
		(2.793)		(2.778)
Endemia		2.826		2.057
		(2.292)		(2.317)
Médicos		1,464*		1,143
		(752.4)		(758.7)
UBS		0.106		0.119
		(0.0719)		(0.0749)
Hospitais		0.219*		0.293*
		(0.126)		(0.156)
Pop_PSF		2.544		3.853*
		(2.075)		(2.136)
Gestão	2.852			2.908
	(2.163)			(2.153)
Gestor	0.264			0.128
	(0.391)			(0.391)
PMS	-6.315			-6.700
	(4.257)			(4.283)
Servidores	1.123			1.515
	(1.485)			(1.489)
Gasto_Mun_Saúde	1.05e-08**			-4.40e-09
	(4.99e-09)			(6.55e-09)
CMS			16.01	15.42
			(9.748)	(15.84)
Consorcio_Intermun			-5.093***	-5.216***
			(0.886)	(0.911)
Constant	62.67***	59.43***	34.89***	34.48*
	(10.28)	(10.69)	(12.16)	(19.58)
Observations	4,895	5,131	5,131	4,895
R-squared	0.280	0.287	0.286	0.288

Fuente: elaborado por el autor.

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

La hipótesis 1 de capacidades técnicas en la prestación de servicios muestra que la única variable con significación estadística es la existencia de Agentes Comunitarios de Salud (p <0.05) y con el signo negativo esperado. Su existencia reduce el número de personas asesinadas. Esto puede indicar que la acción preventiva no afectó los casos de infección, pero fue más eficaz para reducir el número de muertes. Nuevamente, la existencia de hospitales se asocia positivamente (p <0,10), confirmando una vez más un resultado contradictorio. A diferencia de la variable número de casos, los médicos solo son estadísticamente significativos en el modelo 2 (p <0,10), pero con signo positivo. Más hospitales y más médicos se asocian a más muertes, lo que podría explicarse por el hecho de que las personas mueren más en las ciudades con la estructura para ser atendidas en equipos de salud adecuados y con profesionales más calificados. En cualquier caso, el signo de las dos variables es el opuesto al esperado. Las otras variables de capacidad técnica (vigilancia en salud, vigilancia epidemiológica, control endémico, SBU y población cubierta por el PSF) no tienen significación estadística. No hay apoyo estadístico para la hipótesis 1.

En cuanto a la hipótesis 2 que valora la importancia de las capacidades políticas, los consorcios intermunicipales vuelven a estar asociados negativamente (p <0,01) con la variable dependiente: cuanto mayor es el desempeño conjunto de los municipios, menor es el número de muertes. El CMS no tiene significación estadística. La hipótesis de la importancia de las capacidades políticas se confirma parcialmente. La prueba de la hipótesis 3 sobre el efecto de la capacidad administrativa sobre el número de defunciones muestra que cuatro variables (PMS, Gestión, Gerente y Servidores) no tienen significación estadística. La variable gasto municipal en salud solo es significativa (p <0.05) en el modelo 2, pero no en el modelo completo. Aun así, el signo positivo de la asociación es contradictorio y no confirma el signo esperado para esta variable: más recursos generarían menos muertes.

El comportamiento de las variables de control no es menos intrigante. La variable IDHM tiene asociación positiva (p <0.01) en todos los modelos. Se esperaba que las ciudades con niveles más altos de desarrollo humano tuvieran menos muertes. Los ingresos corrientes y el PIB municipal no generan ningún efecto estadístico con niveles razonables de significación. La variable población también muestra una asociación negativa (p <0.01) en todos los modelos: cuanto mayor, menor es el número de muertes por cada 100 mil personas. Como era de esperar, cuanto antes llegara el municipio a su caso número 100, mayor era la probabilidad de aumentar el número de muertos. La variable Dias_desde_100o_caso está asociada positivamente (p <0.01) en todos los modelos.

Conclusiones

Este artículo analizó el desempeño de los municipios brasileños en la lucha contra el COVDI-19 en dos variables clave: número de infectados y número de muertes por cada 100 mil habitantes. En términos teóricos, el sustento para el análisis reside en la literatura sobre capacidades estatales y en tres dimensiones esenciales para evaluar los recursos administrativos, políticos y técnicos que tienen los municipios para organizar su política de salud. Para ello, se han propuesto tres hipótesis que dialogan con cada una de estas dimensiones teóricas de interés, con el fin de dar respuesta a la pregunta central: ¿Cómo ha afectado la capacidad de gobierno municipal los logros de los gobiernos locales frente al COVID-19?

Al mismo tiempo, este trabajo inserta la discusión de la gestión municipal brasileña en el marco del debate sobre el federalismo cooperativo y las responsabilidades asumidas por las localidades con el retorno de la democracia en el país a partir de 1988. La salud es una de las políticas públicas más importantes que estuvieron a cargo de los gobiernos locales, especialmente la prestación básica de servicios, además de ser también partícipes de la cofinanciación del SUS con los gobiernos estatales y la Unión. Por tanto, la autonomía de que gozan las ciudades para actuar en el ámbito de la salud pública viene con la necesidad de actuar de forma cooperativa en el campo de las relaciones intergubernamentales.

Además de considerar el diseño institucional del SUS y el rol de los municipios en esta arquitectura cooperativa, el rol que juega el gobierno federal, dado su rol inductor en términos financieros y técnicos, cuenta mucho. Esa fue la trayectoria del SUS hasta hace poco, cuando el gobierno de Bolsonaro inició un ataque a este tipo de arreglos que, al final, amplían la lógica dualista de acción de las entidades federativas, en desacuerdo con las reglas del Sistema de Salud definidas legal y constitucionalmente. Es cierto que el rol de financista del gobierno federal se ha ido reduciendo durante años: de 2010 a 2019 la Unión y los estados aumentaron el valor de su financiamiento en un 49% y los municipios aumentaron al 54%. Es decir, las entidades locales siguen siendo las que más invierten en salud, mientras que la lógica cooperativa de un sistema tripartito se ha debilitado. Este tema afecta la capacidad de actuación del SUS, especialmente en un contexto como el de la pandemia que requiere más recursos. El último tema contextual es el escenario de crisis económica y social que ya asolaba al país y que se puede expresar en la cifra de alrededor del 11% de la PEA desocupada en 2019, cifra que aumentó en 2020 incluso antes de la pandemia.

Considerando este escenario, el artículo buscó evaluar si las capacidades de los estados municipales en el área de salud han tenido un buen desempeño en la lucha contra el COVID-19. Las hipótesis probadas están parcialmente confirmadas, especialmente para la variable infectada por cada 100 mil habitantes. Llama la atención las capacidades políticas, el consorcio intermunicipal es el que más se asocia con resultados positivos en las dos variables dependientes probadas. Las capacidades administrativas estatales son menos relevantes, e incluso con significación estadística, su signo positivo va en sentido contrario al esperado. Las capacidades técnicas para la prestación de servicios de salud son mixtas: algunas como UBS y médicos por cada 1000 habitantes se asocian con menos infectados y Agentes de Salud Comunitarios con menos muertos. Sin embargo, las otras variables están asociadas positivamente y con un signo contrario a las expectativas, o sin significación estadística.

Efectivamente, el SUS ha enfrentado su mayor desafío desde su creación hace más de 30 años, con la lucha contra el COVID-19 al frente y, por lo visto en este artículo, no cuenta con las capacidades estatales suficientes para enfrentar de manera efectiva el tamaño del país. desafío.

Dado que no se prevé que el COVID-19 ceda tan pronto y que se esperan nuevas pandemias en un futuro no muy lejano, analizar cómo está preparado el SUS para este enfrentamiento es fundamental. Esta fue la alerta que este artículo buscaba traer y, al final, la pregunta propuesta no encuentra una respuesta positiva. El desarrollo de capacidades estatales para enfrentar este malvado problema sigue siendo fuerte en la agenda de modernización de la gestión de los gobiernos locales, así como en el funcionamiento del Sistema con las demás entidades de la federación.

Bibliografia

Abrucio, F. L. e Grin, E. J. (2015). "From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil", documento presentado en el II International Conference on Public Policy, Milan, Italia, 1 a 4 de julio.

Abrucio, Fernando Luiz (2005). "A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula" en Revista de Sociologia e Política, v. 24, junho, p. 41-67.

Almeida, Maria Hermínia Tavares (2005), "Recentralizando a Federação?", en Revista de Sociologia e Política, n.24, junho, p.29-40.

Andersen, George. (2009). Federalismo: uma introdução, Rio de Janeiro, FGV Editora: Idesp.

Arretche, Marta Tereza da Silva (1999), "Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo", en RBCS- Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.14, n. 40, junho, p.111-141.

Arretche, Marta Tereza da Silva (2002), "Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia", en Ciência e Saúde Coletiva, v. 8, nº 2, p. 331-345.

Bakvis, Herman y Brown, Douglas (2010), "Policy Coordination in Federal Systems: Comparing Intergovernmental Processes and Outcomes in Canada and the United States" en Publius - The Journal of Federalism, V. 40, N,3, pp. 484–507.

Barbosa, Liliana Araújo y Vaz, José Carlos (2019), "Arranjos institucionais e capacidades de governo em processos participativos de urbanização: o caso de São Bernardo do Campo-SP", en Revista do Serviço Público, V. 70, N.1, pp. 35-59.

Bednar, Jenna (2009). The robust federation, Cambridge, Cambridge University Press.

Bichir, Renata Mirandola et al (2020), "Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema único de Assistência Social (Suas)", en Revista Brasileira de Ciências Sociais, V. 35, N. 102, pp, 1-23.

Bolleyer, Nicolle (2009). Intergovernmental cooperation: rational choices in federal systems and beyond. Oxford: Oxford University Press: EPCR.

Cardoso. André Luís Rabelo y Marenco. André (2019), "Qualidade Burocrática e Performance Estatal: desvendando a caixa preta do município" en Administração Pública e Gestão Social, V.11, N.4, outubro-dezembro, pp. 1-21.

Elazar, Daniel. J. (1987). Exploring federalism. Toscallosa: University of Alabama Presss.

Fernandes, Fabiana Silva (2016), "Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública", en Cadernos EBAPE, V. 14, N.3, jul/set., pp. 695-704.

Farah, Marta Ferreira Silva (2001), "Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo", en Revista de Administração Pública, v. 35, n. 1, Jan./Fev., pp. 119-44.

Franzese, Cibele e Abrucio, Fernando Luiz (2013). "Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e de educação", en Federalismo e políticas públicas no Brasil, Gilberto Hocman e Carlos Aurélio Pimenta Faria (eds.), Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.

Grin, Eduardo José (2020). "The Perfect Covid-19 Storm in Brazil", en Middle Atlantic Review of Latin American Studies, Vol. 4, No., Jun, 1, 31-35

Grin, Eduardo José, Demarco, Diogo Joel y Teixeira, Marco Antônio Carvalho 2020), "A gestão municipal no Brasil não será mais a mesma: oportunidades e desafios gerados pelo Covid-19", en http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/B0C6300A-9F48-2C5E-8033220A6F00C73009042020072640.pdf&i=3161, 25-09-2020.

Grin, Eduardo Jose y Fernandes, Gustavo Andrey Lopes (2019), "Capacidades Estatales en los Municipios Brasileños: Resultados tímidos en un contexto de autonomía política local y un escenario de dependencia financeira", en Capacidades Estatales en Gobiernos Locales Iberoamericanos: Actualidad, Brechas Y Perspectivas, Eduardo José Grin, Enzo Ricardo Completa, Ady Patrícia Carrera-Hernandéz y Fernando Luiz (eds.), Rio de Janeiro, Editora FGV.

Grin, Eduardo José; Completa, Enzo Ricardo; Ady Patrícia Carrera-Hernandéz y Fernando Luiz Abrucio (Eds.), "Capacidades Estatales en Gobiernos Locales Iberoamericanos: Actualidad, Brechas Y Perspectivas", Rio de Janeiro, Editora FGV.

Grin, Eduardo Jose y Abrucio, Fernando Luiz (2018), "Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas", en Reforma y Democracia, N.70, Feb., pp. 93-126.

Grin, Eduardo José et al. (2018), "Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais municipais e finanças públicas em municípios brasileiros", en Cadernos de Gestão Pública, V. 23, n. 76, set/dez, pp. 312-336.

Grin, Eduardo José y Abrucio, Fernando Luiz (2017), "When feds and locals do not speak the same language: an analysis of dissonances in federative cooperation", Cadernos EBAPE, V. 14, N.3, Jul/Set., pp. 694-719.

Grin, Eduardo José e Abrucio, Fernando Luiz (2017), "La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos", en Revista Políticas Públicas, V. 10, N.2, Deciembre, pp. 1- 27.

Grin, Eduardo José, Bergues, Martina e Abrucio, Fernando Luiz (2017), "La descentralización y el equilíbrio de las relaciones intergubernamentales em el federalismo brasileño", en Federalismo y relaciones intergubernamentales em México y Brasil, Alejandro P. A. Miranda, Joel Mendoza Ruiz, Eduardo José Grin y Roberto M. Espinosa (eds.), Ciudad de México, Editorial Fontamara.

Grin, Eduardo José; Segatto, Catarina Ianni y; Abrucio Fernando Luiz. (2016), "El asociativismo intermunicipal en Brasil", en El asociativismo intermunicipal en America Latina, Daniel Alberto Cravacuore y Andrés Chacon (eds.), Santiago de Chile, Universidad Tecnológica Metropolitana.

Kim, Junghack., McDonald, Bruce D.y Lee, Jooho (2018), "The Nexus of State and Local Capacity in Vertical Policy Diffusion" en American Review of Public Administration, V. 48, N.2.June, pp., 188-200.

Kugelmas, Eduardo y Sola, Lourdes (1999), "Recentralização/Descentralização: Dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90" en Tempo Social. Revista de Sociologia da USP, V. 11, N.2, pp. 63-81.

Levcovitz, Eduardo.; Lima, Luciana y Machado, Cristiani (2001), "Política de saúde nos anos 90: Relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas", en Ciência & Saúde Coletiva, N.6, pp. 269-291

Loughlin, John;, Kincaid, John, and Sweden, Wilfried (2013), "Handbook of Regionalism & Federalism", London and New York, Routledge Taylor & Francis Group

Marenco, André (2017), "Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros" en Dados-Revista de Ciências Sociais, V. 60, N.4, pp. 1025-1058

Marenco, André, Blanco, Maria Tereza Strohschoen y Joner, William (2017), " Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros" en Revista de Sociologia Política, V. 25, N. 64, dez., pp. 3-21.

Meza, Oilver D. et al. (2019). "Intermunicipal Cooperation in Metropolitan Regions in Brazil and Mexico: Does Federalism Matter?", en Urban Affair Review, V. 55, N.3, pp. 887-922.

Miranda, Geralda Luiza y Oliveira, Valéria Cristina (2018), "Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes", em Revista do Serviço Público, V. 69, N. 1, Jan/Mar.,pp. 145-178.

Muñoz, Rafael (2020), "Novos números mostram por que é crucial proteger os mais pobres na crise da COVID-19". https://nacoesunidas.org/artigo-novos-numeros-mostram-por-que-e-crucial-proteger-os-mais-pobres-na-crise-da-covid-19/, 15-06-2020.

Leibfried, Setpahan,, Obinger, Herbert y Castles, Francis G. (2005), "Federalism and the welfare state: new world and european experiences", Cambridge, Cambridge University Press

Paquet, Mireille y Schertzer, Robert (2020)., "COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem", en Canadian Journal of Political Science, V. 53, N. 4, pp. 343-347.

Peters, B. Guy (2017). "Policy Problems and Policy Design", Cheltenham, Edward Elgar.

Pierson, Paul (1995), "Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies", en Governance: An International Journal of Policy and Administration, V. 8, N. 4, October, pp. 449-478.

Przeybilovicz, Erico; Cunha, Maria Alexandra Cunha y Meirelles, Fernando de Souza (2018). "O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city", en Revista de Administração Pública, No 52, Vol. 4, jul-ago, pp :630-649.

Schnabel, Joanna (2015), "The intergovernmental safeguard's capacity to prevent opportunism: evidence from eight federation". documento apresentado na ECPR General Conference, Montreal, University of Montreal, August 26-29.

Schmitter, Philipe C., Wageman, Claudius, y Obydenkova, Anastassia (2005), "Democratization and State Capacity", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 – 21.

Sikkink, Kathryn (1991), "Ideas and institutions: developmentism in Brazil and Argentina", Ithaca and London, Cornell University Press.

Skocpol, Theda (2002), "Bringing the state back in: strategies of analisys in current research", en Bringing the state back in, Peter B. Evans, Dietrich, Rueschmeyer y Theda Skocpol (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.

Vazquez, Daniel Arias (2012), "Influeˆncia das capacidades municipais nos resultados das poli̇ticas de educação e saúde", documento presentado em 36o Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 21 y 25 de octubre.

Wright, Deil S. (1988), "Understanding Intergovernmental Relations", Pacific Grove, Brooks/Cole Publishing Company.

Otras fuentes

Ministério da Saúde – DataSUS. Recuperado de http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205.

Ministerio da Saude. Dados municipais COVID-19. Recuperado de https://covid.saude.gov.br/
Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic IBGE (2014/2015). Recuperado de https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e
Produto Interno Bruto dos Municípios. Recuperado de https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=o-que-e
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2013). Atlas do Desenvolvimento do Humano do Brasil. Recuperado de http:// atlasbrasil.org.br/2013/
Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (2018). Recuperado de https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=20303

Gobierno multinivel ante la gestión de la pandemia COVID-19 en España y el papel de los gobiernos locales

Carmen Navarro

I.- Introducción

España es uno de los países que más gravemente se vio afectado en los primeros momentos de la pandemia de COVID-19, tanto en lo que respecta a la salud como en sus efectos sobre la economía. En cuanto a lo primero, el país ocupaba a finales de agosto el cuarto lugar en número de muertes en Europa, alrededor de 29.000 (después del Reino Unido -41.477, Italia -35.463 y Francia -30.576). Esta cifra aumentaba a 48.000 para algunos expertos, al computar el exceso de muertes en el período de tres meses en comparación con las de años anteriores. Calculado en porcentaje de población afectada, el país ascendía al primer lugar. En la dimensión económica, las previsiones situaban a España entre los estados europeos más afectados. El FMI pronosticaba que el PIB español caería un 12,8% en 2020 (FMI, 2020).

Existen algunos elementos estructurales que contribuyen a explicar cifras tan negativas. Como si el país estuviera en el ojo de una tormenta perfecta, todos los factores que favorecen el aumento de la crisis concurren en España. En primer lugar, debido a las características de la pandemia, hemos visto que los países con altos flujos de movimientos, poblaciones de mayor edad, alta ocupación de viviendas y cultura de proximidad física en las interacciones sociales tienden a situarse en peores escenarios. En España se dan todos y cada uno de estos factores. El movimiento constante de ciudadanos, tanto procedentes del exterior como el correspondiente a los movimientos internos en el país, ha permitido una amplia difusión del virus en la fase inicial de la pandemia.

La estructura de la pirámide de población (España está entre los países con más esperanza de vida) y la estrecha convivencia intergeneracional diaria también han puesto al país en desventaja. Y, al igual que otras sociedades latinas, la cercanía física en las interacciones sociales que implica el contacto de manos, rostros y cuerpos ha desempeñado igualmente un papel importante en la proliferación del contagio. En segundo lugar, desde el punto de vista económico, la tradicional importancia del turismo en España -casi el 15% del PIB, que da empleo al 25% de la población (OCDE, 2020)- agravó el problema económico. Este sector ha sido uno de los más afectados y será probablemente el que más tiempo tarde en recuperarse. El bajo nivel de cualificación de los trabajadores del sector turístico, así como la debilidad general del mercado laboral español con altos niveles de estacionalidad (26,8%, el más alto de la UE) apuntan a un gran impacto social. Se prevé que la tasa de desempleo, que ya era elevada (14% antes de la crisis), aumente drásticamente, contribuyendo, a su vez, al incremento de la desigualdad y la pobreza (especialmente entre las mujeres y los jóvenes de ambos sexos) (Elcano, 2020).

Esta específica y preocupante manifestación de la pandemia puede ayudarnos a entender la reacción del gobierno. Durante los meses de febrero y marzo asistimos a una amplia propagación del virus, y el sistema de salud pública se vio tensionado hasta el límite, con hospitales desbordados. La necesidad apremiante de aplanar la curva de la manera más efectiva y rápida posible llevó al gobierno español a declarar el llamado "estado de alarma" para todo el país el 14 de marzo, lo que llevó a uno de los confinamientos más estrictos de Europa. Gracias a las prerrogativas constitucionales que conlleva esta particular medida, se centralizaron amplios poderes políticos en el nivel central de gobierno durante tres meses, en los cuales se alteró la distribución constitucional de funciones entre los diferentes niveles de gobierno,

A pesar de esta centralización en la acción gubernamental, los gobiernos municipales tuvieron un papel importante para hacer frente a la pandemia, no sólo la tarea de garantizar, con sus policías locales, el éxito del confinamiento, sino también por el despliegue que realizaron de estrategias para hacerla frente. Su acción se caracterizó por su diversidad y su alcance, y combinó todos los tipos de instrumentos de la tipología de la NATO -información, autoridad, transferencias y organización - (Howlett, 2019), demostrando que los gobiernos municipales tienen una notable capacidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes gracias, entre otras circunstancias, por el conocimiento preciso que poseen de las comunidades que gobiernan.

La presente contribución analiza tanto la gestión gubernamental de la crisis en términos generales desde una perspectiva multinivel, como las acciones de los gobiernos locales. En términos teóricos, en la primera parte se recurre a la literatura sobre gestión de crisis para explicar la respuesta gubernamental y, en particular, a trabajos que argumentan que la centralización del poder es la respuesta más habitual en tiempos de crisis (Peters, 2011). Para la segunda parte se ponen a prueba las hipótesis tradicionales sobre la eficacia, la cercanía y la participación como valores de los gobiernos locales (Sharpe, 1970). Empíricamente, el trabajo se nutre de la revisión de documentos oficiales y estadísticas, de nuestras propias observaciones y de una base de datos propios con las medidas adoptadas por una muestra gobiernos locales entre marzo y junio.

El artículo está estructurado en dos partes. Mientras que la primera sección (apartados II y III) se dedica a introducir al lector en las claves del gobierno multinivel en España y la forma en que éste respondió a la pandemia, la segunda sección (apartado IV) pone el foco sobre los gobiernos locales en el centro.

II.- Modelo de descentralización y relaciones intergubernamentales en España

Una breve presentación del modelo de descentralización en España se hace necesaria para una mejor comprensión de cómo éste resultó alterado en los primeros meses de la gestión de la crisis COVID.

Cuatro niveles básicos de autoridad pública definen la gobernanza multinivel en España: el gobierno nacional, así como tres niveles gubernamentales políticamente descentralizados: Comunidades Autónomas (17), provincias (43) y municipios (8.119). El modelo de descentralización español no se desarrolla en la Constitución española de 1978. Ésta se limitó a reconocer y garantizar el derecho de autonomía de todas las nacionalidades y regiones, y estableció procesos específicos a través de los cuales estos territorios podían solicitar y asegurar los derechos de autogobierno. En la práctica, las demandas de autonomía política se extendieron por todo el país, lo que dio lugar a un modelo de descentralización autonómica más simétrico de lo esperado. Las unidades regionales que surgieron en el proceso de transferencia de competencias se denominaron Comunidades Autónomas (en adelante, Comunidades Autónomas, CCAA o regiones) y el modelo, "Estado de las Autonomías". El término "federal" se evitó como consecuencia de las connotaciones separatistas asociadas a su uso en el siglo XIX, aunque algunos autores se refieren al modelo español como un modelo "cuasifederal" (Gunther y Montero, 2009).

Actualmente, como muestra el Índice de Autonomía Regional (Schakel, 2018), el nivel de autonomía regional en España iguala o supera los niveles de muchos países federales.

Cada Comunidad Autónoma ejerce una jurisdicción amplia, a menudo exclusiva, sobre una amplia gama de ámbitos políticos (que se especifican para cada comunidad autónoma en su propio Estatuto de Autonomía). Entre los ejemplos de esas esferas de política figuran la educación, las cuestiones sociales, la protección del medio ambiente o, lo que es muy relevante para este estudio, la política sanitaria. Las funciones administrativas de las Comunidades Autónomas son aún más amplias, ya que no sólo implementan sus propias políticas, sino también la mayoría de las políticas del Estado central.

Éste conserva competencias exclusivas sobre un conjunto de materias enumeradas en el artículo 149 de la Constitución. Estas facultades se refieren a la regulación en ámbitos como la administración pública, la actividad económica y el sistema de seguridad social, así como a las responsabilidades en muchos sectores de políticas públicas específicos, como la inmigración, las relaciones internacionales, la defensa o la administración de justicia. Además, muchas de las competencias del Estado central se ejercen con el fin de garantizar la igualdad de derechos y deberes de los nacionales en todo el territorio español.

En cuanto a los municipios, la Ley de Bases del Régimen Local (Ley 7/1985) establece sus funciones y actividades. Están obligados a prestar algunos servicios, que varían en función de su tamaño. Hay un primer grupo de servicios que se consideran esenciales y que deben ser prestados por todos los municipios (alumbrado público, cementerio, recogida de basuras, limpieza de calles, suministro doméstico de agua potable, servicios de alcantarillado, acceso a zonas pobladas, pavimentación y mantenimiento de calles y carreteras y control de alimentos y bebidas). Se añade un segundo grupo de servicios para los municipios de más de 5.000 habitantes (parques públicos, bibliotecas públicas, mercados públicos y tratamiento de residuos). Un tercer grupo -que incluye protección civil, atención social para colectivos en riesgo de exclusión, servicios de bomberos e instalaciones deportivas municipales- para aquellos de más de 20.000 habitantes. Y, finalmente, las ciudades de más de 50.000 habitantes deben también prestar obligatoriamente los servicios de transporte público dentro de los límites del municipio y la protección del medio ambiente urbano.

Además, se permite a los municipios prestar otros servicios para satisfacer las necesidades de su población, complementando la acción de otros niveles de gobierno. A partir de esta claúsula de complemento general, los municipios han venido desarrollando a lo largo de décadas una gran variedad de políticas públicas en ámbitos que exceden los referidos en las líneas anteriores (Navarro y Velasco, 2015). Servicios relacionados con la educación no obligatoria, la cultura, la atención social, el cuidado de personas mayores o las escuelas infantiles se incluyen en este grupo "no obligatorio". Aunque no existe información oficial sobre el desarrollo y las extensión de estas actividades, se ha estimado que, en el caso de los municipios de la Comunidad Autónoma de Cataluña, su impacto económico es de alrededor del 27% del presupuesto municipal (Vilalta, 2011). Probablemente las cifras serán parecidas en el resto de territorios.

La relación entre las políticas y la legislación del Estado central, las de las CCAA y los gobiernos locales no es jerárquica, sino competencial. Es decir, se asienta en la asignación de competencias en cada nivel de gobierno. Esto significa que el límite del ámbito de actividad de cada nivel viene determinado por el marco de competencias reconocido en la Constitución, los Estatutos de Autonomía, las leyes orgánicas y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En cuanto al sistema de Relaciones Intergubernamentales (RIG) tiende a funcionar más intensamente en el plano ejecutivo, que en el legislativo al no funcionar el Senado como mecanismo de interacción en el modelo español. Todos los niveles de gobierno están obligados por principio de cooperación (Muñoz Machado, 2015), que se aplica tanto vertical como horizontalmente. En cuanto a la dimensión vertical, el sistema jurídico se refiere al principio de "lealtad institucional" por el que cada nivel de gobierno (estatal, regional y local) debe coordinar sus acciones y no interferir en el ejercicio legítimo de las competencias de los demás niveles.

Por lo tanto, la cooperación se entiende como asistencia administrativa sin comprometer la competencia de cada nivel de gobierno. La colaboración horizontal está mucho menos desarrollada, excepto a nivel local, donde el pequeño tamaño en población de una gran proporción de municipios ha obligado a optar por la cooperación intermunicipal para la prestación de servicios.

Las RIG incluyen mecanismos formales así como prácticas informales. En el primer tipo, la Conferencia de Presidentes es el órgano de más alto nivel político para la cooperación multilateral entre el Estado central y las 17 CCAA. Su objetivo es debatir y adoptar acuerdos sobre cuestiones de particular importancia para el sistema autonómico. También se identifican estructuras similares especializadas en diferentes ámbitos de políticas públicas (Conferencias Sectoriales) que también reúnen a representantes de los gobiernos centrales y de la CCAA para la coordinación de acciones (para la salud, la educación, el transporte, etc.). Comisiones de cooperación bilateral (establecidas entre el gobierno nacional y las distintas comunidades autónomas), planes y programas conjuntos y acuerdos de colaboración más específicos completan el panorama institucionalizado de la cooperación vertical. La toma de decisiones por consenso es la práctica real en estos ámbitos intergubernamentales, lo que demuestra la voluntad de alcanzar la máxima legitimidad compartida en sus acuerdos (Colino, 2010).

En el ámbito local, las RIG formales se vehiculan a través de la Asociación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y las 17 asociaciones regionales de Municipios y Provincias. Estas instituciones canalizan los intereses y demandas de los gobiernos locales hacia los niveles superiores de gobierno. La FEMP, en particular, desempeña un papel fundamental en la identificación de intereses comunes y su presentación en forma de demandas a otros niveles de gobierno. En este sentido, la FEMP opera de manera informal a modo de *lobby* que trata de influir en los procesos de adopción de decisiones en los que están en juego los intereses locales.

Además de estos esquemas de interacción institucionalizada, no se puede ignorar la influencia de la cultura política en la lógica y el desarrollo de las relaciones intergubernamentales y, más particularmente, el papel que los partidos políticos y los contactos personales tienen en esa lógica y desarrollo. Sería un error analizar la cooperación intergubernamental únicamente examinando los mecanismos institucionales mencionados anteriormente. Los canales de los partidos políticos, por ejemplo, son cruciales para comprender las interacciones entre gobiernos (Agranoff, 2010).

A lo largo de los años, los actores a nivel autonómico han mostrado una preferencia por las relaciones informales y no institucionalizadas y una cierta desconfianza hacia la cooperación formal. Han tendido a ver en los organismos formalizados el riesgo de una excesiva interferencia del gobierno nacional (Colino, 2010), lo que ha producido cierta falta de transparencia en las RGI.

III.- Gobierno multinivel y gestión de la crisis COVID-19

La llamada de atención de COVID-19 en España llegó con la cancelación del *Mobile World Congress* a mediados del mes de febrero. La feria comercial tecnológica más importante a nivel mundial, que anualmente reúne en Barcelona a 100.000 participantes de tres mil empresas de todo el mundo, fue cancelada por los organizadores debido al riesgo de contagio. Pero pese a que ésta fue una decisión de enorme impacto, tuvo lugar en el ámbito privado de las decisiones empresariales. La reacción de los gobiernos no comenzó hasta finales de febrero, y, a lo largo de este tiempo, ha respondido a cuatro fases si como criterio el protagonismo de los diferentes niveles de gobierno para hacer frente a la pandemia:

Primera fase: 23 de febrero - 13 de marzo, dirigida por los gobiernos autonómicos. En coherencia con las competencias que tienen atribuidas, los gobiernos regionales comenzaron a responder a situaciones de contagio circunscritas a espacios específicos a partir de finales de enero. En primer lugar, el gobierno de Canarias ordenó el 24 de febrero la cuarentena de 700 turistas en un hotel de Tenerife tras detectar varios casos de coronavirus en un grupo de huéspedes. Poco más tarde, a medida que aumentaba el número de ingresos hospitalarios, varios gobiernos regionales suspendieron la actividad educativa presencial, recomendaron trabajar desde casa, cancelaron reuniones públicas e incluso confinaron a poblaciones enteras en varios municipios (Igualada, en Cataluña, y Arroyo de la Luz, en Extremadura).

Segunda fase: 14 de marzo - 7 de junio, asumida exclusivamente por el gobierno central. El 14 de marzo de 2020, el gobierno español declaró un "estado de alarma" que le permitió centralizar las decisiones relativas a la gestión de la pandemia. El país sufrió uno de los confinamientos más severos de Europa, con el cierre de todas las tiendas de productos no alimentarios, restaurantes, bares, lugares de entretenimiento, hoteles, escuelas y universidades. La población tuvo que permanecer en sus hogares, salvo para breves visitas al supermercado o farmacia más cercanos, tele-trabajando en los casos en que esto era posible. Todas las administraciones públicas, excepto las de servicios esenciales (hospitales, policía, defensa, etc.) pasaron a funcionar exclusivamente en línea. Sólo los sectores de la manufactura y la construcción continuaron funcionando parcialmente, y esos sectores también tuvieron que cerrar completamente durante dos semanas. En esta fase, el gobierno nacional asumió la plena responsabilidad en la lucha contra la pandemia.

Tercera fase: 7 a 21 de junio de co-gobernanza entre gobierno central y autonómicos. El gobierno central incluyó a los gobiernos regionales en la toma de decisiones en las dos últimas semanas del estado de alarma. Después de tres meses de confinamiento, la extensión de los últimos 15 días del estado de alarma se gestionó de modo diferente. La transición a la llamada "nueva normalidad" antes de que se restableciera plenamente la libre circulación de personas, fue gestionada por el gobierno central con la participación de las Comunidades Autónomas. Una vez controlada la propagación del virus y comenzada la "desescalada", se pasó a un nuevo enfoque, dando un papel a los gobiernos regionales en las decisiones. Aún bajo "estado de alarma", el gobierno nacional presentó esta nueva fase bajo la etiqueta de "co-gobernanza".

Cuarta fase: 21 de junio a 1 de Septiembre asumida por las Comunidades Autónomas. A partir del momento en que finalizó el estado de alarma y hasta el momento de cierre de esta contribución (1 septiembre), las Comunidades Autónomas se han convertido de nuevo en protagonistas de la lucha epidemiológica, volviendo al ejercicio pleno de sus plenas competencias en, entre otros campos, la salud y la educación. Han afrontado la proliferación de brotes con respuestas diversas y han planificado, con estrategias variadas, el regreso a los colegios y universidades.

El carácter distintivo de la elección del “estado de alarma” para gestionar la crisis en el momento de mayor gravedad justifica una exploración más profunda de esta prerrogativa excepcional del sistema constitucional español y de sus implicaciones.

- La declaración y gestión del estado de alarma

El 14 de marzo el gobierno español declaró el estado de alarma para combatir la situación de crisis sanitaria causada por COVID-19 (Real Decreto 463/2020). Esta declaración de alarma afectó a toda España, que desde ese momento se colocó en una situación constitucional excepcional.

El estado de alarma es el menos severo de los tres estados de emergencia de la legislación española (los otros son el estado de excepción y el estado de sitio). Su elección por parte del gobierno español entre otras estrategias posibles está relacionada con los fuertes poderes que otorga para obligar a los ciudadanos a permanecer en sus casas para contener la pandemia. Bajo el estado de alarma, "todas las autoridades civiles, las fuerzas policiales regionales y locales y otros funcionarios están bajo las órdenes de las autoridades competentes" (art. 9, Ley 4/1981). Estas “autoridades competentes” encargadas de la gestión de esta crisis fueron el Presidente de Gobierno y cuatro miembros del Gobierno (Ministros de Salud, Defensa, Transporte e Interior).

Las situaciones de emergencia que en el sistema español desencadenan el estado de alarma están relacionadas con desastres naturales, crisis sanitarias como pandemias, el cierre de servicios públicos esenciales para la comunidad o escasez de artículos de primera necesidad (Cruz Villalón, 1981).

El papel principal lo desempeña el gobierno nacional, que es el encargado de declarar el estado de alarma (los estados de excepción y de sitio son declarados por la cámara baja del Parlamento, el Congreso de los Diputados). Las previsiones legales contemplan además que, una vez declarado, si el gobierno quiere prorrogarlo por más de 15 días, debe solicitar la aprobación del Parlamento (Congreso de los Diputados). Estas peticiones de prórroga se sucedieron y durante la gestión de esta fase de la crisis, el Presidente de Gobierno solicitó y obtuvo el apoyo parlamentario necesario para extender el estado de alarma en seis ocasiones, durante dos semanas en cada ocasión. Este apoyo fue casi unánime de la práctica totalidad de las fuerzas políticas en la primera ocasión, pero terminó con sólo una ligera mayoría en la última.

Al seleccionar esta herramienta para la gestión, el funcionamiento ordinario del Estado se vio afectado no sólo en la articulación de los poderes entre el gobierno y el parlamento, sino también en la distribución territorial del poder. La Constitución española no prevé expresamente la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones para la gestión del estado de alarma, diferenciándose en este punto de sistemas como el alemán y el británico (Velasco, 2020). En concreto, decisiones en materia de salud y educación, asignadas por la Constitución a los gobiernos autonómicos, fueron tomadas durante este periodo por el gobierno central. En estas situaciones, las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales mantienen sus plenas competencias, pero su ejercicio se ve afectado por las medidas que aprueba el gobierno nacional. La aceptación por parte de las CCAA y el grado de apoyo al uso de esta prerrogativa disminuyó a medida que pasaban las semanas y el gobierno solicitaba prórrogas. Mientras estuvo en vigor el estado de alarma, muchos gobiernos regionales expresaron reservas y discrepancias sobre lo que consideraban una recentralización competencial ilegítima.

Cierto es que, durante el periodo del estado de alarma, la Conferencia de Presidentes - el órgano de la RIG que reúne a los gobiernos central y regional - fue intensamente activada. Este órgano, que sólo se había reunido seis veces en los 16 años transcurridos desde su creación, lo hizo en 14 ocasiones entre marzo y junio, aunque no para decidir conjuntamente sino más bien para comunicar las acciones tomadas por el gobierno central y recibir su feedback.

Los gobiernos locales, por su parte, fueron particularmente importantes en la aplicación del bloqueo, contribuyendo a buena parte de su éxito. De entre todas las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, las policías locales fueron las más activas en imponer multas (400.000 multas) y en proceder a detenciones -si era necesario- a las personas que no respetaron el confinamiento. El principio de cooperación a que obliga el sistema de RIG se manifestó de manera muy fructífera en esta interacción.

Se podría argumentar que la exclusión de los gobiernos regionales en la ley que regula el estado de alarma podría tener que ver con el momento en que se aprobó la ley (1981), aún en la fase inicial de la transición democrática. En ese momento, el Estado de las Autonomías estaba en proceso de formación, y la intensa transferencia de autonomía política a estas unidades, de la que resultó el modelo de descentralización, estaba completamente inacabada. Si la ley se hubiera reformado posteriormente probablemente habría especificado el papel de los gobiernos regionales en la gestión de las emergencias cuando sus competencias se ven afectadas, como ocurrió en este caso. Pero lo cierto es que en 1981 la regulación del estado de alarma optó por un régimen sustancialmente centralizado.

Para añadir complejidad a su implementación, hay que señalar que casi no hay precedentes en la democracia española en el uso de esta prerrogativa constitucional. La única experiencia previa de declaración de estado de alarma se refiere a la necesidad de restablecer el tráfico aéreo en el contexto de una huelga incontrolada de controladores aéreos que causó un caos extraordinario en 2010 (Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre). Pero en esa ocasión la acción gubernamental se dirigió a un objetivo muy concreto, y no suspendió el derecho de circulación de los ciudadanos.

En la gestión de la crisis COVID, por tanto, el sistema político se enfrentó al desafío de gestionar casi sin experiencia previa una situación extraordinariamente compleja y con grandes implicaciones debido tanto a la alteración del ejercicio del poder político como a los derechos de los ciudadanos a la libre circulación.

Para comprender la opción de contundente repuesta del Gobierno español como forma de gestionar los inicios de la pandemia podemos acercarnos a la literatura sobre gestión de crisis. Ésta nos señala que la centralización del poder es un estilo típico de toma de decisiones en tiempos de crisis en general. "Cuando los gobiernos se enfrentan a crisis, las decisiones del sector público tienden a trasladarse hacia arriba, hacia el nivel más alto de toma de decisiones" (Peters, 2011). Hay diferentes razones para ello. Desde el punto de vista político, los ciudadanos esperan y están dispuestos a aceptar un liderazgo centralizado cuando las cosas se vuelven extremadamente serias. Se podría decir que es el momento de primeros ministros y presidentes, que son capaces de encarnar el liderazgo que busca la ciudadanía (Boin y Hart, 2003). Desde la perspectiva de la gestión o la gobernanza, la centralización se explicaría por la necesidad de dar respuestas a las crisis que den coherencia y sean capaces de identificar prioridades unívocamente. El recurso a la centralización se acepta de forma más pacífica cuando no hay grandes disputas sobre las prioridades de la acción gubernamental.

En este caso, encontramos una buena ilustración de estas dos lógicas. La estrategia de comunicación del gobierno español (con el Presidente del Gobierno dirigiéndose semanalmente a la nación, y el Ministro de Sanidad dirigiéndose con ruedas de prensa diarias) buscó la identificación de un liderazgo visible y estable. La existencia de una prioridad política exclusivamente en clave sanitaria también fue clara: la necesidad aplanar la curva.

IV.- El papel de los gobiernos locales en la pandemia

Como se ha venido diciendo, el rapto centralizador que caracterizó la gestión de la crisis en sus primeros momentos no impedía que las autoridades subnacionales ejercieran sus competencias. Durante el estado de alarma, todo lo que no esté expresamente decidido por una autoridad nacional puede ser regulado o decidido por el gobierno regional o local competente. Su actuación debe perseguir siempre el objetivo de superar la situación de emergencia, y las decisiones que entren en conflicto con alguna medida concreta del gobierno central se suspende ipso facto. Pero aparte de esta limitación, los gobiernos regionales y locales pueden continuar su actividad de políticas públicas.

Dado el margen de acción de que disponían se plantea la pregunta: ¿adoptaron los gobiernos locales decisiones para hacer frente a la crisis? El estudio que hemos realizado de las acciones una muestra de municipios nos permite responder a esta pregunta . En la tabla 1 se presentan los tipos de medidas que los gobiernos municipales han adoptado para hacer frente a la pandemia y sus efectos económicos. Dentro de sus límites tanto c competenciales como de recursos, han actuado en múltiples ejes. Al proporcionar comidas y pagar alquileres, los gobiernos municipales han afrontado la emergencia social resultante de la gran cantidad de personas que se han quedado sin empleo y no estaban cubiertas por las políticas de otros niveles de gobierno. También han pasado a formas de trabajo online y han acelerado los procesos para agilizar los pagos a proveedores. El espacio público se ha adaptado a las nuevas necesidades y los grupos vulnerables han encontrado ayuda en líneas telefónicas de asistencia psicológica.

En un intento de agrupar todas estas acciones en categorías significativas para avanzar en el análisis, utilizamos la clásica tipología de instrumentos de políticas públicas NATO (Hood, 1986). Esto nos permitirá identificar las diferentes modalidades de acción y las estrategias de los municipios.. Esta tipología clasifica las técnicas de intervención pública en cuatro grandes categorías según el tipo de recurso gubernamental al que se recurre para la acción.

Así, se distingue entre a) instrumentos basados en la activación de *información* para asistir, concienciar o exhortar (***N****odality*), b) instrumentos basados en la *autoridad* (***A****uthority*) que activan poderes legales para disciplinar conductas, c) instrumentos basados en la activación de recursos económicos a través de *transferencias* a ciudadanos o empresas o de éstos a las administraciones públicas (subvenciones, bonificaciones fiscales, tasas, impuestos, etc.) (***T****reasure*) y d) instrumentos basados en la *organización* (***O****rganization*). La tabla 1 recoge las medidas más típicas que se han adoptado para luchar contra la pandemia; no es una lista exhaustiva pero sí representativa de las estrategias municipales.

Local government measures by type of policy tool (NATO typology)	
Información	**Autoridad**
Líneas de teléfono para información Campañas de información (desescalada, datos de la pandemia en el municipio, servicios del ayuntamiento) Campañas de concienciación (quédate en casa, transporte público) Unidades de seguimiento de indicadores para el desconfinamiento	Ampliación de zonas peatonales y terrazas Cerrado de parques y jardines Calmado de tráfico
Transferencia	**Organización**
Ayudas sociales Ayudas a autónomos y pymes Exención de pago de tasas Distribución de equipos de protección a residentes vulnerables Seguimiento de personas mayores en sus hogares Bonificación de impuestos o retraso en su pago Inversiones en obras para generar empleo Desinfección de calles y espacios públicos Distribución de equipos informáticos a familias con escolares en casa Activación de líneas de teléfono para residentes vulnerables (mujeres y niños maltratados)	Plenos telemáticos Teletrabajo de empleados municipales Refuerzo de la colaboración con el tercer sector y con asociaciones para la provisión de servicios Creación de grupos de trabajo, foros o pactos para diseñar estrategias de recuperación Reforma para acelerar los procesos administrativos Reforma de presupuestos municipales para incrementar fondos en ayudas sociales y económicas Cambio a modo online de actividades culturales y educativas (escuelas de música, danza, exposiciones, teatro) Ventanilla única para canalizar ayudas

Fuente: elaboración propia

De un preliminar análisis de las actuaciones constatamos que las estrategias seguidas combinan herramientas clásicas de políticas públicas con otras más innovadoras. De esta agrupación ya aparecen algunas hallazgos interesantes, a saber:

1. Destaca la diversidad y riqueza de los instrumentos basados en la *organización*. Esta categoría engloba tanto los mecanismos de re-organización en el funcionamiento del gobierno y la administración como la propia provisión de servicios. A ambos han recurrido los ayuntamientos en este periodo, transitando desde el primer día hacia fórmulas del teletrabajo y reuniones telemáticas de los órganos municipales. Han sido también los primeros en reforzar sus alianzas con la sociedad civil y el tercer sector para llegar mejor a colectivos vulnerables y, sirviéndose de su experiencia previa en la interacción con la sociedad civil, han establecido foros, comisiones o grupos de trabajo para diseñar planes de recuperación. La variedad en esta categoría demuestra la eficiencia en la adaptación a nuevas circunstancias de las administraciones locales, de las que siempre se ha afirmado que disponen de mayor capacidad de innovación institucional que el resto de los niveles de gobierno.

2. No sorprende -porque los ayuntamientos ya nos tienen acostumbrados a ello- observarlos actuar allí donde detectan las necesidades más acuciantes de su población. Las *transferencias* en forma de ayudas a colectivos vulnerables y a autónomos, bonificaciones fiscales, aplazamientos o exención de pagos de impuestos o tasas o los reajustes presupuestarios para paliar la emergencia social son todos ellos instrumentos que están siendo activados de forma generalizada. Su condición de administración más cercana al ciudadano y su conocimiento del territorio les permite identificar estas necesidades eficazmente y su estrecho contacto con la realidad social les impide ignorarlas. Por supuesto, esta acción debe ser evaluada en su contexto. Los gobiernos locales en España no son proveedores de bienestar. El modelo de descentralización descrito hace que las Comunidades Autónomas sean el nivel de gobierno clave en los ámbitos de la salud, la educación y los servicios sociales, y que los municipios sólo complementen su acción en estos campos. El hecho de que los recursos de los gobiernos locales sólo alcancen el 17% del total del gasto público define el alcance de su acción. Esto significa que ni la lucha contra la emergencia social derivada de la pandemia ni la solución a la mala situación económica está en manos de los municipios. Pero, dentro de sus límites y medios, han reaccionado a esta necesidad apremiante con una rapidez y nivel de compromiso encomiable.

Para poder incrementar su acción en materia de asistencia social, los municipios han venido exigiendo al gobierno central permiso para utilizar el superávit de sus presupuestos. Las reformas de austeridad en el período de la Gran Recesión habían impuesto reglas de gasto (Navarro y Pano, 2018) impidiéndoles utilizar esos excedentes que, en los últimos años, representaban cantidades considerables. A mediados de marzo lograron liberar las cantidades excedentes del presupuesto de 2019. La Asociación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha desempeñado un papel fundamental en la interacción con el gobierno central para alcanzar este objetivo.

3. Y resulta lógico comprobar que la lista más corta de medidas se refiere a los instrumentos de *autoridad*. Este campo lo ha ocupado por completo el gobierno central a través de la declaración del estado de alarma y sus disposiciones de desarrollo. En circunstancias normales, los municipios deciden la regulación de los espacios públicos, como los permisos de apertura y cierre de bares y restaurantes. Sin embargo, en las circunstancias actuales, esto (su cierre) ha sido decidido por el gobierno central, por lo que las medidas de este tipo se limitan a regular las condiciones de uso de los espacios públicos, en particular en los entornos urbanos. En muchas ciudades se ha decidido cerrar los parques para facilitar la aplicación del cierre y la ampliación de las zonas peatonales ha sido clave para permitir un regreso seguro a las calles cuando se levantó el cierre.

En cuanto a los procesos de toma de decisiones municipales, es interesante observar también en este nivel un movimiento de centralización. Así, muchas de las decisiones que en tiempos regulares son tomadas por el pleno, fueron adoptadas por los alcaldes. En situaciones de emergencia existen disposiciones específica que permiten reforzar la ya de por sí alta fortaleza del líder ejecutivo en un sistema típico de *strong mayor*. Sin duda, esto ha tenido un efecto positivo al acelerar los procesos decisorios y facilitar respuestas rápidas a problemas acuciantes. Pero incluso cuando estas medidas tuvieron que ser aprobadas en el pleno de los ayuntamientos (es decir, la revisión de los presupuestos) el ambiente político ha sido mucho más constructivo que el que observamos en el ámbito nacional. En la mayoría de las ocasiones estas decisiones se han tomado la unanimidad. La actual polarización de la política nacional no parece haber llegado a los municipios en la gestión de la crisis.

En resumen, incluso en una crisis sin precedentes como la actual, y a pesar de los niveles relativamente bajos de autonomía (Ladner et al, 2019), los gobiernos municipales parecen estar haciendo lo que mejor saben hacer: adaptarse rápidamente a las circunstancias cambiantes utilizando su conocimiento preciso de lo municipal, y mostrando innovación y resistencia.

Consideraciones finales

Desde una perspectiva comparada, el elemento distintivo que ha definido la estrategia española ante la COVID ha sido la declaración de un "estado de alarma". Esta medida extraordinaria de centralización de poderes en el gobierno central se adoptó para poder garantizar la restricción de los movimientos de la población durante el confinamiento, aunque no era la única disponible. Al igual que en otros países europeos, la normativa sanitaria española habría permitido que se adoptaran todas las medidas necesarias para luchar contra la pandemia, incluyendo (aunque esto es motivo de controversia entre los expertos jurídicos) medidas de confinamiento.

En principio, por tanto, hubiera sido posible haber gestionado la epidemia de manera descentralizada, a través de las acciones de los gobiernos regionales, pero habría requerido al menos algún tipo de intervención del gobierno nacional, dada la necesidad de restringir la libre circulación de personas por todo el territorio español (Velasco, 2020). El Estado podría haberse limitado a un papel de coordinación. La dificultad aquí radicaba que en que este poder de coordinación no está claramente especificado en la legislación sanitaria y, por tanto, presentaba incertidumbres demasiado arriesgadas para afrontar una crisis de esta gravedad. En ese sentido, el estado de alarma era una opción más segura para garantizar el confinamiento.

España es una ilustración de movimiento de centralización para la gestión de la pandemia. Todos los argumentos que justifican este tipo de respuesta en la literatura de gestión de crisis se encuentran presentes en el caso de análisis: necesidad de liderazgo identificable, procesos de toma de decisiones rápidos y orientación de todas las acciones hacia una sola prioridad (Peters, 2011).

Pero, como también nos recuerda esta literatura, hay buenas razones para confiar en la eficacia de estructuras más descentralizadas de gestión de crisis. Las estructuras centralizadas de adopción de decisiones tienden a bloquear los flujos de información tan necesarios para actuar con eficacia en estos contextos. Además, la centralización tiende a disminuir la capacidad de los agentes sociales para influir en el sector público. Si bien la forma descentralizada de actuación puede producir mayor lentitud en la toma de decisiones (por la incorporación de más actores y la necesidad de llegar a consensos) la información adicional disponible puede coadyuvar a mejorar la calidad de las decisiones que se adopten (Peters, 2011). Quizás en el caso de España no se disponía de unos esquemas asentados y eficaces de RIGs desde los que construir una estrategia de acción coordinada.

En este contexto de falta de engrase en la maquinaria de las relaciones intergubernamentales, destaca la actuación de los gobiernos locales. Se ha caracterizado por su diversidad, su rapidez y su cercanía a las demandas ciudadanas. Han incluido desde ayudas sociales, bonificaciones fiscales, retraso o rebaja en el pago de tasas e impuestos hasta la actuación sobre el espacio público, pasando por las medidas de reactivación económica, la modificación de presupuestos, la provisión de equipos informáticos a las familias para reducir la brecha digital, la inversión en obras para dinamizar el empleo o el lanzamiento de premios a iniciativas emprendedoras en la lucha contra la crisis. Aunque no sean los actores sobre los que pivote la resolución de la crisis debido a sus límites competenciales y de autonomía, han mostrado una capacidad de adaptación y de innovación encomiables.

Bibliografia

Agranoff, R. (2010). *Local Governmts and their Intergovernmental Networks in Federalizing Spain,* Montreal: McGill-Queen's University Press.

Boin, A., & Hart, P. T. (2003). Public leadership in times of crisis: mission impossible?. *Public administration review*, *63*(5), 544-553.

Colino, C. (2010). Las relaciones intergubernamentales en España: ¿Hacia la normalidad federal? La existencia y el surgimiento reciente de nuevos mecanismos para la cooperación horizontal entre CC. AA. In *España y modelos de federalismo* (pp. 341-360).

Colino, C. (2008). The Spanish model of devolution and regional governance: evolution, motivations and effects on policy making. *Policy & politics*, *36*(4), 573-586.

CRUZ VILLALÓN, Pedro (1981), "El nuevo Derecho de excepción", *Revista Española de Dere- cho Constitucional*, págs 93-128 (pág. 94).

Elcano (2020) España y la crisis del coronavirus: una reflexión estratégica en contexto Europeo e internacional. Documento de trabajo. Madrid: Real Instituto Elcano

Gunther, R., & Montero, J. R. (2009). *The politics of Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.

Howlett, M. (2019). *Designing public policies: Principles and instruments*. London: Routledge.

IMF 2020 https://www.imf.org/en/Countries/ESP last accessed 29th August 2020

Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of local autonomy in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Muñoz Machado, S. (2015). *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general. Tomo VIII: La administración territorial del Estado.* Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Navarro, C., & Velasco, F. (2016). 'In wealth and in poverty?'The changing role of Spanish municipalities in implementing childcare policies. *International Review of Administrative Sciences*, *82*(2), 315-334.

Navarro, C., & Pano, E. (2019). Spanish Local Government and the Austerity Plan: In the Eye of the Perfect Storm. In *Local Public Services in Times of Austerity across Mediterranean Europe* (pp. 95-114). Palgrave Macmillan, Cham.

López Nieto, L. (Ed.). (2009). *Intergovernmental relations in democratic Spain: Interdependence, autonomy, conflict and cooperation*. Dykinson.

OECD 2020 https://www.oecd-ilibrary.org/sites/8ed5145b-en/index.html?itemId=/content/component/8ed5145b-en (last accessed 29th August)

Peters, B. G. (2011). Governance responses to the fiscal crisis—comparative perspectives. *Public Money & Management*, *31*(1), 75-80.

Schakel, A. Regional Authority Index https://www.arjanschakel.nl/index.php/regional-authority-index (last accessed 29th August)

Sharpe, L. J. (1970). Theories and values of local government. *Political studies*, *18*(2), 153-174.

Tajuela Tejada, J. (2018). La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma. *Revista de Derecho Político*, *1*(101), 549-572.

Velasco, F. (2020) "Estado de alarma y distribución territorial del poder" en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho.* (86-87), 79-87

Velasco, F. (2020) "¿Mando único en la lucha contra la pandemia? El Pais, July, 10th https://elpais.com/opinion/2020-07-09/mando-unico-en-la-lucha-contra-la-pandemia.html
Velasco, F. (2020) "Ayuntamientos españoles bajo el estado de alarma por la Covid-19". Questoes Atuais de Direito Local (26) 7-27
Vilalta, M. (coord) (2011), *Despesa dels municipis catalans en serveis no obligatoris 2003-2009*, Diputació de Barcelona: Barcelona.

Los efectos de la pandemia en el federalismo mexicano y en la redefinición del papel de los gobiernos locales

Ady Patricia Carrera Hernández

Introducción

La pandemia que afecta a la comunidad global desde principios de 2020 ha significado enormes pérdidas humanas y económicas. En general, la mayor parte de los gobiernos del mundo han sido incapaces de gestionar el problema con buenos resultados. En el marco de las distintas respuestas que cada país ha adoptado, han resaltado las acciones de los gobiernos subnacionales, especialmente los locales, para tratar de atender las exigencias inmediatas que sus comunidades les han demandado frente a la crisis. Las respuestas han sido tan variadas como los resultados, sin embargo, es posible distinguir importantes coincidencias en los países iberoamericanos que poseen una organización política de tipo federal. El objetivo del texto es analizar el caso de la federación mexicana y la forma en que sus gobiernos municipales han reaccionado a la crisis y cómo esto los ha obligado a replantear sus políticas y acciones en todas las áreas.

El trabajo se divide en cuatro secciones, la primera examina la forma en que la pandemia ha impactado las estructuras federales del mundo. La segunda parte estudia el impacto de la crisis en la esfera local de gobierno, la tercera se enfoca en el caso mexicano. La última sección ofrece algunas reflexiones finales.

I. Federalismo y pandemia

Hace tres años, en este congreso presenté una ponencia relacionada con el tema de federalismo (Carrera, 2017). En aquel documento se señaló que diversos autores coinciden en que no existe una sola definición de federalismo debido a su naturaleza interdisciplinaria (Gamper, 2005; Satyanarayana, 2011). Generalmente se ha definido al federalismo como "un principio que aplica a los sistemas que se integran por al menos dos partes constitutivas que no son totalmente independientes pero juntas forman el sistema como un todo" (Gamper, 2005:1299). A principios del presente siglo parece más conveniente decir que el federalismo: "no es una distribución particular de autoridad entre gobiernos, sino más bien un proceso, estructurado por un conjunto de instituciones, a través del cual la autoridad se distribuye y redistribuye" (Rodeen, 2004:489).

Los cambios de distribución de la autoridad son inherentes a los sistemas federales debido a las transformaciones políticas, sociales y económicas que enfrentan las naciones en un mundo globalizado. Así pues, entendido como un proceso, el federalismo se modifica para dar respuesta a las nuevas necesidades, o dificultades, que va presentando la sociedad. La pandemia del Coronavirus ha validado claramente esta afirmación.

El día 1º de diciembre de 2019 se registraron en la ciudad de Wuhan, China, los primeros pacientes con síntomas de lo que se convertiría en la quinta pandemia de gripe en el mundo desde 1918. La primera fue la llamada gripe española de 1919 que cobró 50 millones de vidas; le siguió la gripe asiática de 1957 que produjo millón y medio de muertes. En 1968 la gripe de Hong Kong mató a un millón de personas y la pandemia de gripe de 2019 segó 300 mil vidas. En febrero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (WHO) nombró oficialmente a la nueva pandemia como COVID-19 (Liu *et al*., 2020).

Al terminar el mes de agosto, los casos registrados en el mundo eran de más de 26 millones y el total de fallecidos era de casi 900 mil (The Guardian, 2020). A pesar de que Asia es la región más poblada del mundo, América es la que mayor número de casos registra con casi 14 millones, es decir, más de la mitad de todos los casos mundiales (WHO, 2020) (gráfica 1).

Los efectos de esta crisis en la sociedad global han sido devastadores en todas las áreas: educación, pobreza, economía, violencia e incluso derechos humanos. A principios de abril de este año se calculaba que 2.6 mil millones de personas se encontraban en algún tipo de confinamiento, lo que equivale aproximadamente a una tercera parte de la población mundial. Lo que puede tener un impacto psicológico devastador para nuestras sociedades (Hoof, 2020).

Gráfica 1. Casos registrados de COVID-19 por región del mundo

A mediados de junio de 2020, el Banco Mundial preveía una contracción de 5.2% del PIB mundial con consecuencias catastróficas para la inversión, el capital humano, la educación y el comercio mundial (WB, 2020:xv). La misma organización calcula que esta será la cuarta peor recesión mundial desde 1871 y que el crecimiento de las economías emergentes y de los países en desarrollo no regresará a los niveles de crecimiento pre pandemia hasta 2022, por lo menos (Wolf, 2020) (gráfica 2).

Gráfica 2. Crecimiento del PIB global per cápita en porcentaje

Todos los gobiernos del mundo enfrentan una situación crítica en un contexto de enorme incertidumbre ya que se desconoce cuándo estarán listas las primeras vacunas, cuándo se podrán aplicar masivamente y cuáles serán los resultados. Como era de esperarse, el impacto ha sido diferente entre las regiones del mundo y entre los países que las conforman. El mapa 1 muestra las enormes disparidades regionales en el mundo en términos del acceso al servicio de salud.

Mapa 1. Camas de hospital por cada 1000 habitantes por región, 2018

El reto de responder a la crisis generada por la pandemia no solo es responsabilidad de los gobiernos nacionales, los gobiernos intermedios y locales enfrentan los mismos desafíos, aunque en estos niveles el impacto es más inmediato. Su importancia es estratégica en las medidas de contención en materia de cuidados de la salud, servicios sociales y desarrollo económico (OECD, 2020). Prácticamente todas las agencias multilaterales y de ayuda para el desarrollo coinciden en que los gobiernos subnacionales tienen ahora más que nunca un rol crítico en la respuesta del Estado ante la pandemia y sus efectos. Por ello, la coordinación entre niveles de gobierno en cada país es esencial (GTF-UCLG, 2020, OECD, 2020, COE, 2020).

Lamentablemente, la evidencia ha mostrado que, en general, el sector público tiene enormes limitaciones, tanto en países desarrollados como menos desarrollados. Con grandes carencias en términos de gestión de emergencias, burocracias cuyo trabajo no está coordinado e incluso poca rendición de cuentas. Esta situación es particularmente crítica en los países más pobres (Seligmann, 2020). La problemática no es ajena a los países federales, por el contrario, la pandemia ha venido a exacerbar los conflictos que ya existían.

El desequilibrado crecimiento económico de los últimos años ya estaba dañando desde hace tiempo las estructuras federales tanto en países como Estados Unidos de América como en la India o en las federaciones europeas. La crisis ha venido a profundizar los desacuerdos ya existentes y a crear otros nuevos (Sharma, 2020). El caso de los Estados Unidos de América es ilustrativo. El gobierno federal dejó la mayor parte de las decisiones a los estados y estos han actuado de manera muy diferenciada. La carencia de una estrategia nacional, liderada por la federación, ha producido enormes fricciones entre los ámbitos de gobierno del país (Kettl, 2020; Huberfeld *et alt*., 2020). En un clima de enorme polarización entre el Ejecutivo federal y los gobernadores que no son de su partido político, los resultados han sido pésimos. Hasta el 4 de septiembre de este año, el país acumulaba el mayor número de muertos en todo el mundo (Statista, 2020).

Uno de los temas que generó más serios enfrentamientos fue la facultad de cerrar las actividades económicas. El 13 de abril de 2020, el presidente Trump declaró que el gobierno federal tenía el poder de obligar a los gobernadores que habían decretado el cierre de la economía a que la reabrieran. Sin embargo, la ley señala claramente que esta es facultad de los gobernadores. El presidente se tuvo que retractar al día siguiente y en una conferencia de prensa llamó a los gobernadores a cooperar para reabrir las actividades económicas (Kincaid y Leckrone, 2020). De igual manera, en marzo Trump declaró que estaba considerando imponer la cuarentena a la ciudad de Nueva York y su área metropolitana. El gobernador de Connecticut declaró que eso sería ilegal y que estaba dispuesto a demandar al gobierno federal si eso ocurría. Trump se retractó de su intención unos días después luego de conversar con gobernadores de tres estados (Kimball, 2020).

En Canadá, aunque la federación y las provincias han trabajado de manera más coordinada, la pandemia expuso serias limitaciones en términos de control de los servicios de salud pública e intercambio de datos. La respuesta fue crear la Agencia de Salud Pública de Canadá, pero persisten la carencia de los mecanismos de colaboración federación-provincia-territorios necesarios para que todos los ámbitos de gobierno tomen las mejores decisiones posibles en torno a la reapertura de actividades económicas y demás asuntos que la crisis traerá (Marchildon y Bleyer, 2020).

Los peores resultados se han dado al nivel de los gobiernos provinciales, que son responsables de las instalaciones de salud para cuidado de largo plazo en las que se han registrado 80% de las muertes por COVID-19. Antes de la pandemia, las provincias ya enfrentaban serias limitaciones presupuestales, lo que había originado que emergieran proveedores privados para quienes podían pagar sus servicios. La mayor parte de los muertos en las provincias se han registrado en esos hospitales privados, lo que evidenció la necesidad de definir estándares a nivel federal. A ello se suman debilidades en materia de política social, como apoyos adecuados de ingreso mínimo, cuidado de niños, trabajo de migrantes y producción de comida. Todos ellos son problemas viejos que han sido largamente ignorados, pero que la pandemia ha obligado a enfrentar (Id.).

Alemania es un ejemplo destacado de cómo las bases de su federalismo fueron estratégicas para enfrentar la crisis. Con una población de más de 83 millones de habitantes, hasta principios de septiembre el país tenía 252 mil casos y 9401 fallecimientos. El número de defunciones fue notoriamente bajo y el sistema de salud conservó su solidez. La clave está en la enorme diferencia en la dinámica de relaciones intergubernamentales y la toma de decisiones con bases científicas. El gobierno federal, liderado por la prestigiosa figura de su Canciller, Angela Merkel, se coordinó con los 16 estados para tomar decisiones de manera conjunta (Milbradt, 2020; Pleitgen, 2020).

Entre todos diseñaron la estrategia apoyándose en el Instituto Robert Koch (RKI) cuya experiencia en el control y prevención de enfermedades ha guiado al gobierno federal y a los estados a través de su red de reconocidos científicos (Id.). A finales de abril, una vez que se logró aplanar la curva de contagios, el gobierno federal y los estados disminuyeron las medidas de control. La uniformidad de las medidas entre el gobierno federal y los estados fue sustituyéndose por una mayor autonomía y responsabilidad de estos últimos (Saurer, 2020).

Los casos presentados muestran claramente que la crisis derivada de la COVID-19 ha colocado al federalismo como uno de los temas más importantes en las agendas de gobierno. Si bien las evidencias más claras se muestran en la relación entre los gobiernos nacionales y los intermedios, los gobiernos locales no han escapado a esta reconfiguración de responsabilidades. Por el contrario, como se verá en la siguiente sección, son los primeros que han tenido que reaccionar ante los efectos de la pandemia.

II. Los gobiernos locales ante la crisis

La pandemia de ha aumentado la problemática de las ciudades del mundo, añadiendo presión a sus servicios de salud, educación y seguridad. Las ciudades y asentamientos con mayor nivel de pobreza recibieron la crisis con antiguas carencias de servicios básicos, como el agua potable o el saneamiento. Esta situación ha servido para resaltar el importante papel de los gobiernos locales como la instancia más cercana para apoyar las políticas de contención de la enfermedad, asistencia a la población más vulnerable e iniciar el proceso de recuperación de los siguientes años (UN, 2020).

El impacto de la crisis provocada por la COVID-19 ha sido asimétrica alrededor del mundo, pero la OCDE señala tres arenas en las que todos los gobiernos subnacionales, sobre todo los locales, están enfrentando problemas: i) salud/social, ii) económica y iii) fiscal (OECD, 2020). La Asociación de Municipalidades Holandesas considera otras dos: el orden público y los procesos de democratización (VNG, 2020). El cuadro 1 sintetiza las áreas en las que los gobiernos locales experimentan mayores retos como consecuencia de la epidemia de COVID-19.

Cuadro 1. Áreas críticas para los gobiernos locales como consecuencia de la pandemia

Las necesidades que han tenido que enfrentar de manera inmediata han obligado a los gobiernos locales del mundo a reconfigurar su papel, buscando nuevas formas de atender sus responsabilidades tradicionales y ocuparse de asuntos que no son su competencia directa. En la República de Corea, un gran número de gobernadores y alcaldes buscaron a productores y asociaciones de compañías de comida para facilitar la venta de fruta fresca, vegetales y pescado en las comunidades. En Italia, los gobiernos locales están trabajando con granjeros y negocios de comida para atender las necesidades de vivienda y salud de los trabajadores migrantes que se necesitan para cosechar frutas y vegetales. En Estados Unidos y Europa las municipalidades han ayudado a abrir bancos de comida, cocinas comunitarias y promover agricultura comunitaria (FAO, 2020).

En los Estados Unidos de América algunos ayuntamientos han creado espacios seguros para niños, empleados del área de salud y padres que enfrenta crisis medica o financiera. Otros han suspendido la desconexión por adeudo del servicio de agua potable para garantizar que toda la población tenga acceso al vital líquido (NLC, 2020). En otros países, los gobiernos locales han creado espacios para que las personas infectadas que no están graves puedan pasar su cuarentena sin el riego de contagiar a su familia. También proveen comida, medicinas o ayuda financiera para los grupos más afectados, incluyendo a los migrantes (VNG, 2020).

Ciudades europeas han creado servicios especiales para los adultos mayores, uno de ellos grupos más afectados por la pandemia en ese continente. En Bilbao se ofrece un servicio para identificar casos de ancianos que viven solos o de familias que no pueden cubrir sus necesidades más básicas de comida, así como para atender a migrantes y niños migrantes sin compañía. Se han habilitado instalaciones para alojarlos en caso de que sea necesario. Bratislava tiene una línea telefónica para enviar comida, medicina o proveer contacto social a quien lo necesite. Muchas municipalidades francesas llaman tres veces a la semana a los habitantes mayores de 65 años para saber si necesitan algún apoyo básico (OECD, 2020b). Ciudades como Montreal, Bilbao, Madrid y Nueva York ofrecen apoyo para las micro, pequeñas y medianas empresas a través de la suspensión de pago de impuestos, fondos de ayuda mutua, moratorias en los pagos de deudas y préstamos sin intereses para que sigan funcionando y no despidan a sus empleados (Id.). En Australia las medidas de los gobiernos locales incluyen la apertura de plataformas en línea para que las compañías de la localidad reciban asesoría especializada, reciban avisos de oportunidades de negocio, subsidios, fondos de ayuda, provean servicios a otras compañías e intercambien información. Otros han suspendido el pago de rentas de locales que son de su propiedad (SBDC, 2020).

Sin duda alguna, una de las áreas que más ha impactado a los gobiernos locales es la referente al gobierno digital. Esta área ha sido in reto tanto para la gestión interna como para la prestación de servicios a la población. Una encuesta global reciente encontró que 77% de los trabajadores de oficina realizan sus actividades desde casa cinco días a la semana, en comparación con el 9% que lo hacía antes de la pandemia (LGC, 2020). De acuerdo con el Director General de Microsoft, Satya Nadella, la compañía ha atestiguado en dos meses la transformación tecnológica de dos años y el fenómeno es particularmente visible en todos los niveles de gobierno del mundo (Stone, 2020).

La pandemia ha hecho indispensable la provisión de información y servicios en línea, lo que ha encontrado en situación de desventaja a un número importante de ayuntamientos en el mundo. Aquellos que invirtieron en sistemas de TIC desde hace tiempo han logrado responder con mucha mayor rapidez y efectividad a la pandemia. Una encuesta realizada a 1,490 funcionarios municipales y ciudadanos de Estados Unidos mostró resultados contundentes. Entre ellos resalta que 54% de los ciudadanos espera que los servicios públicos sean en línea, 82% de los funcionarios considera que su organización debe avanzar más tecnológicamente, 61% señaló que la pandemia ha acelerado la transformación digital en sus gobiernos y 75% afirmó que su organización está trabajando para ofrecer más servicios en línea (Granicus, 2020).

Las nuevas responsabilidades que están asumiendo los gobiernos locales, así como el mejoramiento de las que han desempeñado tradicionalmente les demanda más capacidades, tanto de gestión, como fiscales o de gobernanza. Una encuesta realizada por la Conferencia de Alcaldes y la Liga Nacional de Ciudades en Estados Unidos encontró que 88% de las ciudades del país esperan una reducción de su presupuesto como resultado de la pandemia. Los gobiernos locales del país reciben aproximadamente entre 35 y 40% de sus ingresos totales a través de transferencias que reciben sobre todo de los gobiernos estatales. Pero estos últimos también enfrentan serios recortes en sus propios presupuestos (Cohen y Madowitz, 2020).

En suma, el fortalecimiento de los gobiernos locales es indispensable para responder con eficacia a las necesidades de la población ante la crisis y para después enfrentar las consecuencias sociales, económicas y políticas que vendrán en los siguientes años. La crisis originada por la pandemia obliga a discutir los arreglos de las federaciones y uno de los temas más relevantes en esta agenda es cómo lograr que los nuevos mecanismos e instituciones provean a los gobiernos locales de las capacidades que necesitan para responder a las necesidades de su población.

III. Federalismo y gobiernos locales mexicanos ante la pandemia

El 26 de febrero de 2020, Brasil confirmó el primer caso de COVID-19, a partir de entonces la región de América Latina y el Caribe se ha convertido en la que tienen el mayor número de casos confirmados a nivel global, con más de una cuarta parte de todos los del mundo (Horwitz *et al.,* 2020). Esto ha tenido un impacto económico devastador, a finales de julio, la CEPAL proyectó una caída de 9.1% en el PIB de la región, la pobreza aumentará 7%, la pobreza extrema 4.5% y el desempleo 8.1%, lo que representa 44 millones de personas sin empleo (El Economista, 2020).

La gráfica 3 muestra los nueves países con el mayor número de muertes en la región a principios de agosto. Como puede observarse, de las tres federaciones latinoamericanas, dos se encontraban entre los cinco países con mayor número de fallecidos, lo cual podría explicarse por el tamaño de su población. Si se revisa la tasa de letalidad, que es el porcentaje de fallecidos del universo de casos confirmados, las tres federaciones están entre los siete países con el peor desempeño. Aunque la diferencia entre Argentina y Brasil es importante y mucho más amplia en comparación con México (gráfica 4).

Gráfica 3

Gráfica 4

La revista *Foreign Policy* publicó en agosto el Índice de Respuesta Global COVID-19 en el que evaluó a 36 países del mundo. Las variables calificadas fueron: los directivos responsables del sector salud, la respuesta financiera y la comunicación pública basada en hechos y ciencia. El primer lugar con una calificación de 100 lo obtuvo Nueva Zelanda y el último lugar lo tuvo China; Estados Unidos de América ocupó la posición 31 (gráfica 5).

Gráfica 5

El cuadro 2 muestra las calificaciones obtenidas por las tres federaciones latinoamericanas. Como puede observarse, Argentina es la que ha tenido un mejor desempeño y México el peor (FP, 2020); la respuesta de las tres federaciones de la región ha sido muy diferenciada.

Cuadro 2. Calificaciones de las federaciones latinoamericanas en el Índice de Respuesta Global COVID-19

Argentina ha tenido la estrategia más amplia y rápida (Giraudy *et al*., 2020). El componente clave ha sido la colaboración y cooperación entre el gobierno federal, las provincias y los municipios. Desde el principio el Presidente Alberto Fernández ha organizado reuniones semanales con los gobernadores y las decisiones sobre la extensión y duración de la cuarentena se han tomado de manera conjunta. La colaboración también ha sido importante entre los gobiernos subnacionales. La ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, en donde habita 40% de la población del país y reside 60% de los infectados, trabajan en colaboración con el gobierno federal para fortalecer la infraestructura de salud, transporte público y el intercambio de información (Bianchi, 2020).

No obstante, en el país también se han producido fricciones entre los niveles de gobierno. A finales de marzo, nueve de las 23 provincias habían cerrado el acceso a sus territorios, a pesar de que esta es una medida anticonstitucional que excede las facultades de los gobernadores. Asimismo, fue muy destacada la disputa entre la provincia de Mendoza y el gobierno federal por la compra de respiradores, cuando la primera acusó al segundo de monopolizar la compra y distribución de esos equipos (Clarín, 2020).

La respuesta del gobierno de Brasil a la pandemia ha sido muy caótica en contraste con su exitosa gestión de otras enfermedades en el pasado, como ocurrió con el VIH en 2001 y 2007 o contra el Zika en 2014. Según los especialistas, esos buenos resultados tuvieron su base en la inversión en ciencia y la colaboración con la comunidad científica; algo que el actual Gobierno de Jair Bolsonaro no ha hecho. El enfoque desordenado del gobierno federal que a pesar del tiempo que tuvo para preparar la estrategia decidió restarle importancia en febrero y marzo, aunado al despido del ministro de Salud en abril y la renuncia del nuevo ministro en mayo derivado de su desacuerdo con las políticas del Ejecutivo, entre otras muchas deficiencias, ha tenido resultados muy negativos (Giraudy *et al*., 2020; Londoño *et al*., 2020).

Ante las laxas medidas del gobierno federal, los gobiernos subnacionales asumieron la responsabilidad de controlar la pandemia. Los primeros en hacerlo a finales de marzo fueron los gobernadores del sureste, la región más rica de Brasil: São Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais y Espíritu Santo; cuyos gobernadores manifestaron su oposición a las recomendaciones de Bolsonaro de reabrir escuelas y comercios, prefiriendo seguir las sugerencias de la Organización Mundial de la Salud. En esa misma ocasión, el Frente Nacional de Alcaldes calificó la posición del presidente como "Una postura irresponsable, asentada en convicciones sin base científica, que siembra la discordia e incluso la convulsión social, y compromete las relaciones federativas" (Benites, 2020).

A mediados de mayo, el gobernador del estado de Maranhão dijo que el gobierno federal ha sido un obstáculo mientras los funcionarios estatales compraban ventiladores e instalaban hospitales de campaña. En el empobrecido estado de Amazonas, al norte del país, a mediados de mayo los hospitales estaban saturados y se abrían fosas comunes para enterrar al gran número de fallecidos. El alcalde de la capital estatal, Manaos, lloró al ser entrevistado por la televisión e imploró por el apoyo federal, culpando a Bolsonaro de la situación (Londoño *et al.*, 2020). A principios de septiembre Brasil registraba casi 130 mil muertos, colocándose como el segundo país con más número de fallecimientos en el mundo, solo por detrás de Estados Unidos.

México es la federación latinoamericana que ha tenido la respuesta más incompleta ante la crisis de COVID-19 ante la falta de confinamiento obligatorio y un plan extremadamente limitado para proteger a los sectores informales y de bajos ingresos (Giraudy *et al*., 2020). Como se mencionó, el país obtuvo el antepenúltimo lugar en el Índice de Respuesta Global COVID-19; como muestra el cuadro 2, su calificación fue de cero en la variable respuesta financiera. El Presidente Andrés López decidió no recurrir al endeudamiento, ni movilizar fondos de emergencia u ofrecer ayuda federal significativa; por el contrario, recortó el salario a la burocracia federal.

Los directivos de la política de salud también tuvieron una calificación muy baja en la evaluación global. En julio, 10 gobernadores solicitaron la renuncia del Dr. Hugo López-Gatell, Subsecretario de Salud que ha sido el responsable de la estrategia federal. A principios de septiembre un grupo de ex secretarios de salud, entre ellos el Dr. Julio Frenk, antiguo Decano de la Facultad de Salud Pública de la Universidad Harvard, recomendó su despido. Las fricciones entre el gobierno federal y los estados se agudizaron por el limitado apoyo de la federación durante la pandemia, pero sus raíces datan de muchos años atrás (Carrera, 2017b).

A pesar de que formalmente México es una federación, en realidad es uno de los países más centralizados de la región. La organización política-administrativa y la cultura política construida por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), conservadas por los demás partidos políticos, descansa en un gobierno federal que prácticamente define la hechura de política pública en los tres ámbitos de gobierno del país. Uno de sus instrumentos más poderosos es la enorme dependencia financiera que estados y municipios tienen de los fondos federales.

El proceso de descentralización en México inició en 1980 en el ámbito fiscal y fue añadiendo paulatinamente nuevas responsabilidades y recursos a estados y municipios. En 2010 inició un proceso de recentralización durante la administración del Presidente Felipe Calderón, el cual avanzó durante el periodo del Presidente Enrique Peña y que se ha agudizado durante la gestión del Presidente Andrés López. Al inicio de su gestión se anunció la federalización de los sistemas de salud estatales a la par que se cancelaba el programa Seguro Popular, cuyo objetivo era ofrecer servicios de salud para los mexicanos que carecían de ellos. Este programa fue sustituido por el Instituto para el Bienestar (INSABI) con el fin de proveer de servicios gratuitos de salud a más de 20 millones de mexicanos y cuya dirección quedó a cargo de una persona cuya carrera profesional se desarrolló en el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Otra acción recentralizadora fue la creación de los denominados super delegados. Hasta 2018, cada secretaría federal contaba con una delegación en cada entidad del país. En diciembre de 2018, el nuevo gobierno federal anunció la creación de una figura que se convirtió en el enlace entre todas las secretarías federales y los gobiernos estatales. De esta forma, se creó una figura administrativa con un enorme poder político ya que el manejo de los fondos federales los coloca en una posición de ventaja ante los gobernadores que cuentan con mucho menos recursos. Los partidos políticos de oposición y sus gobernadores manifestaron su descontento al considerar a estos poderosos funcionarios más bien como representantes del partido político del presidente.

El Presidente López no tenía considerada la discusión del federalismo en su agenda de gobierno, sin embargo, las acciones recién referidas hicieron que gobernadores y presidentes municipales pusieran el tema en la agenda social y política. Desde entonces, las fricciones entre el gobierno federal y los gobernadores estatales no cesaron y el tema de salud se convirtió en el centro de la discusión casi un año antes de que la pandemia llegara al país. En 2019, el nuevo gobierno federal adoptó una política de austeridad extrema que significó un severo recorte presupuestal para casi todas las áreas de política pública, la de salud fue una de las más perjudicadas.

En febrero de 2019 iniciaron las manifestaciones de personal de hospitales, institutos nacionales y sindicatos de trabajadores de la salud para reclamar por el desabasto de medicamentos e insumos básicos para realizar su labor, así como despidos de personal debido a las medidas de austeridad de la federación. En abril de ese mismo año, residentes de 24 de las 32 entidades reclamaron mayor presupuesto y alto a los despidos (Yañez, 2019). Para junio, la crisis del sector salud alcanzó niveles inéditos: médicos residentes sin pago, los pacientes con VIH sin retrovirales, los nueve Institutos Nacionales de Salud sin recursos para funcionar e incluso niños con cáncer sin medicamentos. A los padres de estos últimos, el Secretario de Salud les dijo que "no era una urgencia médica" (Miranda, 2019).

A principios de enero de 2020, se dieron a conocer los resultados de un estudio realizado por el propio gobierno federal sobre la situación en el Instituto Mexicano del Seguro Social, una de las dos instituciones de salud más importantes del país, en el que se reveló que la falta de medicinas había crecido 1000% en el último semestre de 2019 (gráfica 6).

Gráfica 6

En agosto de 2019, gobernadores del Partido Acción Nacional (PAN) crearon la Asociación de Gobiernos Estatales de del Pan (GOAN) con el objetivo de "promover el desarrollo social, económico y político, el pacto federal y valores y principios democráticos" (Chávez, 2019). Una de sus más importantes acciones en ese año fue declarar su desacuerdo sobre la recentralización de los servicios de salud en sus estados. El 29 de febrero de 2020, se registró el primer caso de contagio de COVID-19 en México, de esta forma, la pandemia entró a México con un sistema de salud que llevaba año en declive y que se había deteriorado aún más durante 2019.

Al problema del sector salud se sumó el económico; el primer año de gobierno de López generó el peor resultado de la última década: el PIB nacional en 2019 no solo no tuvo crecimiento, sino que cayó a -0.1%. Esto no había ocurrido desde 2009, cuando México salía de la crisis económica mundial (Corona, 2020). La crisis de COVID-19 encontró a México no solo con un sistema de salud público muy deteriorado sino también con una economía debilitada.

La llegada del Coronavirus y su deficiente manejo por parte de la federación agudizó las fricciones entre el gobierno federal y los gobernadores. En un clima de polarización promovido desde hace años por partidos políticos, la situación se agravó más por la importancia de las elecciones a realizarse en junio de 2021. En estas elecciones se renovarán completamente: la Cámara de Diputados del Congreso federal, actualmente controlada por el partido del Presidente, 15 de las 31 gubernaturas del país, diputados de 30 congresos estatales, 1900 ayuntamientos de 30 estados y las 16 alcaldías de la Ciudad de México.

El 19 de marzo de 2020 se creó la denominada Alianza Federalista con los tres gobernadores de Tamaulipas (PAN), Nuevo Léon (independiente) y Coahuila (PRI), quienes organizaron un cerco sanitario ante la pandemia.

Una de sus principales demandas fue obtener mayores recursos de la federación para fortalecer los servicios de salud y demás gastos derivados de la crisis; reclamando la necesidad de revisar los arreglos fiscales entre el gobierno federal y los estatales. Con el paso de los meses y la agudización de los problemas de salud y económicos, se fueron sumando otros gobernadores (INFOBAE, 2020). En el apartado anterior se señaló que México obtuvo el lugar 34 como el tercer peor país por su respuesta a la crisis del Coronavirus de acuerdo con el Índice de Respuesta Global COVID-19 (gráfica 5). En ese análisis se destaca que, entre otras causas, una de las razones de este resultado es "el conflicto entre autoridades federales y estatales, que han conllevado a respuestas desiguales en el país" (La Razón, 2020).

Actualmente, la Alianza está integrada por 12 gobernadores, todos de distintos partidos de oposición. Este grupo ha criticado la gestión federal de la pandemia, ha solicitado la renuncia del subsecretario responsable de la estrategia y ha creado una agenda propia para atender la crisis de salud y avanzar en la recuperación económica de sus entidades (Id.). El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) sistematizó las medidas que los gobiernos estatales han adoptado en materia social y económica ante la pandemia (2020) (gráfica 7).

Gráfica 7

Algunos estados crearon mecanismos específicos para coordinarse con sus gobiernos municipales a fin de enfrentar la pandemia, como fue el caso de Tlaxcala que organizó la Mesa Estatal de Coordinación con Municipios. Otras entidades han utilizado mecanismos ya existentes, como Colima que utiliza la Red de Municipios por la Salud. Es difícil determinar en qué medida ha funcionado esta colaboración en un país en el que ha prevalecido un modelo de relaciones intergubernamentales vertical y centralista; pero es claro que en varias entidades esta coordinación ha sido deficiente.

Al igual que ocurrió entre la federación y los gobiernos estatales, en muchas de las entidades ha hecho falta una estrategia coordinada entre el estado y los municipios. En Coahuila y Puebla el sector empresarial llamó la atención sobre este problema (Rincón, 2020, Llaven, 2020); en Guanajuato y Yucatán algunos presidentes municipales se quejaron de la poca comunicación que han tenido con su gobierno estatal (Sureste Informa, 2020; Cárdenas, 2020). El alcalde de Veracruz declaró que un mes y medio después de la llegada del Coronavirus a México, ni el gobernador del estado ni su secretario de salud se habían comunicado con ningún presidente municipal para definir una estrategia y determinar cómo iban a colaborar (Ávila, 2020).

Ante la crisis, todos los gobiernos locales crearon respuestas de muy diverso tipo, algunas con la participación del sector privado o el social; muchos de ellos lo hicieron solos. El cuadro 3 describe los dos principales tipos de estrategias adoptadas por los gobiernos locales y las limitantes que han tenido que enfrentar para implementarlas. Las estrategias más integrales se han observado sobre todo en municipios metropolitanos y urbanos; las más limitadas han correspondido a los gobiernos semi rurales o rurales que generalmente son comunidades indígenas.

Cuadro 3. Tipos de estrategias adoptadas por los gobiernos municipales

Las estrategias del primer tipo fueron las primeras en aparecer en casi todos los municipios, aunque con distintos niveles de restricción. Las más populares se limitaban a aplicar las medidas adoptadas por el gobierno federal, como suspender actividades no esenciales, protocolos de sanitización en lugares públicos y negocios esenciales; pero hubo muchos municipios que fueron más allá.

El gobierno federal decretó la contingencia sanitaria en todo el país hasta el 30 de marzo, un mes después de que se registrara el primer caso. Nacozari en Sonora fue el primer municipio en decretar el toque de queda entre sus habitantes el 19 de marzo. Otros municipios siguieron su ejemplo, como Ensenada y San Quintín en Baja California, que lo impusieron el 26 de marzo. Para mediados de abril, la misma medida había sido adoptada en algunos municipios de los estados de Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Yucatán y Guerrero (Animal Político, 2020, Animal Político, 2020b).

Otra medida extrema fue el cierre del acceso al territorio de los municipios. También a mediados de abril se reportaron 215 municipios que se mantenían incomunicados en los estados de Oaxaca, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí, Veracruz, Estado de México, Sinaloa, Michoacán y Quintana Roo. En la mayoría no se permitía el acceso de personas ajenas a la comunidad e incluso estas últimas tenían que presentar un certificado médico que avalara su salud para poder ingresar (Milenio, 2020). Uno de los casos más extremos se dio en el estado de Oaxaca, entidad con 570 municipios de los cuales 417 son comunidades indígenas. Se calcula que 100 de ellos cerraron sus entradas y colindancias y en 70 se impuso toque de queda a los habitantes.

Instituciones del gobierno federal y de los estados se manifestaron contra las medidas extremas que violentan derechos humanos e incluso garantías señaladas por la Constitución federal del país y que contravienen las facultades que ésta última asigna a los gobiernos locales. No obstante, en muchos casos, esas acciones han sido respaldadas por los habitantes de los municipios, sobre todo los indígenas que están acostumbrados al olvido de los otros ámbitos de gobierno y no cuentan con las condiciones básicas para el acceso a servicios de salud. De esta forma, las autoridades municipales han tenido que tomar decisiones que más allá de lo que establece el marco jurídico, buscan proteger a su población de la manera más eficaz posible de acuerdo con sus capacidades.

Las estrategias de apoyo las han generado municipios metropolitanos, muchos de ellos capitales de estados, que cuentan con más recursos y capacidades. La empresa Caucade Estrategias ha realizado cinco veces la Encuesta de Presidentes Municipales Covid-19 para evaluar el desempeño de los alcaldes ante la pandemia; la primera fue en el mes de abril y la más reciente en el mes de agosto. La encuesta se aplica en los 31 municipios que son capitales de los estados y otros densamente poblados o con más relevancia en el contexto político y económico del país. El cuadro 4 muestra los municipios de los presidentes municipales que obtuvieron los primeros 10 lugares en la primera y en la más reciente encuesta.

Cuadro 4. Primeros diez lugares en la Encuesta de Presidentes Municipales Covid-19

En ambas encuestas los partidos considerados de derecha, PAN y Movimiento Ciudadano, ocupan respectivamente seis y siete de estos lugares; mientras que el partido gobernante de izquierda, Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), solo aparece respectivamente en dos y una de estas posiciones. El cuadro 5 sintetiza la estrategia del municipio de Aguascalientes que en la encuesta de abril se ubicó en la posición 21 y en la de agosto logró el primer lugar.

Cuadro 5. Estrategia del municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, contra la pandemia Covid-19

El Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) elaboró una metodología para identificar "la información mínima que, durante el periodo de alerta de salud, debería estar disponible en las páginas oficiales de los Congresos Locales y los Gobiernos Municipales, informando la ciudadanía, de forma proactiva, respecto a las acciones y recursos aplicados para hacer frente a la contingencia" (CIMTRA, 2020). La herramienta se aplicó a todos los municipios que son capitales estatales y al gobierno de la Ciudad de México, a pesar de que este último no puede ser considerado un gobierno municipal ya que su situación política administrativa lo ubica como gobierno estatal.

De los 32 casos analizados solo nueve lograron una calificación por arriba de 60%, el municipio de Aguascalientes se ubicó en el quinto lugar (cuadro 6).

Cuadro 6. Evaluación a municipios capitales sobre información para atender contingencia COVID-19

A principios de septiembre, el estado de Aguascalientes era el sexto con menor número de casos COVID-19 entre las 32 entidades federativas del país (Statista, 2020b) y el municipio tenía 450 defunciones (Gobierno de México, 2020). El caso de Aguascalientes no es representativo del municipio mexicano promedio, esta capital estatal se ha caracterizado desde hace más de dos décadas por una cultura de la innovación en su gestión. No obstante, sirve para mostrar la complejidad de las respuestas que demandan actualmente las ciudades mexicanas en las que se asienta 80% de la población del país. Como puede notarse, la estrategia de este municipio tiene un fuerte componente social y económico cuya implementación requiere de capacidad institucional en su más amplio sentido.

No son solo los recursos financieros, son también las decisiones de las autoridades de orientar el gasto estratégicamente, el aprovechamiento de TIC, las alianzas que forja con los sectores privado y social, la garantía en la provisión de servicios públicos básicos como el agua y la disposición de residuos sólidos y, por supuesto, de la corresponsabilidad que crea con su población. Esto contrasta dramáticamente con las medidas adoptadas por los municipios menos desarrollados que se limitan a restricciones con las que incluso han llegado a violentar los derechos humanos y constitucionales de sus habitantes como único medio para enfrentar la pandemia.

El actual gobierno federal parece ignorar esta situación y recientemente se ha anunciado una importante disminución de fondos federales para estados y municipios en el presupuesto 2021. Los gobiernos subnacionales verán reducido sus fondos para infraestructura y seguridad en 115 mil 520 millones de pesos (5,251 millones de dólares) (Damián, 2020).

Reflexiones finales

La crisis derivada de la COVID-19 ha repercutido en todos los aspectos de la vida del planeta, impactando no solo en el área de salud. La respuesta que cada país y ámbito de gobierno ha dado a la pandemia evidencia las enormes deficiencias que existen, incluso en países desarrollados, para que las autoridades y sus administraciones públicas produzcan una respuesta coherente y eficaz ante un problema que cobra vidas y conduce a la miseria a millones de personas. Una de las muchas consecuencias que ha traído esta crisis es revelar la necesidad de los países federales de repensar y transformar la forma en que han funcionado durante las últimas décadas.

La manera en que han interactuado los gobiernos federales con los gobiernos subnacionales ha sido un factor estratégico en los resultados obtenidos en la lucha contra el Coronavirus. En la mayoría de los casos aquí analizados, los mecanismos de coordinación intergubernamental han sido ineficaces para estructurar estrategias efectivas, lo que, aunado a la falta de voluntad política de las autoridades, ha producido consecuencias muy negativas en términos de vidas y deterioro económico.

Los gobiernos locales han sido los primeros que han tenido que reaccionar, en muchos casos sin el apoyo de las otras esferas de gobierno, para dar respuesta a las demandas inmediatas de su población. Sus áreas más críticas en esta crisis han sido: salud, social, económica, gobernanza, servicios públicos y fiscal. Las estrategias adoptadas han sido muy amplias, desde garantizar la provisión de servicios públicos básicos, que tradicionalmente han sido su responsabilidad, hasta avanzar en la digitalización de su gestión o la creación de fondos fiscales especiales para estimular el empleo y mantener a flote la actividad económica en sus territorios.

Las nuevas responsabilidades que están asumiendo los gobiernos locales, así como el mejoramiento de las que han desempeñado tradicionalmente, les demanda más capacidades institucionales en su más amplio sentido. Una de las lecciones más importantes que deja la pandemia es la necesidad de fortalecer a los gobiernos locales para responder eficazmente a las necesidades de la población ante la crisis y apoyar el proceso de recuperación que vendrá en los siguientes años. Esto obliga a discutir los arreglos de las federaciones y cómo lograr que los nuevos mecanismos e instituciones provean a los gobiernos locales de las capacidades necesarias para las responsabilidades que afrontan.

Entre las federaciones latinoamericanas, la de México ha sido la que ha tenido la peor respuesta. La crisis del Coronavirus ha evidenciado las deficiencias estructurales del sistema federal mexicano y la coyuntura política y económica han empeorado la capacidad de respuesta coordinada de las tres esferas de gobierno. El clima político polarizado y una economía en recesión, que ya existían antes del arribo de la COVID-19 al país, han creado un escenario en el que el gobierno federal ha sido incapaz de adoptar una estrategia coordinada con las entidades federativas. Y este mismo problema se observa en la relación entre los gobiernos estatales y los ayuntamientos.

Los municipios mexicanos han generado respuestas de dos tipos; las más integrales se han observado en municipios metropolitanos que tienen mayores capacidades financieras, de capital humano y tecnológicas. Este tipo de experiencias muestran claramente la imperiosa necesidad de dar marcha atrás al proceso de recentralización que inició en 2010 y que se ha agudizado con la administración del Presidente Andrés López.

Tanto las ciudades, donde se asienta 80% de la población mexicana, como los municipios indígenas, en donde vive la gente más marginada del país, requieren del diseño de una política consistente, sistemática y permanente que sea acompañada por las otras esferas de gobierno y por los sectores privado y social, para crear, fortalecer o consolidar las capacidades necesarias para cumplir con su nuevo papel. La pandemia y sus efectos determinarán las posibilidades de desarrollo de las personas en todo el mundo en los siguientes años. Los gobiernos municipales mexicanos no deben ser ajenos a estas transformaciones.

Bibliografía

Alcaldes de México (2020), Aguascalientes impulsará la economía con programa emergente ante el Covid-19, 13 de abril, disponible: https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/aguascalientes-impulsara-la-economia-con-programa-emergente-ante-el-covid-19/ (30/08/20).

Allain-Dupré *et al*. (2020), Minimising the health, social and economic impact of the COVID-19 crisis: Co-ordination across levels of government is key, *The Forum Network*, disponible: https://www.oecd-forum.org/posts/minimising-the-health-social-and-economic-impact-of-the-covid-19-crisis-co-ordination-across-levels-of-government-is-key-d85db3bc-032d-4aa5-b6c3-ab92989d4f7e (18/08/2020).

Animal Político (2020), Toques de queda, ley seca y cierres de frontera, las medidas impuestas por estados contra el COVID-19, 13 de abril, disponible: https://www.animalpolitico.com/2020/04/toque-queda-ley-seca-medidas-extremas-estados-covid-19/ (05/09/20).

Animal Político (2020b), Premiar con caguamas, dar tablazos y doble no circula: las acciones de autoridades locales contra el COVID-19, 28 de abril, disponible: https://www.animalpolitico.com/2020/04/premios-castigos-acciones-autoridades-covid-19/ (05/09/20).

Ávila, E. (2020), Reprochan falta de coordinación con alcaldes para enfrentar pandemia en Veracruz, El Universal, 14 de abril, disponible: https://www.eluniversal.com.mx/estados/falta-coordinacion-con-alcaldes-para-enfrentar-pandemia-reprochan-en-veracruz (27/08/20).

BBC (2020), Coronavirus en América Latina: 7 gráficos para entender el avance de la pandemia de covid-19 en la región, BBC News, disponible: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52405371 (23/08/20).

Benites, Afonso (2020), La estrategia de Bolsonaro contra el coronavirus lo enfrenta al Ejército y a los gobernadores, El País, 26 de marzo, disponible: https://elpais.com/sociedad/2020-03-27/la-estrategia-de-bolsonaro-contra-el-coronavirus-lo-enfrenta-al-ejercito-y-a-los-gobernadores.html (30/08/20).

Bianchi, Matías (2020), Federalism and the COVID-19 crisis: More federalism than ever in Argentina, Forum of Federations, disponible: http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/ArgentinaCOVID-2.pdf (06/09/2020).

Cárdenas, A. (2020), Falta de coordinación entre estado y municipio deja sin supervisión a giros reactivados, El otro enfoque, 6 de agosto, disponible: https://elotroenfoque.mx/falta-de-coordinacion-entre-estado-y-municipio-deja-sin-supervision-a-giros-reactivados/ (29/08/20).

Carrera-Hernández, Ady (2017). La nueva reforma de la Ciudad de México: arreglo cosmético o avance para el fortalecimiento de su autonomía y capacidad de gobernanza. *Memoria electrónica del XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Madrid: CLAD (ISBN: 978-980-6125-85-8).

Carrera-Hernández, Ady (2017b), Relaciones fiscales intergubernamentales entre la Federación y los estados mexicanos. La encrucijada entre centralización y desarrollo, en A. Aguilar, J. Mendoza, E. Grin y R. Moreno (coords.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*, México: Fontamara, pp. 117-135.

Caucade Estrategias (2020), Encuesta de Presidentes Municipales Covid-19. Abril 2020, disponible: https://caudae.com/EncuestaAlcaldesABR_COVID19.html (04/09/20).

Caucade Estrategias (2020b), Encuesta de Presidentes Municipales Covid-19. Agosto 2020, disponible: https://caudae.com/Encuesta-alcaldes-agosto.html (04/09/20).

Chávez, D. (2019), PAN crea la Asociación de Gobiernos Estatales, El Universal, disponible: https://www.eluniversalqueretaro.mx/politica/pan-crea-la-asociacion-de-gobiernos-estatales (27/08/2020).

CIMTRA (2020), Resultados evaluación COVID a capitales y congresos locales, http://www.cimtra.org.mx/portal/resultados-evaluacion-covid-a-capitales-y-congresos-locales/ (03/09/20).

Clarín (2020), Refuerzo del sistema sanitario Coronavirus en Argentina: fuerte cruce entre Mendoza y la Nación por la compra de respiradores, 26 de marzo, disponible: https://www.clarin.com/politica/coronavirus-argentina-fuerte-cruce-mendoza-nacion-compra-respiradores_0_Fw2K6AzxR.html (03/09/2020).

COE (2020), Democratic Governance and COVID-19, *Council of Europe*, disponible: https://www.coe.int/en/web/good-governance/covid-19-response (27/08/2020).

Cohen, Alan y Michael Madowitz (2020), The Need for Direct Assistance to Local Governments in Response to the Coronavirus, Center for American Progress, disponible: https://www.americanprogress.org/issues/economy/news/2020/05/26/485396/need-direct-assistance-local-governments-response-coronavirus/ (26/08/20).

Corona, S. (2020), El PIB en México cae 0,1% en 2019, el peor dato en una década, El País, 30 de enero, disponible: https://elpais.com/economia/2020/01/30/actualidad/1580391244_707685.html (02/09/20).

Damián, F. (2020), Pega a seguridad e infraestructura recorte a estados en Presupuesto 2021, Milenio, 14 de septiembre, disponible: https://www.milenio.com/estados/recorte-presupuestal-pega-a-seguridad-e-infraestructura-de-estados (15/09/20).

El Economista (2020), Cepal proyecta una caída del 9.1% del PIB de América Latina en 2020 por Covid-19, 30 de julio, disponible: https://www.eleconomista.com.mx/economia/Cepal-proyecta-una-caida-del-9.1-del-PIB-de-America-Latina-en-2020-por-Covid-19-20200730-0049.html (27/08/20).

FAO (2020), *How are local governments responding to the COVID-19 pandemic?*, disponible: http://www.fao.org/support-to-investment/news/detail/ar/c/1272669/ (02/09/20).

FP (2020), The COVID-19 Global Response Index, disponible: https://globalresponseindex.foreignpolicy.com/ (29/08/2020).
Gamper, Anna (2005), "A "Global Theory of Federalism": The Nature and Challenges of a Federal State", *German Law Journal*, vol. 06 no. 10, 2005, pp. 1297- 1318.
Giraudy, Agustina *et al*. (2020), How Political Science Explains Countries' Reactions to COVID-19, Americas Quaterly, disponible: https://www.americasquarterly.org/article/how-political-science-explains-countries-reactions-to-covid-19/ (27/08/2020).
Gobierno de México (2020), COVID-19 México, disponible: https://coronavirus.gob.mx/datos/ (15/09/20).
Granicus (2020), New Research Shows COVID-19 Drives Government Digital Transformation, disponible: https://granicus.com/blog/new-research-shows-covid-19-drives-government-digital-transformation/ (03/09/2020).
GTF-UCLG (2020), *Towards the Localization of The SDGs How to accelerate transformative actions in the aftermath of the COVID-19 outbreak*, Spain.
Hoof, Elke Van (2020), Lockdown is the world's biggest psychological experiment - and we will pay the price, World Economic Forum, disponible: https://www.weforum.org/agenda/2020/04/this-is-the-psychological-side-of-the-covid-19-pandemic-that-were-ignoring/ (20/08/2020).
Horwitz, Luisa *et al. (*2020), El coronavirus en América Latina, American Society. Council of the Americas, disponible: https://www.as-coa.org/articles/%C2%BFd%C3%B3nde-est%C3%A1-el-coronavirus-en-am%C3%A9rica-latina (31/08/20).
Huberfeld *et alt*. (2020), Federalism Complicates the Response to the COVID-19 Health and Economic Crisis: What Can Be Done?, Journal of *Health Polit Policy Law,* doi: https://doi.org/10.1215/03616878-8641493 (05/09/2020).
IMCO (2020), COVID-19: ¿Qué hacen los gobiernos estatales ante la crisis?, disponible: https://imco.org.mx/covid-19-que-hacen-los-gobiernos-estatales-ante-la-crisis-2/ (05/09/2020).
INFOBAE (2020), Qué es y quiénes integran la Alianza Federalista, 19 de agosto, disponible: https://www.infobae.com/america/mexico/2020/08/20/que-es-y-quienes-integran-la-alianza-federalista/ (03/09/20).
Kettl, Donald (2020), States Divided: The Implications of American Federalism for COVID-19, *Public Administration Review*, pp. 595-602.
Kincaid, John y Wesley Leckrone (2020), *Federalism and the COVID-19 Crisis in the United States of America*, Forum of Federations, disponible: http://www.forumfed.org/2020/04/john-kincaid-and-j-wesley-leckrone-federalism-and-covid-19/ (30/08/2020).
Kimball, S. (2020), New York Gov. Cuomo says Trump has no authority to impose quarantine: "It would be illegal", *CNBC*, 28 de marzo, disponible: https://www.cnbc.com/2020/03/28/ny-gov-cuomo-says-trump-has-no-authority-to-impose-quarantine.html (15/08/2020).
La Razón (2020), México, entre los tres países con peor respuesta al COVID-19, disponible: https://www.razon.com.mx/mexico/mexico-tres-paises-peor-respuesta-covid-19-404406 (21/08/20).
Liu, Yen-Chin, R. Kuo y S. Shih (2020), COVID-19: The first documented coronavirus pandemic in history, *Biomedical Journal*, Special Issue, disponible en: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2319417020300445 (30/08/2020).
LGC (2020), Benefits of Maintaining Telework Policies, disponible: https://www.lgc.org/newsletter/benefits-of-maintaining-telework-policies/ (27/08/20).
Llaven, Y. (2020), una veintena de restaurantes de los portales abrieron y dos horas después los cerraron, La Jornada de Oriente, 15 de junio, disponible: https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/terrazas-centro-historico/ (29/08/20).
Londoño, Ernesto *et al.* (2020), Brasil, entre la pandemia y la convulsión política, New York Times, 18 de mayo, disponible: https://www.nytimes.com/es/2020/05/18/espanol/america-latina/covid-brasil.html (02/09(20).

Loret, C. (2020), Falta de medicinas crece 1000% y esconden el documento oficial que lo dice, El Universal, disponible: https://www.eluniversal.com.mx/opinion/carlos-loret-de-mola/falta-de-medicinas-crece-1000-y-esconden-el-documento-oficial-que-lo (04/09/20).

Marchildon, Gregory y Peter Bleyer (2020), The COVID-19 crisis is a chance to use federalism more intelligently, so we can better respond to our healthcare and climate change challenges, Policy Options, disponible: https://policyoptions.irpp.org/magazines/august-2020/federalism-done-right-in-a-post-covid-19-canada/ (01/09/2020).

Milbradt, Georg (2020), Federalism and the COVID-19 crisis: A perspective from Germany, Forum of Federations, Disponible: http://www.forumfed.org/2020/04/federalism-and-the-covid-19-crisis-a-perspective-from-germany/ (07/09/2020).

Milenio (2020), En México, 215 municipios cierran entradas por temor a contagios de covid-19, 18 de abril, disponible: https://www.milenio.com/estados/mexico-215-municipios-cierran-entradas-temor-coronavirus (05/09/20).

NLC (2020), Preventing COVID-19 Generated Family Financial Instability, disponible: https://citiesspeak.org/2020/03/23/preventing-covid-19-generated-family-financial-instability/?utm_campaign=covid19&utm_medium=email&utm_source=informz&utm_content=newsletter-032420&utm_term=text-moving-covid-19-generated-family-financial-instability&_zs=PS0EX&_zl=FUI22 (29/08/20).

NOTICEN (2020), Reconoce CIMTRA a Aguascalientes por sus acciones contra covid-19, 18 de junio, disponible: https://www.noticen.com.mx/2020/06/reconoce-cimtra-aguascalientes-por-sus.html (30/08/20).

OECD (2020), The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government, disponible: http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/ (27/08/2020).

OECD (2020b), *Tackling Coronavirus (COVID-19). Contributing to a Global Effort. Cities Policies Responses*, disponible: https://www.local2030.org/library/762/Cities-Policy-Responses-Tackling-Coronavirus-COVID-19-contributing-to-a-Global-Effort.pdf (05/09/20).

Pasquali, Marina (2020.), Las muertes por coronavirus en América Latina, statista, disponible: https://es.statista.com/grafico/21572/muertes-por-covid-19-cada-100000-habitantes-en-latinoamerica/ (02/09/2020).

Pleitgen, Frederik (2020), What Trump could learn from Angela Merkel about dealing with coronavirus, CNN, 16 de abril, disponible: https://edition.cnn.com/2020/04/16/europe/merkel-trump-germany-federalism-analysis-intl/index.html (25/08/2020).

Quintanar, R. (2020), Municipio de León muestra acciones realizadas ante el covid-19, Milenio, 29 de abril, disponible: https://www.milenio.com/politica/comunidad/coronavirus-enlista-municipio-acciones-realizadas-covid-19 (06/09/20).

Rincón, L. (2020), En atención a emergencias, falta coordinación entre estado y municipio: GEL, Noticieros Grem, 22 de julio, disponible: http://www.noticierosgrem.com.mx/en-atencion-a-emergencias-falta-coordinacion-entre-estado-y-municipio-gel/ (29/08/20).

Rodeen, Jonathan (2004), "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement", *Comparative Politics*, no. 36, vol. 4, pp 481-500.

Satyanarayana, B. H (2011), "The Theory of Federalism", en *International Journal of Current Research*, vol. 3, iss. 12, December, pp.210-213.

Saurer, Johannes (2020), COVID-19 and Cooperative Administrative Federalism in Germany, The Regulatory Review, disponible: https://www.theregreview.org/2020/05/13/saurer-covid-19-cooperative-administrative-federalism-germany/ (29/08/20).

SBDC (2020), Local government response to COVID-19, disponible: https://www.smallbusiness.wa.gov.au/blog/local-government-response-covid-19 (27/08/20).

Seligmann, Renaud (2020), COVID-19 (Coronavirus) Policy Response to Enhancing Institutions for Effective and Transparent Management, the World Bank, disponible: https://www.worldbank.org/en/country/russia/brief/covid-19-response-enhancing-institutions-russia (02/09/2020).

Sharma, Mihir (2020), Coronavirus Is Straining the Concept of Federalism, Bloomberg, disponible: https://www.bloombergquint.com/global-economics/coronavirus-crisis-is-straining-the-concept-of-federalism (19/08/2020).

Statista (2020), Number of novel coronavirus (COVID-19) deaths worldwide as of September 4, 2020, by country, ttps://www.statista.com/statistics/1093256/novel-coronavirus-2019ncov-deaths-worldwide-by-country/ (27/08/2020).

Statista (2020b), Número de casos confirmados de coronavirus (COVID-19) en México al 12 de septiembre de 2020, por entidad federativa, disponible: https://es.statista.com/estadisticas/1109201/numero-casos-coronavirus-mexico-estado/ (13/09/20).

Stone, Mike (2020), Digital: It is not the future, it is today. Digital transformation in the public sector, KPMG, disponible: https://home.kpmg/xx/en/home/industries/government-public-sector/the-new-reality-for-government/digital-is-not-the-future-it-is-today.html (04/09/2020).

Sureste Informa (2020), Falta de organización y coordinación entre gobierno y municipios, hace fallar la estrategia contra el Covid-19: Ing. Gerardo Concha Navarrete, 3 de agosto, disponible: http://suresteinforma.com/noticias/falta-de-organizacion-y-coordinacion-entre-gobierno-y-municipios-hace-fallar-la-estrategia-contra-el-covid-19-ing-gerardo-concha-navarrete-215922/ (29/08/20).

The Guardian (2020), Covid-19 world map: which countries have the most coronavirus cases and deaths?, 4 September, disponible en: https://www.theguardian.com/world/2020/sep/04/covid-19-world-map-which-countries-have-the-most-coronavirus-cases-and-deaths (4/09/2020).

UN (2020), *Building better after COVID-19 and acting where we will have the greatest impact on the SDGs: Bolstering local action to control the pandemic and accelerate implementation*. Secretariat Background Note, disponible: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26455HLPF_2020_Bolstering_local_action.pdf (06/09/20).

VNG International (2020*), Briefing and preliminary policy recommendations on the role of local government in the international COVID-19 crisis response*, The Hague.

WHO (2020), *WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard*, https://covid19.who.int/ (04/09/2020).

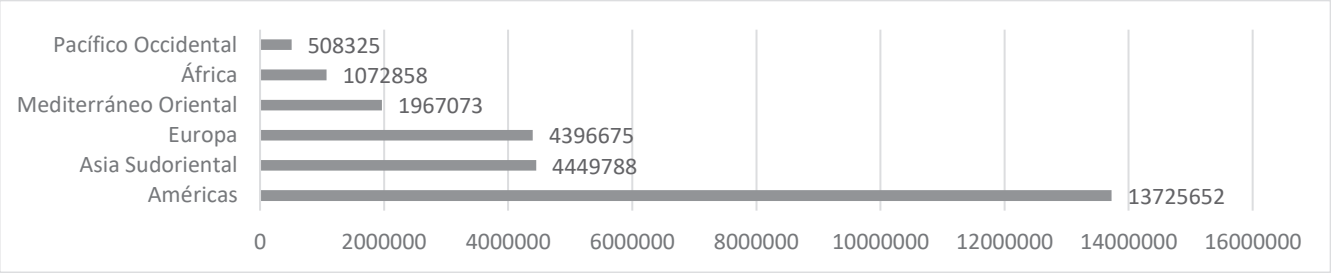
Wolf, Martin (2020), Covid-19 will hit developing countries hard, *Financial Times*, 9 de junio, disponible: https://www.ft.com/content/31eb2686-a982-11ea-a766-7c300513fe47 (29/08/2020).

WB. World Bank Group (2020), *Global Economic Prospects*, Washington D. C.

Yañez, B. (2019), Los recortes en salud abren un frente más al gobierno de AMLO, Expansión, disponible: https://politica.expansion.mx/mexico/2019/05/30/los-recortes-en-salud-abren-un-frente-mas-al-gobierno-de-amlo (27/08/2020).

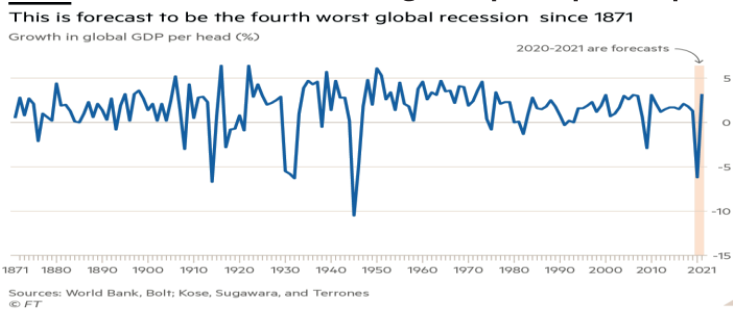
Cuadros, tablas y gráficos

Gráfica 1. Casos registrados de COVID-19 por región del mundo



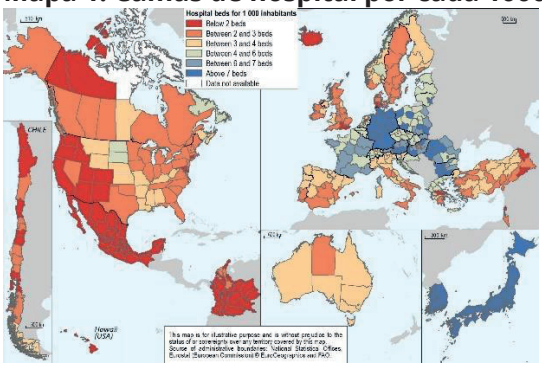
Fuente: elaboración propia con base en información de WHO, 2020.

Gráfica 2. Crecimiento del PIB global per cápita en porcentaje



Fuente: Wolf, 2020.

Mapa 1. Camas de hospital por cada 1000 habitantes por región, 2018



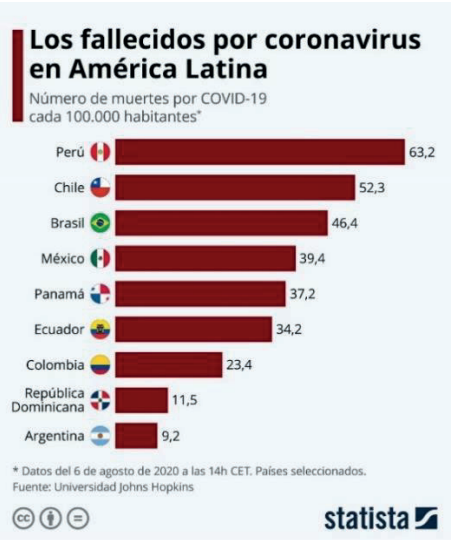
Fuente: Allain-Dupré *et al*., 2020.

Cuadro 1. Áreas críticas para los gobiernos locales como consecuencia de la pandemia

Área	Descripción de la problemática
Salud	La salud es un servicio nacional o regional, sin embargo, los gobiernos locales generalmente prestan algún tipo de servicio básico en clínicas o casas de salud. Son el ámbito de gobierno que está más cerca para monitorear la salud de la comunidad y contribuir a la detección de casos. Por su conocimiento del territorio son quienes saben en dónde están los asentamientos más vulnerables para hacerles llegar información sobre las medidas recomendadas durante la pandemia.
Social	La crisis de salud ha impactado también el servicio de educación que debido a la pobreza y falta de conectividad se ha hecho más limitado, los grupos más marginados tienen cada vez menos acceso. Hay un evidente aumento de violencia intrafamiliar, sobre todo contra las mujeres y los niños que necesitan refugios. El confinamiento ha producido problemas de depresión en ciertos grupos de la población.
Económica	El confinamiento ha dejado sin empleo, tanto en el sector formal como el informal, a millones de personas de bajos recursos que no cuentan con ahorros para cubrir sus necesidades más básicas, como la alimentación. Las localidades que dependen económicamente del turismo han quedado paralizadas y lo mismo ocurre en las ciudades fronterizas. Ello amplia la inequidad entre grupos sociales y de género, con mayor impacto en las mujeres y los jóvenes.
Gobernanza	La falta de ingreso y el confinamiento pueden generar manifestaciones y protestas que pueden salirse de control. La falta de respuestas suficientes y eficaces aumenta la desconfianza de la población en la autoridad inmediata justo cuando más se necesita que trabajen juntos.
Servicios públicos	Los gobiernos locales son los responsables de servicio básicos que son aún más importantes en estos momentos, como agua potable, saneamiento, y gestión de residuos sólidos.
Fiscal	El desplome de la actividad económica significa menos recaudación para los gobiernos nacionales de cuyos ingresos dependen en gran medida los gobiernos locales. Los municipios recibirán menos ingresos al mismo tiempo que su gasto se amplía para atender la emergencia.

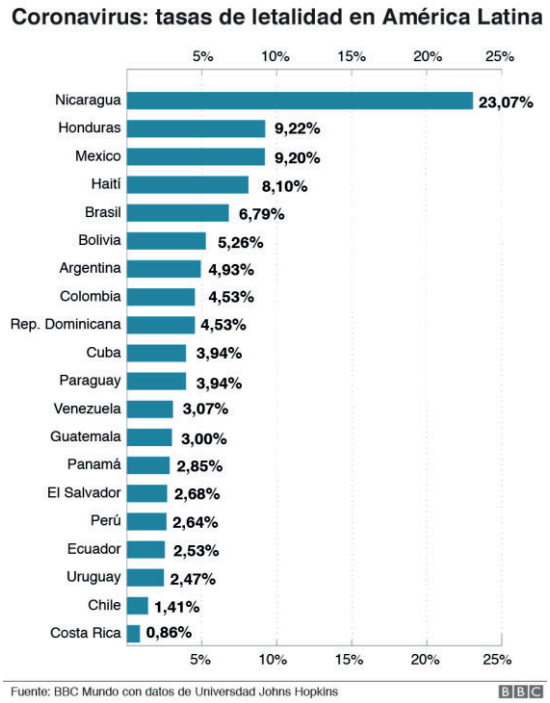
Fuente: elaboración propia con base en OECD, 2020; VNG, 2020 e ideas propias.

Gráfica 3



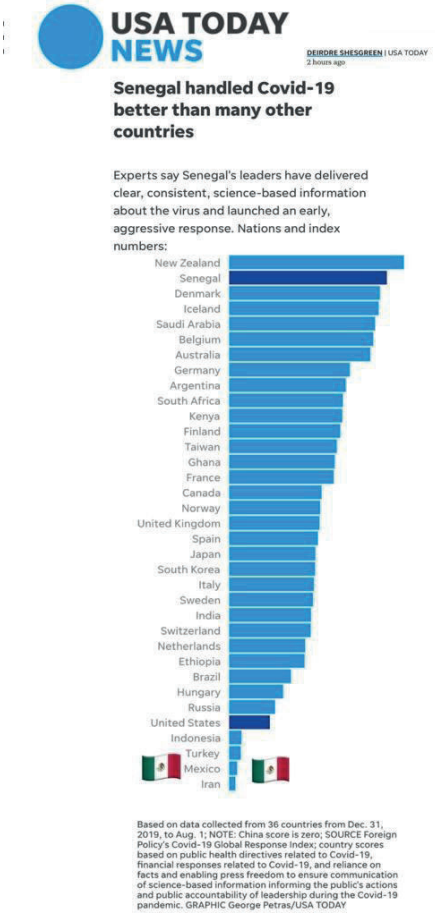
Fuente: Pasquali, 2020.

Gráfica 4



Fuente: BBC, 2020.

Gráfica 5

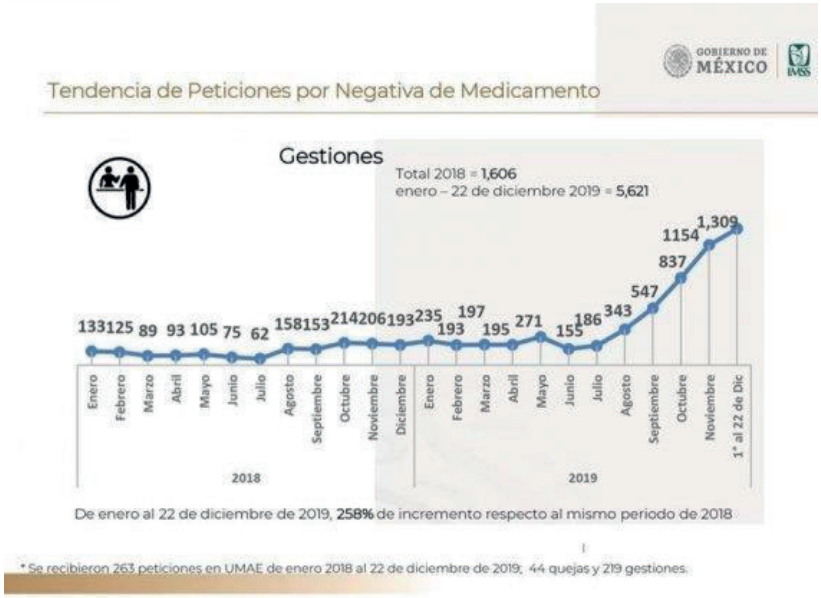


Cuadro 2. Calificaciones de las federaciones latinoamericanas en el Índice de Respuesta Global COVID-19

País	Directivos responsables del sector salud	Respuesta financiera	Comunicación pública basada en datos y ciencia	Puntaje general	Lugar en el Índice
Argentina	57.6	53.9	100	63.8	9
Brasil	38.6	52.6	76	41.2	28
México	23.7	0	65	4.5	34

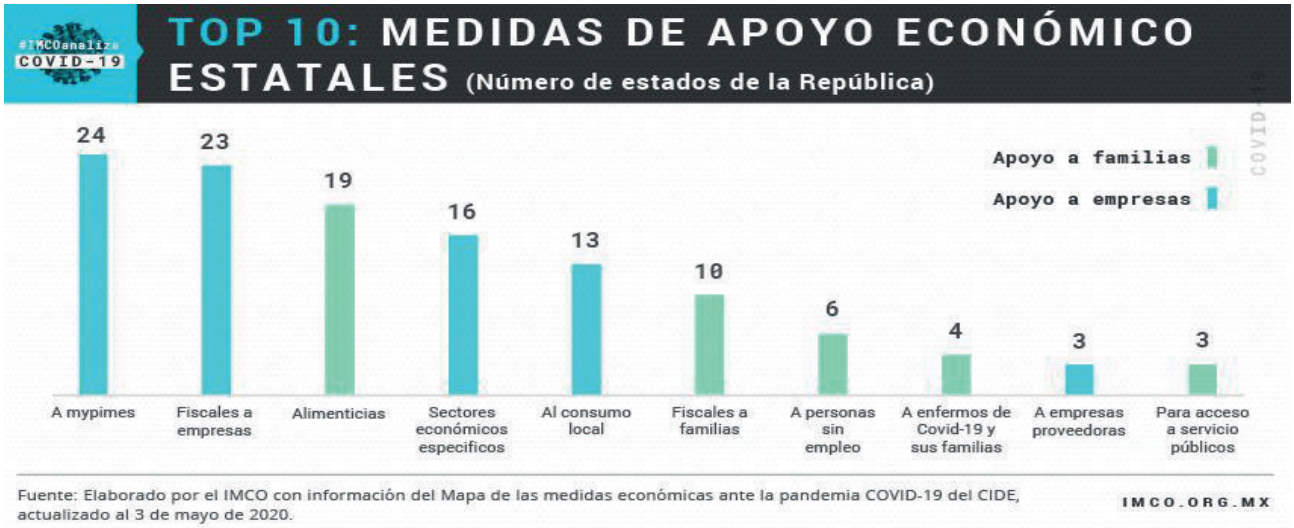
Fuente: FP, 2020.

Gráfica 6



Fuente: Loret, 2020.

Gráfica 7



Cuadro 3. Tipos de estrategias adoptadas por los gobiernos municipales

Tipo	Descripción	Área objetivo			Condicionantes
		Salud	Social	Economía	
Restrictivas o cautelares.	Se trata esencialmente de acciones tomadas para regular: el tránsito de personas y vehículos, códigos sanitarios, reuniones públicas, reuniones masivas, actividades no esenciales y venta de bebidas alcohólicas.	X			- Capacidad para hacerlas cumplir en todo el territorio municipal. - Respeto por los derechos humanos y por las garantías y facultades establecidas por la Constitución federal. - Capacidad de comunicación con la población.
De apoyo.	Son programas o acciones que ofrecen ayuda de distinto tipo a diferentes grupos sociales o económicos	X	X	X	- Capacidad financiera. - Capacidad logística. - Capacidad para seleccionar a los beneficiarios. - Capacidad de crear alianzas con el sector privado y social. - Capacidad para darles seguimiento.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4. Primeros diez lugares en la Encuesta de Presidentes Municipales Covid-19

1ª Encuesta abril 2020			5ª Encuesta agosto 2020		
Posición	Mpo./Edo.	Partido político	Posición	Mpo./Edo.	Partido político
1	Saltillo, Coahuila	PRI	1	Aguascalientes, Aguascalientes	PAN
2	Zapopan, Jalisco	Movimiento Ciudadano	2	San Pedro Garza, Nuevo León	Independiente
3	Nuevo laredo, Tamaulipas	PAN	3	Huixquilucan, Estado de México	PAN
4	Chihuahua, Chihuahua	PAN	4	Zapopan, Jalisco	Movimiento Ciudadano
5	Morelia, Michoacán	Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)	5	Mérida, Yucatán	PAN
6	San Luis Potosí, San Luis Potosí	PAN/Movimiento Ciudadano	6	Chihuahua, Chihuahua	PAN
7	Hermosillo, Sonora	MORENA	7	Querétaro, Querétaro	PAN
8	Huixquilucan, Estado de México	PAN	8	Saltillo, Coahuila	PRI
9	San Pedro Garza, Nuevo León	Independiente	9	San Luis Potosí, San Luis Potosí	PAN/Movimiento Ciudadano
10	Querétaro, Querétaro	PAN	10	Hermosillo, Sonora	MORENA

Fuente: elaboración propia con base en Caucade Estrategias, 2020 y 2020b.

Cuadro 5. Estrategia del municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, contra la pandemia Covid-19

Contexto	Capital del estado de Aguascalientes. Municipio metropolitano con 877,190 habitantes=67% de la población estatal. Vocación económica: industria y turismo.
Área de impacto	Programas y acciones
Salud	* Mega operativo de limpieza de áreas infecciosas y la dispersión de sanitizantes en espacios públicos. * Campañas de difusión de medidas preventivas para cuidar la salud de la población y evitar la propagación del virus. * Dotación de gel antibacterial y cubrebocas en espacios públicos. * Tele trabajo para los grupos vulnerables que laboran para el ayuntamiento.
Social	* Distribución de porciones de alimento a base de arroz y soya. * En alianza con diversas cadenas comerciales y empresarios, se recolecta y entregan diversos alimentos para quienes han perdido su empleo. * Creación de un micrositio que brinda información precisa y oportuna respecto a la situación de salud, información de hospitales, contador de casos, medidas preventivas y programas de apoyo a la ciudadanía. * Continuación de los apoyos a personas con discapacidad, adultos mayores, chavos banda, entre otros. * Apoyo a familias de zonas vulnerables con el pago de su recibo de agua. * Creación de una bolsa especial de recursos que se destinará al pago de los recibos del agua de las familias que resulten más afectadas por la emergencia.
Economía	* Programa de capacitación en línea para que emprendedores y negocios aprovechen las herramientas de las redes sociales. * Alianza con Líder Empresarial para el Programa #LíderesEnCasa, que consiste en ofrecer cursos gratuitos por internet para que los empresarios enfrenten la contingencia. * Acuerdo con Mobike para apoyar a los negocios que quieran implementar servicio a domicilio. * Jueves de Bolsa de Trabajo Virtual, en alianza con el sector empresarial que ofrecerá vacantes de trabajo para realizar desde casa. * Extensión del descuento en Impuesto Predial hasta el 31 de mayo. * Descuento de hasta 50% por el derecho anual de funcionamiento en materia de licencias reglamentadas y especiales. * Descuento de hasta 90% en los pagos por derechos en materia de renovación de licencias de funcionamiento de estacionamientos y pensiones. * Descuentos de hasta 90% para el uso y explotación de locales, mesas, piedras, sanitarios y módulos en los mercados públicos municipales. * Descuentos de 90% en uso del relleno sanitario para confinamiento de residuos depositados por prestadores de servicios de recolección, unidades habitacionales y residuos de manejo especial de la industria, comercio y servicios. * Programa de Apoyos a los Empresarios y sus Trabajadores para pagar sueldos. * Continuación de los apoyos a los micronegocios, con programas como Mujeres Emprendedoras, Talento Joven, Fondo Incluyente y Fondo Fortalece. * Impulso al centro PyME para la gestión de créditos ante la banca de desarrollo federal. * Campaña de difusión a los restaurantes que ofrecen servicio de comida para llevar o entregar a domicilio. * Respaldo a página ciudadana "Todos juntos por los negocios de Aguascalientes".

Fuente: elaboración propia con base en Alcaldes de México, 2020; Noticen, 2020.

Cuadro 6. Evaluación a municipios capitales sobre información para atender contingencia COVID-19

Posición	Municipio/Estado	Calificación/100	Partido Político
1	Colima, Colima	100	MC
1	Mérida, Yucatán	100	PAN
2	Xalapa, Veracruz	90	Morena
3	CdMx	87.5	Morena
4	Campeche, Campeche	81.3	PAN
4	Guadalajara. Jalisco	81.3	MC
5	Aguascalientes, Aguascalientes	78.1	PAN
6	Oaxaca, Oaxaca	71.3	Morena
7	Hermosillo, Sonora	68.8	Morena

Fuente: elaboración propia con base en CIMTRA, 2020.

Municipios argentinos ante la pandemia del COVID-19

Daniel Alberto Cravacuore

Esta ponencia se divide en cuatro partes. La primera avanza en el estudio del impacto que tuvo la pandemia del coronavirus COVID-19 en Argentina, analizando las principales estrategias nacionales y provinciales puestas en marcha para paliar los efectos de la emergencia epidemiológica.

La segunda parte analiza los mecanismos intergubernamentales que se activaron en el país, tanto en materia sanitaria como de preservación de la actividad económica. Ello supuso un desafío en un país donde los niveles de autonomía de las jurisdicciones provinciales y municipales son elevados.

La tercera analiza casos de estrategias originadas en los gobiernos locales argentinos en materia sanitaria, económica, social, presupuestaria y organizacional. Puede observarse que respondieron con los patrones habituales: con creatividad aunque generalmente encapsulada en algunas áreas municipales; con vocación y compromiso de sus funcionarios; y con escasos recursos.

La cuarta parte analiza las secuelas de la emergencia sanitaria sobre el sistema municipal. Si bien los gobiernos locales mostraron, como en otros tiempos de crisis severa (Clemente & Girolami 2006), una importante capacidad de gestión, básicamente por la robustez de sus redes territoriales, el impacto social, económico y presupuestario ha sido severo.

1. Estrategias nacionales y provinciales ante la pandemia del coronavirus COVID-19

La Argentina enfrentó la pandemia del coronavirus COVID-19 con dos debilidades: un gobierno nacional asumido en diciembre de 2019; y una situación económica precaria: el peso argentino ha perdido 74% de su valor desde abril de 2018, la inflación anual supera el 40% y luego de una caída de 2,5% del PIB en 2018, la economía se contrajo un 2,2% adicional en 2019 (Banco Mundial 2020); súmese a ello dificultades para el pago de la deuda externa, resueltas con una renegociación integral finalizada en septiembre de 2020. Esta situación se extiende a los gobiernos subnacionales: durante el pasado año se eligieron gobernadores en veintiuna de las veintitrés provincias y alcaldes en más de dos mil gobiernos locales, y la mayor parte asumieron con situaciones fiscales débiles.

El 18 de marzo, ante los primeros casos y en un contexto de incertidumbre mundial ante el impacto epidemiológico, el presidente Alberto Fernández eligió como principal estrategia sanitaria el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), caracterizada por la limitación de la circulación de la población, restringida a la obtención de alimentos y medicinas en comercios de cercanía; la emisión de un permiso de circulación nacional único para los trabajadores esenciales y los trámites urgentes, mediante la aplicación CUIDAR; la prohibición del transporte interjurisdiccional de pasajeros; el cierre de fronteras del país; la limitación de vuelos a personas en proceso de repatriación internacional e interprovincial; y la reglamentación del uso obligatorio de la mascarilla, entre los componentes más importantes.

Una estrategia complementaria fue la creación del Comité de Expertos, principalmente epidemiólogos, que evalúan quincenalmente la evolución de los contagios junto con el presidente y lo asisten en la toma de decisiones vinculadas al confinamiento. El gobierno optó por justificar todas sus acciones políticas en las recomendaciones médicas, remitiendo a una frase utilizada por el presidente en oposición al anterior, integrado por muchos funcionarios provenientes del sector privado: *"Somos un gobierno de científicos, no de CEOs"*.

La situación obligó a tomar decisiones rápidas en materia sanitaria, pese a que el sistema de salud se encontraba en una situación relativamente mejor que en otros países de la región: el país se encontraba tercero en el ranking de América Latina con mayor número de camas y médicos cada 1.000 habitantes y de camas de cuidados intensivos cada 100.000 habitantes. (OECD/The World Bank 2020) Rápidamente, el gobierno nacional obtuvo financiamiento para construir, en 45 días, doce hospitales modulares en los distritos más populosos del país -los bonaerenses de Almirante Brown, Florencio Varela, General Pueyrredón, General Rodríguez, Hurlingham, Lomas de Zamora, Moreno, Quilmes y Tres de Febrero; el chaqueño de Resistencia; el santafecino de Granadero Baigorria, vecino a la ciudad de Rosario; y en la capital de Córdoba- que entregaron al subsistema público 350 nuevas camas de terapia intensiva y 650 de terapia intermedia. Con acuerdo a la información oficial, el país incrementó en un 37% la cantidad de camas de cuidados intensivos en el primer cuatrimestre de pandemia. (Argentina 2020)

En materia económica, el Estado Nacional creó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), un bono de 150 dólares mensuales que se entregó a 9 millones de trabajadores informales y cuentapropistas; extendió un refuerzo extraordinario de las partidas para casi 4 millones de beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo; ofreció créditos a tasa cero para trabajadores autónomos; incrementó el valor del seguro de desempleo; suspendió el corte de servicios básicos para la población de menores ingresos; congeló las tarifas de teléfono, internet y TV por cable; suspendió los desahucios y congeló el precio de arrendamientos e hipotecas; prohibió los despidos y suspensiones de trabajadores; suspendió la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias por falta de fondos; publicó una lista de bienes esenciales y determinó sus precios máximos; y asistió económicamente a argentinos varados fuera del país.

Las provincias, de manera complementaria al gobierno nacional, limitaron la circulación interprovincial mediante rígidos retenes policiales e impusieron cuarentenas estrictas o certificaciones de no contagio para los ingresantes a sus territorios. Un gobernador propuso, histéricamente, la colocación de fajas identificatorias en los hogares con pacientes infectados, lo que generó el repudio generalizado.

En julio de 2020, el presidente Fernández decretó, para los territorios no afectados por la pandemia, la etapa de Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO), para permitir el retorno a las actividades habituales aunque con limitaciones en la concentración de personas. En esos gobiernos locales hubo un mecanismo de apertura en fases -denominadas aislamiento estricto, aislamiento administrativo, segmentación geográfica, reapertura progresiva y nueva normalidad-: los alcaldes proponían la reapertura de distintas actividades comerciales, industriales y sociales, que eran aceptadas por los gobiernos provinciales y ratificadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Este mecanismo de coordinación ad hoc resultó bastante eficaz, y sólo ha encontrado críticas por su lentitud y, para algunos intendentes opositores, por su discrecionalidad.

2. Mecanismos intergubernamentales ante la pandemia del coronavirus COVID-19

La interacción positiva entre diferentes niveles de gobierno ha sido una histórica preocupación de los estudios públicos (Wright, 1974; Kincaid y Stenberg, 2011) porque, frecuentemente, se producen dificultades en la resolución de problemas complejos: las respuestas integradas son difíciles de adoptar e implementar porque los objetivos e intereses de los gobiernos y sus gobernantes con frecuencia originan resultados colectivamente deficientes. La literatura clásica propone, principalmente, estrategias centralizadas para resolver problemas de naturaleza territorial, aunque, más recientemente, otros enfoques han planteado que los gobiernos locales podrían comprometen voluntariamente con soluciones colaborativas cuando la utilidad neta de hacerlo supera a la de la inacción o de la actuación autónoma (Feiock y Scholz, 2010).

La atención de la pandemia del coronavirus COVID-19 en Argentina ha mostrado una coordinación positiva entre los distintos niveles de gobierno, más vivaz que en tiempos normales: la crisis parece haber incentivado más acuerdos del Estado federal con las provincias y con los municipios. En líneas generales, el gobierno central abordó los problemas de gran escala -la estrategia general; el sostenimiento del ingreso de las personas, las empresas y de los gobiernos subnacionales; y la compra y distribución de equipamiento e insumos sanitarios-, mientras que la atención de los enfermos recayó en las provincias y los municipios.

2.1. Coordinación con las provincias

Argentina posee un federalismo cooperativo, caracterizado por la colaboración entre los distintos niveles de gobierno, en el que las provincias guardan una significativa autonomía decisoria -dictan su Constitución y sus leyes procesales, definen su régimen municipal, reglan la justicia ordinaria, eligen su sistema electoral- y una cierta capacidad de autofinanciamiento -creando impuestos directos-. La Constitución Nacional también reconoce, desde la última reforma en 1994, la autonomía municipal, aunque existen grandes variaciones interprovinciales (Cravacuore 2019).

La pandemia del COVID-19 incentivó más acuerdos de cooperación entre el Estado federal, las provincias y los municipios en base a la incertidumbre y el temor generado por la crisis sanitaria: en particular, porque la salud pública es una competencia concurrente entre los tres niveles de gobierno. El Ministerio de Salud nacional se especializa en las políticas epidemiológicas, vacunadoras y sanitarias de fronteras y opera sólo cuatro pequeños hospitales especializados en adicciones, salud mental, lepra y recuperación psicofísica y cinco grandes nosocomios, cuatro de ellos localizados en el área metropolitana de Buenos Aires. Las provincias adoptaron históricamente distintas estrategias -unas mantienen el control de todos sus efectores, otras descentralizaron los hospitales y las unidades de atención primaria a los municipios, reteniendo sólo los nosocomios de complejidad-: en cualquier caso, asumen la atención de los pacientes con patologías severas por el sistema de derivaciones. Por su parte, los municipios sostienen sistemas de salud más o menos complejos con acuerdo a su capacidad presupuestaria.

No existe en el país un mecanismo de articulación entre los subsistemas público y privado de salud. Este último es el más relevante del país porque cobija la atención de los trabajadores sindicalizados -las *obras sociales* poseen sus propias clínicas así como redes de prestadores privados-, de la tercera edad -si la atención sanitaria de ancianos es administrada por un organismo del Estado federal, se operacionaliza en buena medida por clínicas privadas- y de los ciudadanos que optan voluntariamente por un seguro médico. La crisis sanitaria del COVID-19 ha mostrado la fragmentación administrativa del sistema de salud: por ejemplo, debieron crearse mecanismos para construir las estadísticas de infectados y fallecidos.

El presidente encabezó reuniones regulares con los veintitrés gobernadores, previas a las sucesivas extensiones de la cuarentena: esta coordinación no mostró fisuras públicas en la posición de las provincias. Inicialmente, existió una competencia interjurisdiccional por la compra de respiradores y otros equipamientos críticos, zanjada con la monopolización por parte del Estado federal de su compra nacional e internacional y de su distribución. También el gobierno nacional creó el Programa para la Emergencia Financiera Provincial, para asistir financieramente a las provincias ante el incremento de los gastos y el derrumbe de los ingresos locales, algo bien recibido por sus gobernadores. Más recientemente, con la extensión de la pandemia en el interior del país, el apoyo en equipamiento y equipos médicos nacionales fue otro estímulo para renovar la alianza con los gobernadores. Sólo con la sanción del DNU 641/20, en agosto de 2020, que dispuso no sólo la renovación del confinamiento para las áreas de circulación comunitaria del virus sino la prohibición y represión de reuniones sociales, el gobierno de la provincia de Corrientes indicó que no acataría tal norma -entendida por muchos como inconstitucional- aunque luego se desdijo.

Un análisis específico requiere el vínculo con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Inicialmente, el principal foco virósico fue el área metropolitana de la urbe porteña: por ello, el presidente Fernández optó por liderar personalmente el proceso junto al opositor Jefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta, y el gobernador bonaerense, Axel Kicillof, algo sorprendente en un país polarizado hace más de una década. Esta tríada constituyó la principal imagen pública de lucha coordinada contra la pandemia. Sin embargo, la pretensión del Jefe de Gobierno porteño de una mayor flexibilización en la apertura de comercios y actividades recreativas y educativas apareció como un punto de cambio, dada la negativa del presidente y del gobernador bonaerense a hacerlo. En esta etapa, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires prefirió un menor nivel de coordinación voluntaria con soluciones colaborativas porque encontró más atractivo actuar con un mayor nivel de autonomía: el número de casos se encontraba estabilizado; sus unidades de cuidados intensivos no se encontraban en niveles críticos; la progresiva apertura de actividades económicas no había impulsado un incremento de los contagios, y por el contrario, el mantenimiento de una cuarentena estricta deterioraba la percepción positiva de su gestión ante la crisis del COVID-10, la más alta entre los dirigentes nacionales (Giaccobe y Asoc, 2020). También medidas tomadas por el gobierno nacional, como la intempestiva retención de fondos de coparticipación federal de la ciudad porteña para crear un Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Provincia de Buenos Aires, ensombrecieron la coordinación interjurisdiccional para el futuro.

2.2. Coordinación con los municipios

En la Argentina, no resultan frecuentes las reuniones de trabajo entre los alcaldes y el mandatario nacional, dado que el régimen municipal es competencia provincial. Sin embargo, el presidente Fernández decidió, al inicio de la pandemia, un vínculo directo con los alcaldes de los municipios del área metropolitana de Buenos Aires -donde vive un tercio de la población del país y en la cual se esperaba un impacto severo de la pandemia por la combinación de densidad poblacional, debilidad del subsistema público de salud de complejidad y elevada pobreza - junto con ministros y gobernadores de la Ciudad Autónoma y de la Provincia de Buenos Aires. La primera reunión, el 23 de marzo, se centró en las condiciones sanitarias, evaluando la disponibilidad de camas hospitalarias, respiradores y sitios para aislamiento de pacientes leves, así como el control territorial del aislamiento social preventivo y obligatorio: *"La reunión fue muy positiva, se está organizando todo muy bien y rápido con los municipios"* afirmó un alcalde opositor, agregado otro del mismo signo: *"No hubo chicanas ni cuestiones políticas. El miedo nos une"* (La Nación, 2020) Un intendente oficialista agregó tras esa reunión: *"Estamos trabajando todos juntos, en comunicación permanente, para que el programa de aislamiento funcione cada día mejor"*. Una semana más tarde, el presidente volvió a reunirse, esta vez de manera virtual, con los mismos alcaldes: a la preocupación inicial se sumó la situación fiscal de las municipalidades, dado el derrumbe de la recaudación y se acordó el apoyo nacional para el pago de salarios y de servicios esenciales. Tras esta videoconferencia, declaraba un alcalde opositor: *"Están garantizados los fondos para municipios*" (El Cronista, 2020).

Dos semanas más tarde, el presidente mantuvo una extensa reunión virtual con alcaldes de Bahía Blanca, Caleta Olivia, Comodoro Rivadavia, Concordia, Córdoba, Córdoba, Corrientes, Formosa, General Pico, General Pueyrredón, La Banda, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Posadas, Puerto Madryn, Rafaela, Resistencia, Río Cuarto, Río Tercero, Rosario, Salta, San Fernando del Valle de Catamarca, San Juan, San Luis, San Salvador de Jujuy, Santa Fe, Santa Rosa, Santiago del Estero, Tafí Viejo, Ushuaia, Viedma y Villa María (Ramírez de la Cruz et alii, 2020). Según la prensa, el mandatario escuchó el informe de los jefes municipales sobre la situación en cada distrito, tomó notas y les pidió precisiones sobre algunas materias específicas; cabe consignar que los alcaldes eran de distintos partidos políticos, y representaban el 25% del total de la población del país. Tras estas reuniones, el presidente abandonó el diálogo directo, delegándolo en los gobernadores.

Esta situación inicial de plática contrastó con la descoordinación operativa verificada en los primeros días, cuando muchos gobiernos locales avanzaron en regulaciones aún más estrictas que las fijadas por el Estado Nacional y originó emplazamientos -políticos y jurídicos- para que sus autoridades dieran marcha atrás.
En el mes de septiembre, la coordinación se resquebrajó, más allá de que coincidió con el incremento de casos y su difusión en múltiples zonas de circulación comunitaria: algunos intendentes han comenzado a postular posiciones propias en el sistema de fases. El oficialismo cuestiona esto pero se explica en la opción de los alcaldes por un menor nivel de coordinación, encontrando un mayor atractivo de actuar autónomamente; ello debe entenderse en el rechazo mayoritario a la extensión de la cuarentena por razones económicas y políticas y en el creciente desacato social en los territorios (Giaccobe y Asoc, 2020). El caso más sonado fue el de la municipalidad de Tandil, en la provincia de Buenos Aires, aunque existe otros que lo hicieron con menor nivel de ostentación.

3. Estrategias locales ante la pandemia del coronavirus COVID-19

El sistema municipal argentino tiene severos problemas, pese a poseer un marco institucional con elevados niveles de autonomías institucional y política. Dotado escasamente de recursos, destina una elevada proporción al pago de salarios y gastos corrientes, dejando que la inversión sea resuelta por las transferencias originadas discrecionalmente en otros niveles de gobierno (Cravacuore 2017a). Los gobiernos locales se dedican a la prestación de servicios como el aseo urbano, la recolección de recursos, la iluminación de calles, la atención primaria de la salud y la atención de colectivos sociales débiles, agregándose otros servicios en función de la disponibilidad de recursos (Cravacuore 2016). Una agenda local más compleja caracteriza a los municipios de las áreas metropolitanas, mientras que, en el interior rural, existen grandes faltantes de infraestructura y servicios, incluyendo los sanitarios. La primera reacción de los gobiernos locales fue limitar los accesos a las localidades con la finalidad de concentrar el control en puestos idóneos de la documentación obligatoria de circulación y evaluar la condición física de los conductores, mediante medición de temperatura corporal o pruebas de olfato. Algunas de estas acciones, como indicamos, se dieron sobre rutas de jurisdicción nacional o provincial, debiéndose advertir a los alcaldes sobre su ilegalidad. Más tarde, se instalaron túneles sanitizantes de vehículos y también la desinfección con agua clorada del espacio público y del equipamiento urbano, así como de bancos automáticos y edificios estatales.

En la prevención sanitaria, inicialmente los municipios entregaron alcohol en gel e hipoclorito de sodio para uso domiciliario, aunque luego fue limitado a los hogares más pobres. También produjeron materiales didácticos para el cuidado en hogares y comercios y los distribuyen por las redes sociales. Asimismo, se han activado emprendimientos productivos dedicados a la confección de barbijos y vestimenta para personal sanitario, como en los casos de las municipalidades de Avellaneda (Buenos Aires) y Neuquén. En los de 9 de Julio (Buenos Aires), Jesús María y Paraná han aportado materiales para la elaboración de materiales sanitarios con impresoras 3D que se entregarán a los hospitales locales. En los municipios de mayor tamaño, como los del área metropolitana de Buenos Aires, se prepararon febrilmente espacios para instalar camas de aislamiento fuera del hogar para los infectados leves -en hoteles, universidades, escuelas, cuarteles y clubes deportivos-.

En materia social, varias municipalidades avanzaron en la conformación de redes de voluntarios para asistir a los adultos mayores en la compra de alimentos y medicamentos. También entregaron refuerzos alimentarios para hogares pobres, bajo el formato de canastas semanales o viandas diarias, dado el cierre de los comedores escolares, destacando la municipalidad de Berazategui que entregó una chequera para utilizar en los comercios locales; estas ayudas complementaron la Tarjeta Alimentar, un bono alimenticio de entre 12 y 17 dólares semanales que reciben los hogares pobres del Estado Nacional. La labor de asistencia alimentaria debió extenderse, en algunas situaciones, a la población de barrios integralmente cercados y puestos en cuarentena, para lo que se contó con el apoyo de las fuerzas militares.

Entre las acciones tributarias, fue generalizada la postergación del cobro de tasas municipales, tanto a los hogares como a los comercios afectados, aún en el contexto de derrumbe de los ingresos. Respecto de los establecimientos mercantiles, municipalidades como las de Cipolletti, Concordia, La Plata, Morón, Saladillo, Trenque Lauquen y Viedma impulsaron modalidades de comercialización electrónica. Con mayor capacidad económica, la municipalidad de Rosario -la tercera más poblada del país- anunció una línea de 15 millones de dólares en créditos para auxiliar a empresas y empleos, fundamentalmente destinados a titulares de taxis y micro, pequeñas y medianas empresas, con tasa subsidiada.

Curiosamente, las municipalidades de Villa Carlos Paz y Neuquén tomaron la responsabilidad de alimentar a los perros comunitarios y controlar su salud, dado que los vecinos que habitualmente lo hacían no podían hacerlo por estar confinados en sus hogares.

En materia de salud mental, municipalidades como las de La Plata, Mendoza y Rio Grande crearon programas telefónicos de atención psicológica para personas que sufran padecimientos vinculadas al aislamiento social obligatorio. En igual dirección, en materia de género, muchas municipalidades reforzaron los sistemas de atención telefónica de denuncias de violencia intrafamiliar, en prevención de su incremento. En materia cultural, las municipalidades de La Plata y Rosario estimularon la lectura de autores locales, difundiendo su obra en las redes sociales. La de Morón convocó a músicos locales para musicalizar este período con una lista en la plataforma Spotify, mientras que la de Rafaela utilizó las redes sociales para mostrar su patrimonio museológico.

La municipalidad de Rosario inició el dictado de clases de sus escuelas artísticas bajo el formato virtual, mientras que la de Pilar (Buenos Aires) produjo tutoriales para guiar a las familias en el aprendizaje de sus hijos y la de Junín (en la misma provincia) lo ha hecho con tutoriales deportivos, para evitar el sedentarismo en el hogar.

Las aplicaciones digitales son otro ámbito de creatividad: las municipalidades de Cipoletti y Jesús María ofrecen a sus vecinos aplicaciones para geolocalizar las tiendas más cercanas. Otras, como las de Córdoba, General Pueyrredón, San Lorenzo y Tigre lanzaron aplicaciones de autoevaluación y seguimiento de los casos detectados del COVID-19 antes que lo hiciera centralizadamente el gobierno nacional, mientras que la de Moreno elaboró un asistente inteligente que brindaba información mediante WhatsApp, y la municipalidad de Río Tercero usó las videollamadas para realizar controles aleatorios para verificar la cuarentena obligatoria de las personas que regresaron del exterior.

Entre las estrategias menos virtuosas, algunas municipalidades, con excesivo celo, han impedido a los transportistas descender de sus vehículos para la descarga de productos esenciales, para impedir, sin éxito, el contagio del virus. También se han mantenido por seis meses las prohibiciones de ingreso a los ejidos municipales a los no residentes. En síntesis, el sistema municipal respondió a la pandemia del coronavirus COVID-19 con los patrones habituales: con creatividad aunque generalmente encapsulada en algunas áreas municipales; con vocación y compromiso de sus funcionarios; y con escasos recursos (Cravacuore 2017b).

4. Secuelas sobre el Sistema Municipal

Al momento de escritura de esta ponencia, el país se encuentra en ascenso vertiginoso de contagios: se han reportado 601,713 casos -siendo el décimo con mayor número en el mundo-, con 12.701 fallecidos -el décimo cuarto en el orden mundial-. El país marcha en el vigésimo primer en el conteo de casos por millón de habitantes -13.288-. (Worldometers 2020) Territorialmente, la pandemia se ha extendido en dieciocho áreas de circulación comunitaria: a la fecha, se ha desarrollado en 1.180 de los 2.308 gobiernos locales del país (Mercados y Empresas 2020).

El manejo de la pandemia en Argentina fue destacado inicialmente por algunos expertos -"*Argentina es ejemplar en la región en cuanto a su respuesta decisiva y oportuna a la pandemia*" aseguró en el mes de junio Maureen Birmingham, representante de Organización Panamericana en el país (ONU News, 2020)- pero, al momento de la escritura de este documento, se debate este supuesto éxito: expertos indican que el confinamiento estricto fue prematuro -los primeros cinco mil casos se alcanzaron en sesenta días, mientras que hoy se duplica diariamente ese número-. Si bien esto pareció a priori adecuado para preparar el sistema sanitario -incluyendo un aumento de más del 30% de camas de terapia intensiva-, la tasa de ocupación del subsistema público -cercana al 70%- ponen un interrogante sobre si se planificó adecuadamente, en particular en el interior del país. También las críticas arrecian sobre el bajo nivel de testeos –36.517 por millón de habitantes- siendo el país centésimo vigésimo sexto del mundo, pese a haberse desarrollado pruebas PCR nativas. Sin embargo, las principales acusaciones se originan en el deterioro de la economía: según la Relevamiento de Expectativas de Mercado del Banco Central, el PBI caerá este año un 12%; y la Organización Internacional del Trabajo estima que la pobreza aumentará al 40,2% y la indigencia al 10,8%. La Cámara Argentina de Comercio indicó que se ha producido el cierre de más de 40.000 establecimientos e importantes empresas han anunciado su cese definitivo de actividades o su salida del país.

El regreso a la normalidad es incierto: la cuarentena en algunos lugares del país -como el área metropolitana de Buenos Aires- es la más larga del mundo y el gobierno federal no responde a la fecha cómo será su finalización; el deterioro socioeconómico ha sido severísimo, en el contexto de dos años previos de recesión; las escuelas se encuentran cerradas sin vista de apertura; el tráfico aéreo y el transporte de pasajeros de media y larga distancia están suspendidos; y la circulación entre jurisdicciones está celosa e inconstitucionalmente limitada. Existe un virtual desacato ciudadano de las medidas gubernamentales de confinamiento, en pleno incremento y expansión territorial de casos.

Existe un conjunto de retos para el sistema municipal, como secuelas de la emergencia sanitaria. El desafío político será evitar que la emergencia sea un nuevo pretexto para el avance sobre la autonomía provincial y municipal, dado que medidas razonables en el estado de excepción no lo son en la normalidad.

En materia de infraestructuras, la pandemia desnudó las carencias: el 15% de la población carece de agua segura, un 40% carece de cloacas, y apenas el 20% de las aguas residuales son tratadas; sólo el 60% de la población tiene conexión a la red de gas natural. El déficit habitacional afecta a 3,5 millones de familias, un tercio del total de las del país: en 2019 se calculaba que, en la capital del país, vivían en las calles 7.000 personas. En una etapa de repentina aceleración hacia el mundo digital, se demostró la debilidad de los servicios digitales para sostener las nuevas prácticas sociales de teletrabajo, teleeducación y telemedicina: según el ENACOM, sólo el 61% de los hogares cuentan con internet fijo domiciliario. Realmente las perspectivas son sombrías para resolver estos problemas, dada la escasa capacidad de financiamiento de los gobiernos argentinos en general y de los municipales en particular.

En materia social, la pandemia dejará una pobreza cercana al 50% de la población. Según UNICEF, al finalizar 2020, el 63% de los niños y adolescentes argentinos vivirán en hogares pobres; y el 18,7% vivirá en hogares indigentes. El salario básico en Argentina es de 225 dólares y el ingreso promedio, de 380 dólares. El 50% de los pensionados cobran una asignación de 240 dólares. La estrategia de mitigación adoptada en Argentina afectó principalmente a la población pobre, que carece de ingresos regulares: esto redobló -y lo hará en lo mediato- la presión sobre los gobiernos locales para atender las necesidades básicas de una gran franja de habitantes en materia de alimentación y energía, más allá de la nacionalización de la política social en la última década. (Cravacuore 2017a)

En materia educativa, el aislamiento social preventivo y obligatorio obligó a los sistemas formativos a un pasaje apresurado hacia la escolaridad digital. Esto aumentó la brecha social entre los que continuaron con sus clases virtuales con equipamiento y conectividad en el hogar -y con escuelas capaces de adaptarse a la virtualidad- y los que no: el 18% de los adolescentes de entre 13 y 17 años no cuenta con Internet en el hogar y el 37% no dispone de dispositivos electrónicos para realizar las tareas escolares, valor que trepa al 44% entre quienes asisten a escuelas estatales. Estimaciones indican que hasta el 45% de los adolescentes no regresarán a las escuelas tras la pandemia, ampliando el millón de jóvenes que no trabajan ni estudian.

En materia de seguridad, se verificó un incremento significativo de delitos violentos: que ha transformado esto en una preocupación de los ciudadanos y de los alcaldes: en los municipios bonaerenses del área metropolitana de Buenos Aires, el gobierno nacional tuvo que desplegar fuerzas de seguridad para apoyar la labor de la policía provincial ante el recrudecimiento de los homicidios en ocasión de robo y de otros delitos violentos. Entre ellos, se encuentra en alza la usurpación de tierras, ante la imposibilidad de muchos de afrontar el costo de los arrendamientos urbanos. En cualquier caso, existe preocupación superlativa por este tema entre los alcaldes.

En materia económica, la estrategia sanitaria del aislamiento social obligatorio significó una destrucción masiva de puestos de trabajo, principalmente en la economía informal y en la micro y pequeña empresa, más allá de los subsidios entregados por el Estado federal. El prestigioso Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina ha estimado la pérdida de 950.000 empleos, 300.000 en el empleo formal -pese a la prohibición nominal de despidos- y 650.000 en el informal. (CNN 2020) Esto impactará de lleno sobre los gobiernos locales, principales proveedores de la alimentación comunitaria. Adicionalmente, el impacto de la pandemia sobre una economía en recesión, con escaso capital de trabajo para la pequeña y mediana empresa, iliquidez de divisas para invertir y una rígida regulación del trabajo hace presumir que la generación de empleo será lenta, incrementando la presión sobre los gobiernos locales. (El Intransigente, 2020).

Un último desafío será el fiscal: estimaciones recientes muestran el deterioro de los ingresos locales en el orden del 40%, tanto por la caída de las transferencias intergubernamentales como de los recursos propios originados en el pago de los hogares, las industrias y los comercios. Esta situación se agrava por los mayores gastos para atender a la población en riesgo social y porque puede presumirse que los ingresos municipales se mantendrán o inclusive decrecerán en el futuro.

Entendemos que la pandemia profundizó, en Argentina, la inequidad, tanto social como territorial, así como aumentó la pobreza, el desempleo y la inseguridad por un período extenso. En un artículo científico publicado al inicio de la pandemia (Cravacuore 2020) nos interrogábamos si los gobiernos locales resultarían fortalecidos por la eficaz gestión de los efectos locales de la crisis sanitaria o, por el contrario, saldrían debilitados por el desmanejo de la crisis sanitaria, social y económica, y por la presión de una nueva arquitectura competencial del Estado que acelerara la recentralización municipal característica de nuestro siglo. (Cravacuore 2017a) Conjeturamos que los gobiernos locales argentinos han demostrado, como en la severa crisis de 2002, una importante capacidad de gestión (Clemente Y Girolami 2006), básicamente por la robustez de sus redes territoriales. El descontento social parece ser mayor con las autoridades nacionales: en una reciente encuesta, el gobierno nacional ha perdido un 43% de la aprobación positiva de su gestión; y el 50% de la población cree que el gobierno nacional va en la dirección incorrecta. (Zurbán/Córdoba y Asoc 2020).

Bibliografía

Argentina (2020), https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-pais-aumento-en-un-37-la-cantidad-de-camas-de-terapia-intensiva-durante-el-aislamiento, 18-09-2020.

Banco Mundial (2020), https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview, 18-04-2020.
Brown, Trevor y Matthew Potoski (2003), "Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions", en *Journal of Public Administration Research and Theory 13(4),* pp. 441–468.
Clemente, Adriana y Girolami, Mónica (2006), *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*, Buenos Aires: Espacios.
CNN (2020), https://cnnespanol.cnn.com/radio/2020/08/12/estiman-que-en-argentina-se-perdieron-950-mil-empleos-por-la-pandemia/, 18-09-2020.
Cravacuore, Daniel (2016), "Gobiernos Locales en Argentina", *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*, José Manuel Ruano De La Fuente y Camilo Vial Cossani (eds.), Santiago, Chile; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - Universidad Autónoma de Chile.
Cravacuore, Daniel (2017a), "La recentralización municipal en Argentina. Apuntes para su análisis", en *Estado Abierto*, Vol.2, N° 1, pp. 167 - 190.
Cravacuore, Daniel (2017b), ¿Quo Vadis Municipio? Gobiernos Locales Argentinos: Pasado, Presente y Futuro, *Hacer Ciudad, Hacer Ciencia: La Agenda de los Gobiernos Locales del Siglo XXI. Homenaje A Alicia Ziccardi Contingiani*, Teresita Rendon (ed.), México D.F, Tirant Lo Blanch.
Cravacuore, Daniel (2020), "Desafíos del Municipalismo Latinoamericano ante la Pandemia del COVID-19", en *Desarrollo y Territorio,* Nº 7.
El Cronista (2020), www.cronista.com/economiapolitica/Monedas-virtuales-y-alumbrado-publico-congelado-dos-propuestas-que-los-intendentes-llevaron-a-Alberto-20200401-0050.html, 17-09-2020.
El Intransigente (2020), https://elintransigente.com/2020/08/en-ascenso-sorprendente-cantidad-de-puestos-de-trabajo-perdidos-en-argentina-por-la-pandemia-de-coronavirus/ , 17-09-2020.
Feiock, Richard (2013), "The Institutional Collective Action Framework", en: *Policy Studies Journal,* 41(3), pp. 397–425.
Feiock, Richard C., John T. Scholz. (2010), Self-Organizing Governance of Institutional Collective Action Dilemmas: An Overview. *Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas*, Richard C. Feiock y John T. Scholz, Cambridge; Cambridge University Press.
Giacobbe & Asoc. (2020). Informe XI - Especial COVID 19. Fecha de realización: 26 al 28 de agosto.
Kincaid, John, and Carl W. Stenberg (2011), "Big Questions" about Intergovernmental Relations and Management: Who Will Address Them?, en *Public Administration Review 71(2),* pp. 196–202.
La Nación (2020), https://www.lanacion.com.ar/politica/coronavirus-comenzo-reunion-del-presidente-intendentes-del-nid2346463, 17-09-2020.
Mercado y Empresas (2020), https://mercadoyempresas.com/web/, 18-09-2020.
OECD/The World Bank (2020), Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris.
ONU News (2020). https://news.un.org/es/story/2020/06/1476542
Ramírez de la Cruz, E.; Grin, E.; Pulido, P.; Cravacuore, D.; Orellana, A. (2020), "The Transaction Costs of Government Responses to the COVID-19 Emergency in Latin America", en *Public Administration Review*, 80 (4), pp. 683–695.
Worldometers (2020), https://www.worldometers.info/coronavirus/, 18-09-2020.
Wright, Deil S. (1974), Intergovernmental Relations: An Analytical Overview, en *Annals of the American Academy of Political and Social Science,* 416(1), pp. 1–16.
Zurban/Córdoba y Asociados (2020), Septiembre 2020. Fecha de realización: 13 al 15 de agosto

ADMINISTRACIÓN *PÚBLICA* Y DESARROLLO SOSTENIBLE: PROPUESTAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN LOCAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS CIUDADES IBEROAMERICANAS

COORDENADOR

OMAR REY ANACONA

¿Cuál ha sido la respuesta local frente a los problemas del desarrollo sostenible en Iberoamérica?

Omar Rey Anacona

Introducción

La gestión local y la descentralización relacionadas con el desarrollo sostenible afrontan una transformación a partir de la actual crisis generada por el covid 19 en el mundo y en lo que respecta a Iberoamérica el impacto de la pandemia es mayor dadas sus dificultades en el desarrollo, expresadas en la permanencia de preocupantes cifras de pobreza, desigualdad y exclusión de una buena parte de la población en varias de las ciudades que la conforman. El patrón de poblamiento y la dinámica de ordenamiento de las principales ciudades de Iberoamérica se caracterizan por generar desigualdades sociales y desequilibrios ambientales que se manifiestan en el incremento de grupos vulnerables que para poder sobrevivir terminan destruyendo ecosistemas estratégicos y recursos necesarios para la sostenibilidad; también en la concentración del desarrollo en pocas áreas urbanas, la invasión de áreas de importancia ambiental y el incremento en la brecha de la desigualdad.

Frente a este panorama, surge la pregunta si las ciudades de Iberoamérica son sostenibles en el sentido de que si tienen la capacidad de resolver los problemas de hambre, pobreza, desigualdad y destrucción ambiental que afecta a una buena parte de la población; esta pregunta exige primero una nueva caracterización de los conflictos del desarrollo sostenible dado que la actual pandemia desnudó los graves problemas sociales de una buena parte de las ciudades de la región y segundo comprender que su solución significa que todos los ciudadanos tienen el mismo derecho a una ciudad inclusiva y sostenible.

Los problemas generados en el marco de la actual pandemia guardan una estrecha relación con los asociados a la afectación de los derechos de aquellos que son considerados pobres o vulnerables y sobre quienes recae la labor del desarrollo; la gestión pública local y la descentralización deben no sólo atender esta población sino aprender de experiencias exitosas para hacerse más eficientes y estratégicas; la formulación de una política con enfoque innovador, inclusiva y prospectiva contribuye al propósito de hacer las ciudades de Iberoamérica sostenibles al colocar en el centro de la gestión local y la descentralización la participación de todos los actores que pertenecen a las ciudades.

En este contexto, la presente ponencia ofrece una explicación a la pregunta sobre la respuesta local frente a los problemas del desarrollo sostenible en Iberoamérica, que permite conocer el modelo de administración pública adoptado para atender los problemas de pobreza, desigualdad y destrucción del medio ambiente, las experiencias innovadoras llevadas a cabo en las principales ciudades de la región, la capacidad institucional, los recursos del desarrollo sostenible en la planeación local, los cambios institucionales, y el panorama actual de la gestión local y la descentralización frente a los retos del desarrollo sostenible en sus principales ciudades.

El modelo de administración pública adoptado para atender los problemas de pobreza, desigualdad y destrucción del medio ambiente

La incorporación de los 17 objetivos del desarrollo sostenible ODS ha representado en toda Iberoamérica un cambio generalizado en el modelo de administración pública en los países que adoptaron desde 2015 la Agenda 2030. Particularmente se dejó de lado el modelo burocrático moderno incorporado en varios países de Iberoamérica desde inicios del siglo 20 y que perduró prácticamente hasta los años noventa del mismo siglo en todos los países, para ser reemplazado por modelos centrados en la nueva administración pública, la descentralización y la gobernanza.

Incluso en buena parte de los países de Centro y sur América predominaba un modelo burocrático de corte patrimonialista que nació con la vida republicana en el siglo 19, como fueron los casos de México, Cuba, Colombia, Venezuela, Perú, Bolivia y Paraguay. Este mismo modelo se aplicó en España, Portugal, Chile, Uruguay, Brasil y Nicaragua por las dictaduras militares. La segunda mitad del siglo 20 presenció un incremento importante en el tamaño del Estado y su intervención a partir de reformas administrativas, tributarias y políticas que sirvieron para consolidar el modelo administrativo burocrático moderno basado en la separación entre la estructura política, representada en la figura del gobierno nacional, y la estructura administrativa, representada en el Estado.

Este hecho obedeció a la profundización del modelo Keynesiano en la región que llevó a un importante crecimiento económico de México, Venezuela, Brasil y Argentina que se presentaban como las principales economías de América Latina y el Caribe en la década de los años sesenta. En el resto de países se llevaron a cabo grandes reformas que incrementaron el tamaño del Estado como ocurrió en Colombia en 1968 y en Perú en el gobierno militar de Velasco Alvarado entre 1968 y 1975.

La introducción de la democracia en España y Portugal, y los aíres de liberalización económica en varios países Latinoamericanos, llevaron en los años setenta a introducir cambios en el modelo de Estado y la administración pública, lo que empujó a su vez la necesidad de transferir recursos tributarios a las ciudades y municipios que experimentaban un importante crecimiento urbano y con este serios problemas de desempleo, exclusión y pobreza. Varias capitales de América Latina que se habían transformado en sociedades de masas, albergaron en sus áreas periféricas conglomerados urbanos marginados del crecimiento y el desarrollo a los cuales se les dio distintos nombres entre estos, guetos, favelas, tugurios, villas, cantegriles, chabolas y asentamientos.

Estos territorios reúnen a su vez barrios históricamente excluidos de la dinámica capitalista y sobre los cuales se ha venido centrando el modelo de administración pública descentralizada para la atención de la pobreza, territorios marginados clasificados según Kaztman (2003) en vecindarios formados por migrantes internos que arriban a la ciudad, barrios obreros tradicionales, vecindarios populares urbanos y guetos urbanos.

En este contexto de aparición y expansión de grandes territorios marginados urbanos, la administración pública burocrática no logró sobrevivir a las reformas administrativas que se dieron en toda Iberoamérica en los siguientes años y que concluyeron en la necesidad de una mayor presencia de técnicas e instrumentos de administración provenientes de la vida empresarial para buscar eficiencia en la gestión pública, en especial en la prestación de los servicios esenciales, en un mayor acercamiento de las autoridades civiles de todos los niveles con la sociedad que reclamaba mediante protestas y paros cívicos una mayor presencia del Estado y la incorporación de temáticas sociales, ambientales y culturales en los procesos de planeación y gestión pública.

Entre estos temas, los relacionados con la participación ciudadana en la gestión pública, el desarrollo humano como correlato del neoliberalismo que empezó hacer mella en las economías Latinoamericanas, y el desarrollo sostenible que resultó de la Cumbre de la tierra llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992, contribuyeron al cambio en el modelo de administración pública al crear en casi todos los países de Iberoamérica desde oficinas hasta ministerios relacionados con el medio ambiente para hacer frente a los compromisos establecidos en esta cumbre mundial.

En Brasil casi todos los Estados y ciudades establecieron sus propias agendas para acompañar al gobierno federal la aplicación de propuestas relacionadas con el desarrollo sostenible y a la fecha este país es el que mayores iniciativas locales presenta en esta materia.

Otros países crearon sistemas ambientales como Colombia, México y Guatemala, mientras que en otros aparecieron ministerios, secretarías y oficinas relacionadas con el medio ambiente para incorporar la sostenibilidad en los planes y programas de desarrollo. Lo ambiental y los demás elementos que implicaban el desarrollo sostenible, como la salud, el espacio público, la movilidad, la participación y la protección a los recursos naturales pasaron a las agendas de gestión de los gobiernos locales.

Una década después de la Cumbre de 1992 se incorporó a la administración pública de toda Iberoamérica, pero muy particular en las locales, el derecho a la ciudad como aquel "derecho que tienen todos los habitantes de las ciudades a la igualdad social, el disfrute de los bienes urbanos, la ampliación y el goce del espacio público, el medio ambiente sano, la democracia participativa y deliberativa, el reconocimiento de la diversidad y las relaciones interculturales en contextos urbanos" (Cepal, 2009, página 19). Así el concepto de sustentabilidad y ciudades sustentables aparecieron en el contexto de la gestión del desarrollo sostenible.

Ciudades como México D.F., Bogotá, Medellín, Rosario, Buenos Aires, Caracas, Curitiba, Porto Alegre incorporaron en sus agendas este derecho así como acciones dirigidas a la sostenibilidad ambiental y la sustentabilidad en temas como el transporte urbano, la movilidad ciudadana, la recuperación de ríos, el uso de materiales de construcción amigables con el medio ambiente, la prestación de servicios públicos con uso de tecnologías limpias, entre otros, cuyas experiencias se resaltan en el siguiente capítulo.

El derecho a la ciudad cobijó en las gestiones públicas locales la atención de los problemas de pobreza, desigualdad y destrucción del medio ambiente lo que contrastó con las reformas de la administración ocurridas en la década de los años 90 en toda la región y que se inclinaron no sólo por la reducción en el tamaño del Estado y por tanto del sector público sino también por la vuelta a esquemas centralistas de gestión que resaltan la imagen de las autoridades nacionales como los únicos responsables del desarrollo sostenible. Sin embargo las Constituciones aprobadas en varios países, que incorporaron los procesos de descentralización, autonomía local y regional y participación ciudadana, así como las protestas y presiones sociales por una mayor democracia económica, social y política, llevaron a varias ciudades a ser modelos de gestión sustentable y a choques institucionales con los niveles centrales de gobierno.

En España por ejemplo, fue clave en este propósito la aprobación de la ley 50 de 1997 que permitió la separación entre gobierno y administración pública al vincular a esta última la figura del secretario de Estado y a la primera al ministro; así las cosas se creó un equilibrio de poder en el Estado Español pues los asuntos políticos representados en el ministro se diferenciaron de los asuntos de la administración del Estado, representados en el secretario. Como resultado de esto varias municipalidades hicieron suyo los postulados de la autonomía territorial, el derecho a la ciudad y los procesos participativos en los gobiernos locales, todo lo cual fue resultado de las protestas ciudadanas ocurridas en este país desde los años sesenta del siglo 20 y que permitieron la aparición de la ciudadanía como un derecho (Borja, 2006).

De otro lado, los procesos de descentralización ocurridos en buena parte en los países de Iberoamérica desde los años ochenta del siglo 20 contribuyeron a la aparición de una gestión pública local que aunque inicialmente reprodujo el modelo de administración patrimonialista, ante la ausencia de elecciones populares de autoridades locales y presencia de afinidades políticas en los todos los niveles de gobierno, saltó a una administración burocrática moderna gracias al incremento de los presupuestos de las entidades territoriales (Estados, gobernaciones, municipalidades, distritos, etc.) y al eco de las ideas de sostenibilidad y sustentabilidad que fueron el puente para un segundo salto hacia administraciones participativas e inclusivas.

A pesar de que Restrepo (1992) advirtió que la descentralización sirvió para transmitir y reproducir el modelo neoliberal en las gestiones locales, lo cierto es que contribuyó al abandono del modelo de administración burocrático en las entidades territoriales como quiera que no era funcional a las nuevas exigencias que en materia de sostenibilidad y sustentabilidad reclaman los ciudadanos de las ciudades de Iberoamérica. La crisis de representatividad política del Estado moderno, el carácter tecnocrático de las administraciones públicas del orden nacional, la existencia de grandes desigualdades sociales y desequilibrios regionales, la exclusión de las identidades y expresiones culturales de los esquemas de planeación y gestión del desarrollo desde lo central, y las crisis del sistema capitalista son para Borja (1987) las razones del éxito del proceso de descentralización en Europa y particularmente en España y Portugal.

Las nuevas gestiones públicas locales no sólo ganaron en autonomía administrativa, fiscal y política sino además asumieron esquemas de Estado de bienestar más eficientes que los impulsados por los gobiernos federados y centrales de la región, diezmados por la práctica del neoliberalismo, empujados por las preocupantes cifras que en materia de pobreza, bajo acceso a servicios públicos, educación, salud y seguridad social, presencia de barrios bajos, contaminación, baja movilidad, desempleo, desplazamiento, etc. vivían las capitales de América Latina a fines del siglo 20.

Lo que sucedió después fue una competencia entre los niveles nacionales con los gobiernos subnacionales y locales por la gestión pública del desarrollo. Por un lado ambos niveles de la administración crearon ministerios, institutos y oficinas para atender los graves problemas económicos, sociales, ambientales y culturales que se estaban presentando en la vida urbana, en la que se concentró el 80% de la población de todas las ciudades tanto de Iberoamérica como de América Latina y el Caribe. Y por el otro, ambos niveles incrementaron sus gastos asociados con la sostenibilidad y sustentabilidad aunque aquí vale aclarar que el nivel central concentró el grueso de los recursos del presupuesto nacional y los otorgados por organismos internacionales que como el Banco Interamericano del Desarrollo y los distintos organismos de las Naciones Unidas principalmente dirigieron su mirada hacia las ciudades.

Así las cosas las capitales de Iberoamérica cambiaron, ajustaron o transformaron sus modelos de gestión para incorporar los temas de la Agenda 2030 y esto creó un efecto dominó en otras ciudades, en varios casos apoyados por el nivel nacional o central del gobierno y los organismos internacionales.

En España y Portugal los procesos de modernización internos y las exigencias de la Agenda 2030 llevaron a que se cambiara a un modelo de gobernanza como ocurre en la mayoría de los gobiernos autónomos en el primer país y en Lisboa que además ha incorporado experiencias innovadoras en su gestión pública. En ambos países se vive una administración descentralizada que llevó a modelos de gestión local participativos. Pero vale resaltar el caso de España que pasó de un esquema burocrático a una administración descentralizada en los años ochenta y de este a una administración pública innovadora y posteriormente a una gobernanza que combina elementos innovadores, y este es el que se trasmitió a las ciudades.

En Cuba ciudades como Santiago y La Habana implementaron modelos de gobierno local que no ha implicado una desarticulación con el gobierno nacional, aunque allí son las Asambleas de poder popular y los consejos de administración los que han liderado los programas de atención a los problemas de pobreza a través de la prestación oportuna de los servicios públicos desde los años noventa del siglo 20. Al igual que en España y Portugal, el modelo predominante en Cuba es uno de administración participativa. Cabe recordar que tanto las asambleas como los consejos son los órganos superiores de la administración municipal en Cuba.

En Perú existían los comités locales de administración en áreas como la salud para la implementación de los Objetivos del Desarrollo del Milenio ODM; en 2012 el país aprueba la reforma para la modernización del Estado y se implementó en consecuencia en todos los niveles de gobierno, un modelo de administración por resultados pero con la Agenda 2030 y con base en las experiencias investigadas allí, se evidencia un cambio de modelo adoptado por el nivel central hacia una administración institucional basado en la presencia de sistemas nacionales como lo es el sistema nacional de inversión pública o el sistema de registro de identificación y estado civil (Reniec), pero al nivel subnacional se acerca más a una gestión local que se mezcla con lo institucional a fin de articular esfuerzos con el gobierno nacional.

No obstante desde hace varios años en todo el Perú se avanzó en el modelo de voluntariado que se ha transmitido a la gestión subnacional y se aplica en distintos programas de los gobiernos locales con lo que comparte puesto con los sistemas nacionales del nivel central facilitando la gobernanza.

En Venezuela la apertura democrática de 1958 permitió la introducción del modelo burocrático en todos los niveles de gobierno; para 1980 se da un ajuste en la administración pública como ocurrió con la mayoría de los países de la región para incorporar la nueva administración pública y la descentralización; estos ajustes siguieron entre 1991 y 1998 buscando una mayor participación ciudadana en la gestión. Los ODM y los ODS llevaron a incorporar esquemas vinculados más con un modelo descentralizado en que el grueso de las actividades para tratar los problemas que afectan la sustentabilidad son llevadas a cabo por el nivel central.

En Brasil a raíz de la cumbre por la tierra en 1992 se abandonó en las principales ciudades el modelo burocrático que fue reemplazado por uno de gestión local participativa de lo cual dan muestra varias de las experiencias de buenas prácticas mostradas por Río de Janeiro, Curitiba, Sao Paolo, entre otras. Este modelo se ha diversificado a fin de abordar cada uno de los 17 ODS involucrando elementos como la arquitectura sostenible, la movilidad ciudadana mediante sistemas limpios y la integración urbana y social de las favelas tema que reflejó la articulación del nivel federal al local como ocurrió con el programa *morar carioca* implementado entre 2012 y 2016. En síntesis la adopción de la Agenda 2030 en los países de Iberoamérica respondió a la necesidad de abordar de forma innovadora los problemas de pobreza, desigualdad y destrucción ambiental que se mantienen a pesar de los avances en la gestión de los ODM hasta 2015.

Son varios los países de Iberoamérica y América Latina que aún no aumentan su nivel de renta debido al predominio de economías de escala basadas en el sector primario; de otro lado, la destrucción de los recursos y su explotación irracional impide que transiten hacia un patrón de desarrollo sostenible, lo que implica crear o incorporar modelos de gestión innovadoras y buenas prácticas amigables con el medio ambiente; a esto se suma la limitada capacidad y credibilidad de las instituciones frente a los retos de la sustentabilidad. En muchos países de Iberoamérica las instituciones no son democráticas y terminan cooptadas por élites económicas tanto legales como ilegales y esto limita tanto su capacidad para proveer bienes públicos como la gobernanza. A esto se suma los conflictos creados por el proceso urbano que como lo ha destacado Kaztman (2003) ha creado una gran desigualdad, estigmatización y exclusión de grandes grupos humanos considerados pobres, en un escenario de carencias tanto materiales como de oportunidades.

Frente a este panorama la adopción de los 17 ODS culminó un proceso de cambio de modelo en la administración pública, que mutó de una administración burocrática patrimonial, presente en varios países en especial afectados por dictaduras y limitaciones democráticas, y de administración burocrática moderna, presentes en otros países que lograron diferenciar la estructura de gobierno de la del Estado, hacia nuevos referentes como la nueva administración pública (1980 – 1990), la administración innovadora (caso España después de 2007), el gobierno empresarial y la gestión local (como ocurre en México, Colombia, Argentina y Brasil).

Los nuevos modelos de administración pública emergen para atender desde los gobiernos subnacionales los problemas de acceso a los servicios públicos esenciales, la incorporación de innovaciones, la reforestación y la dotación de espacios públicos, el reciclaje, el efecto invernadero, la limpieza de las costas y los mares, el calentamiento global, el cambio de combustibles fósiles y la integración ciudadana, todos elementos que han implicado nuevos referentes en las relaciones entre las esferas pública, el Estado y lo privado.

La capacidad institucional y los recursos del desarrollo sostenible en la planeación local

A raíz de la Agenda 203 las ciudades en Iberoamérica han ajustado su capacidad institucional para llevar a cabo iniciativas y buenas prácticas para atender los problemas del desarrollo sostenible, en algunos casos apoyadas por los gobiernos federados, nacionales y organismos internacionales, y en otros al margen de la actuación de estos. Infortunadamente no se cuenta con suficiente información disponible sobre presupuestos, gastos y aspectos tributarios de las ciudades para analizar los costos de tales acciones y su evolución, por lo que un estudio así amerita otra investigación; en este documento se presentan algunas de las innumerables prácticas de los gobiernos locales para hacer frente a los problemas del desarrollo sostenible y los costos en términos del producto interno bruto y algunas cifras sobre el gasto público en esta materia.

Antes de la pandemia del covid 19 ya se registraban iniciativas en las ciudades que mostraban compromiso frente al cumplimiento de la Agenda 2030, con lo cual se demuestra que varios gobiernos subnacionales y locales ajustaron su institucionalidad y su aparato administrativo para poner en marcha iniciativas relacionadas con los ODS. Sin embargo en buena parte de las ciudades de Centro y sur américa, estas iniciativas fueron lideradas por los gobiernos federados y nacionales así como por entidades internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo que implementó el programa de ciudades sostenibles en casi todos los países de Iberoamérica, pero muy particularmente en Centro y sur américa y el Caribe y el Programa de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura FAO con su programa de ciudades verdes.

No obstante vale resaltar que algunas de las actuaciones desde el nivel nacional que en un principio fueron presentadas como buenas prácticas, terminaron siendo un fracaso en materia de desarrollo y sustentabilidad, como fue el caso del proyecto “ciudad rural sustentable” llevado a cabo en el Estado de Chiapas en México por el gobierno nacional de la época; este programa que surgió en 2007 para reubicar a cientos de familias de comunidades indígenas de Nuevo Juan del Grijalua, afectados por desastres naturales, y que se repitió en el año 2010 en Santiago El Pinar, resultó afectando la calidad de vida de las comunidades indígenas pues los obligó a adoptar costumbres urbanas que no tenían y asumir costos de los servicios sin asegurar el sustento ni los ingresos de las familias; en el caso de este segundo municipio, las viviendas terminaron abandonadas. El problema consistió en que no se llevó a cabo el enfoque diferencial y el respeto a las tradiciones y costumbres de las comunidades.

En Colombia por ejemplo, el programa presidencial “Vive digital” que se presentó para llevar conectividad a todos los municipios del país, fue una iniciativa que surgió en 2011 y logró instalar un punto de conexión digital, con internet y telefonía pública en municipios alejados y afectados por el conflicto armado; durante casi ocho años en que operó efectivamente fue un apoyo para los gobiernos locales pues ayudó a mejorar la comunicación de los habitantes con el interior del país y hacerlos visibles. Sin embargo, esta iniciativa que fue referente de una gestión pública innovadora no tuvo la continuidad en el gobierno siguiente y los municipios no destinaron recursos ni acciones para su reemplazo.

En otros casos, las iniciativas apoyadas por los organismos internacionales no han logrado superar los problemas de pobreza, desempleo y exclusión a pesar de los recursos destinados para distintas iniciativas, como es el caso de la actuación del BID en Villa 31 un barrio de migrantes emblemático de Buenos Aires, que se ubica en pleno corazón del centro de la ciudad y que ha carecido de enfoques diferenciales y una activa participación de los más de 40.000 habitantes que ven en la intervención de la entidad y del gobierno nacional una oportunidad para solicitar ayudas pero no para transformar las distintas realidades de un sitio que sigue siendo estigmatizado por la sociedad capitalina y segregado de la riqueza del puerto.

Sin embargo también ha habido experiencias exitosas que han sido promovidas desde el gobierno federal y por el BID en las cuales se contó con reglas de juego claras y una mayor participación para que sean efectivas. Entre estas iniciativas se resaltan el apoyo del BID a la ciudad de Montevideo (Uruguay) para apoyar al intendente a elaborar su plan de acción en el marco del programa de "ciudades emergentes y sostenibles"; allí desde el año 2004 la Intendencia creó la política del sistema de gestión ambiental y centró su atención en la recuperación de las playas de la ciudad entendidas como espacio público y referentes de construcción de ciudadanía y el principal logro fue la certificación de las playas con la norma ISO 14001 de gestión ambiental.

En Venezuela el BID incluyó a Cumaná como parte del programa de "ciudades emergentes y sostenibles" y el apoyo se ha centrado en proyectos que buscan convertir esta antigua ciudad en un destino de turismo sostenible para lo cual ha contado con recursos y acompañamiento del gobierno bolivariano aún desde la implementación de los ODM y si bien en la ciudad persisten problemas de desigualdad y pobreza que contrastan con su riqueza natural, el turismo sustentable se ha convertido en el referente de la gestión pública local.

Otras entidades internacionales también se han unido a los esfuerzos por crear ciudades sostenibles y dar respuestas innovadoras a los problemas ambientales que afrontan. Así por ejemplo en Costa Rica se unieron los municipios de Belén, Curridabat, Santa Ana y Moravia para crear un clúster urbano para implementar el programa internacional acelerador de eficiencia en edificaciones BEA de la ONU y del World Resources Institute WRI en enero de 2020, siguiendo los pasos de Bogotá que tres años antes lo implementó. Reciben el apoyo de la Asociación Green Building Council Costa Rica dedicada a impulsar ciudades sostenibles y consiste en una estrategia de ecourbanismo que consiste en el uso de nuevos materiales y tecnologías limpias en la construcción y el diseño de edificaciones que permitan la eficiencia en el consumo de agua y energía y contribuir así a la reducción en el efecto invernadero.

La Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura FAO, también ha financiado iniciativas que se convirtieron en importantes experiencias de respuesta de las ciudades para afrontar los problemas del desarrollo sostenible, a través de la agricultura orgánica, la agricultura urbana y las huertas caseras llevadas a cabo en La Habana, Ciudad de México, Tegucigalpa, Managua, Quito, Lima, El Alto, Belo Horizonte y Rosario bajo el enfoque participativo de las comunidades y la seguridad alimentaria; el banco de semillas, la provisión de alimentos en entidades educativas y los parques huertas fueron algunos de los resultados de las experiencias llevadas a cabo en estas ciudades entre 2012 y 2014 aunque desde 2004 y antes desde los años noventa del siglo 20 algunas experiencias se venían llevando a cabo con el apoyo de la FAO. Cada una de estas iniciativas locales que han contado con el apoyo de los gobiernos federados, nacionales y organizaciones internacionales muestran la necesidad de ampliar la capacidad institucional de las administraciones subnacionales que al carecer de esta y de recursos encuentran una oportunidad para implementar iniciativas que respondan a los problemas del desarrollo sostenible; también refleja las limitaciones en el proceso de descentralización relacionadas con la centralidad en la cooperación para el desarrollo y la asignación de recursos que en algunos casos no son focalizados.

Sin embargo, un buen número de iniciativas son de autoría de las ciudades en su ejercicio autónomo y en correspondencia con la adopción de modelos de administración basados en la participación social, la gobernanza y el desarrollo local.

Así por ejemplo, Lisboa se ha caracterizado por impulsar e implementar varias iniciativas relacionadas con la movilidad ciudadana y el uso de la tierra con criterios de sostenibilidad, el crecimiento verde a partir de escenarios y espacios públicos como parques, la eco innovación reflejada en su arquitectura, la adaptación al cambio climático y la gestión de sus residuos, lo que le llevó a ser galardonada como capital verde de Europa en 2018. Este galardón promovido por la Comisión Europea significa que la capital de Portugal cumple con una normatividad ambiental rigurosa, muestra compromiso con la Agenda 2030 y actúa como modelo de inspiración a otras ciudades para implementar iniciativas similares. Entre las consideraciones para otorgar este premio se tuvo en cuenta la significativa reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, del consumo de energía y agua entre 2002 y 2014 sin que esto afecte su crecimiento económico. Para el año 2020 Lisboa volvió a sorprender con la implementación de un programa de apoyo para la adquisición de bicicletas las cuales adaptó como sistema de transporte urbano, iniciativa de la Cámara de la ciudad, y resaltada por la Unión de ciudades capitales iberoamericanas.

En España son varias las iniciativas reconocidas por representar buenas prácticas de gestión pública y a la vez ser respuestas a los problemas del desarrollo sostenible y que fueron posibles a través de un modelo de administración basado en la gobernanza y la descentralización con perspectiva participativa; estas iniciativas son el ayuntamiento de Granada que implementó proyectos para la gestión y reducción de residuos, la mejora de la calidad del aire, el transporte sostenible y la educación ambiental.

También el ayuntamiento de Palma de Mallorca que implementó un proyecto de recolección de residuos sólidos en la zona centro y que ha permitido el reciclaje como práctica social y empresarial; una iniciativa similar fue implementada por el ayuntamiento de Cangas pero esta vez dirigida hacia la actividad del compostaje. Y los ayuntamientos de Cornellá y Almassora se han caracterizado por implementar proyectos de educación ambiental con enfoque participativo que ha congregado a instituciones educativas para la capacitación en proyectos amigables con el medio ambiente.

Brasil es sin lugar a dudas el país donde sus gobiernos locales han mostrado mayor compromiso con la Agenda 2030 incluso más que los gobiernos federados. Se pueden resaltar las ciudades de Curitiba, Sao Paolo y Río de Janeiro.

En la primera ciudad cabe resaltar que desde los años setenta pasados se ha caracterizado por implementar iniciativas de planificación urbana que han denotado su preocupación por los temas ambientales que le dieron el apelativo de “ciudad verde” porque su desempeño ambiental está por encima del promedio mundial y de Iberoamérica, lo que le ha llevado a obtener distintos galardones entre los que se destaca el Latin American Green City Index; su proceso de urbanización se compone de una oferta de parques que aparecen en armonía con sus edificaciones y piezas urbanas lo que la convierten en un sitio agradable para vivir y trabajar. Entre las iniciativas se destacan la construcción de calles para peatones, la puesta en marcha de un sistema de transporte tipo metro, similar al transmilenio en Bogotá, el sistema de reciclaje con el que se realizan intercambios de bienes y servicios, y la educación ambiental.

En el caso de Sao Paolo se destaca el proyecto de intermediación central en libras y sello de accesibilidad digital, liderado por la Secretaria de personas con discapacidad y que se acompaña del centro de intermediación en lenguaje de signos, iniciativas dirigidas a la integración e inclusión de las personas discapacitadas.

La ciudad fue galardonada con el premio ciudades sostenibles en 2019, premio otorgado por el programa de ciudades sustentáveis y Oxfam Brasil, y para lograrlo se tuvo en cuenta los dos proyectos ya mencionados y la existencia de políticas públicas en los temas de raza y sexo, acceso a servicios de salud, educación e infraestructura, y accesibilidad con perspectiva participativa.

Y en el caso de Río de Janeiro se destaca el programa "morar carioca" que entre 2012 y 2016 promovió la integración social de las favelas con perspectiva participativa centrado en la urbanización y mejoramiento de estos emblemáticos asentamientos urbanos y que fue impulsado desde 2010 por el ayuntamiento de la ciudad para preparar las olimpiadas del año 2016. El programa, aún vigente, tiene como objetivo invertir 8.500 millones de reales y beneficiar a 256.000 familias hasta el año 2020 con el apoyo del gobierno federal y el BID.

En Paraguay se destacan las experiencias de Ita y Areguá, municipios de Paraguay y que en 2009 ganaron el concurso organizado por la Secretaría de ambiente bajo el proyecto denominado "mejoramiento administrativo del manejo de residuos sólidos en el área metropolitana de Asunción", presentando iniciativas de limpieza de las calles y entornos urbanos. A partir de este año y hasta la fecha ambos municipios han llevado a cabo acciones relacionadas con el manejo de sus residuos sólidos, construcción de espacio público y mejoramiento de las calles que los han ubicado como sitios turísticos del país.

En Argentina en 2018 el BID resaltó como ciudades sostenibles a San Justo y Maipú, por su programa de reciclaje urbano, recolección de residuos sólidos y uso de luces led y Rosario de Tala por sus actividades de reforestación, recuperación de espacios públicos y manejo de residuos sólidos. Sin embargo vale la pena resaltar las experiencias autónomas de Chacabuco, San Martín de los Ángeles y Buenos Aires como ciudades sostenibles al implementar planes, programas y acciones de desarrollo urbano bajo en emisiones de gases y residuos de efecto cambio climático; las administraciones locales de las dos primeras hacen parte de la Red Argentina municipios frente al cambio climático y forman parte del pacto global de alcaldes por el clima y la energía, a lo que se suma su oferta de espacio público y parques. San Martin ha venido invirtiendo en sistemas de energía alternativa.

Por su parte Buenos Aires debido a las presiones propias del crecimiento urbano ha tenido que llevar a cabo proyectos y acciones para reducir el cambio climático en el uso de fuentes alternativas de energía, consumo de agua y movilidad urbana. En mayo de 2020 las tres ciudades fueron elegidas finalistas para el concurso de desafío global de las ciudades del Fondo Mundial para la Naturaleza junto a otras 250 ciudades de 56 países en el mundo por impulsar buenas prácticas en materia de desarrollo sostenible.

En Chile se destaca su capital y su zona metropolitana que desde 2018 ha incorporado programas para reducir la contaminación, la construcción de espacio público y la implementación del plan integral de movilidad; en época de pandemia Santiago puso en marcha el programa "comida para todos" que busca mantener la seguridad alimentaria y consiste en la entrega de comida a las poblaciones vulnerables afectadas en las áreas urbanas y que se lleva a cabo con el apoyo de restaurantes, productores y organizaciones sociales; y también se destaca Valdivia que desde ese mismo año viene construyendo una red de ciclo rutas e implementando el programa de uso de bicicletas para reducir la contaminación y la emisión de gases de efecto cambio climático.

En Perú debe destacarse el municipio de Machu Picchu que en el 2019 construyó la planta de tratamiento de residuos sólidos única en el país y que lo convirtió en un territorio sostenible; así mismo por ser un destino turístico mundial las autoridades locales han implementado planes de protección y ecología en torno a su mayor atractivo: la ciudad de Machu Picchu, labor que ha tenido el respaldo de todos los operadores turísticos del municipio.

En Ecuador la ciudad de Ambato ha sido escenario de buenas prácticas como el cierre del vertedero de basura y la promoción del reciclaje a partir de organizaciones y personas dedicadas a esta actividad; la alcaldía creó y apoyó la red de recicladores de la ciudad; desde entonces el gobierno local ha promovido eventos y procesos relacionados con el objetivo de hacer sostenible la ciudad, muestra de lo cual fue la presentación de 82 proyectos en el foro de ciudades inteligentes y sostenibles en Ecuador realizado en febrero de 2020 para ser presentados ante la ONU para hacerse a recursos que los financien y que fueron resultado de la participación ciudadana en asambleas que debatieron el plan de desarrollo de la ciudad; en este mismo año la alcaldía se unió a la movilidad urbana sostenible, una alianza internacional que busca que los gobiernos locales se comprometan a implementar planes que busquen la reducción del 50% en la emisión de gases de efecto invernadero y calentamiento global.

En Colombia la ciudad de Bogotá no es la única que cuenta con experiencias en iniciativas sostenibles, como la construcción de ciclovías, la entrega de bicicletas para los ciudadanos, el uso de patinetas eléctricas y el cambio de combustible fósil a uno ambiental para el sistema de transporte masivo transmilenio.

También Bucaramanga ha sido considerada una ciudad verde por sus parques y espacios públicos y su arquitectura urbana que la han convertido en la "ciudad bonita de Colombia"; en agosto de 2020 el alcalde anunció el inicio de la cátedra ambiental en todos los colegios para defender el páramo de Saturbán que es un territorio rico en biodiversidad y producción de agua que ha estado en riesgo por las intenciones de los gobiernos nacionales de otorgar licencias de explotación minera en el mismo páramo.

En Panamá se destaca la ciudad de Panamá que en el año 2018 ocupó el tercer puesto en el ranking de ciudades latinoamericanas más sostenibles del índice cities in montion por detrás de Buenos Aires y Santiago de Chile; para llegar a este ranking la ciudad llevó a cabo acciones relacionadas con la formación de capital humano, cohesión social, crecimiento, gobernanza, protección de recursos, movilidad y transporte, planeación urbana, proyección internacional y tecnología. La combinación de edificaciones modernas y la creación de zonas verdes han caracterizado a la ciudad que a pesar de esto presenta aún dificultades en materia de integración de las zonas financieras con la población vulnerable.

También vale la pena destacar la experiencia de la comarca Kuna Yala y particularmente de su comunidad indígena que ha mantenido costumbres de protección de la naturaleza, desapego de lo material y su autonomía territorial que le ha valido proteger sus territorios de las grandes inversiones turísticas que han intentado establecerse allí sin éxito ya que el estatuto turístico de la comarca prohíbe la venta y el alquiler de tierras a foráneos con lo que se llegó a una situación en la que no se da crecimiento económico a pesar del intenso turismo que se da allí; por tanto la experiencia es exitosa en la medida en que la comunidad protege los recursos, se autodetermina a partir de sus costumbres y representa un gobierno en el que prevalece la igualdad de cada miembro de la comunidad.

Respecto a República Dominicana se destaca Santiago de los Caballeros, que ha sido considerada una ciudad emergente y resiliente por su modelo de gobernanza que se combina con el crecimiento económico, lo que no obstante le ha llevado a un incremento poblacional que le ha planteado interrogantes en materia de provisión de servicios y solución a los residuos sólidos; por contar con un gobierno municipal en el que convergen la Nación, el sector privado y la sociedad para llevar a cabo su proceso de planificación con énfasis en el desarrollo sostenible, el BID y la Fundación Rockefeller la eligieron para sus programas de "ciudades emergentes y sostenibles", y "100 resilient cities" respectivamente desde 2014. A partir de este año la ciudad ha incorporado y promovido entre los distintos actores los temas de la Agenda 2030.

En Puerto Rico, la Ley 81 del 30 de agosto de 1991 sobre municipios autónomos facilitó la incorporación del proceso de descentralización y la mayor gestión local; posteriormente en el año 2004 se aprobó la Ley 267 sobre política pública de desarrollo sostenible y es de aquí que se destacan los municipios de Caguas y Bayamón como las dos grandes experiencias de gestión pública del desarrollo; en Caguas ha prevalecido desde entonces prácticas de gobernanza y participación ciudadana en la gestión local que se apresuró a poner en marcha iniciativas para dar respuesta a los problemas del desarrollo sostenible desde la participación ciudadana. En 2008 la ciudad fue seleccionada en el concurso de buenas prácticas patrocinado por Dubai y desde aquí la participación ciudadana en la gestión pública local ha sido una constante.

Esta distinción se debió a los esfuerzos del alcalde William Miranda Marín quien estuvo en el cargo entre 1997 y 2010; su hijo lo reemplazó en la alcaldía desde 2010 y hoy sigue siendo el alcalde, llevando a cabo todo un proceso de gobernanza que ha incorporado los temas del desarrollo sostenible en su administración. Entre las iniciativas se destaca, los proyectos de producción sostenible escolar, llevados a cabo desde 2011, de autogestión comunitaria, de identidad cultural, entre otros. Hoy Cagua es ejemplo de administración pública centrada en la participación ciudadana y gobernanza que ha facilitado la introducción de la Agenda 2030 a la gestión local.

Por su parte Bayamón se ha destacado por sus proyectos de control de vectores y movilidad ciudadana; desde 2009 la ciudad aprobó su plan para revitalizar el centro lo que exigió la adopción de un nuevo plan de ordenamiento territorial que asegurara espacios públicos y mayor integración ciudadana, y en 2018 aprobó su plan de mitigación de riesgos, tema que incorporó en la gestión pública. Aprovechando la aprobación de la Ley 120 del 15 de agosto de 2020 sobre la aplicación de ciclo vías, Bayamón adoptó el plan baya – bici 2020 que busca promover el uso de la bicicleta como el principal medio de transporte de sus habitantes.

En Cuba se resaltan las experiencias de La Habana, Santiago y Cienfuegos. En 1996 la capital de Cuba fue seleccionada por el concurso de buenas prácticas de Dubai por sus esfuerzos en materia de agricultura sostenible, que mantiene aún como piloto para otras ciudades de la Isla. También se destaca por la incorporación de programas de turismo sostenible que combinan la armonía con la arquitectura colonial de la ciudad y la participación ciudadana que no obstante no implica transferencia de recursos directamente a los ciudadanos; los talleres para la transformación de los barrios de La Habana y las estrategias de desarrollo basadas en economías locales hacen parte del programa para combatir la pobreza y lograr la integración ciudadana. La Habana ha incorporado la Agenda 2030 en su proceso de planeación.

Por su parte Santiago y Cienfuegos han logrado integrar el desarrollo sostenible con el turismo lo que ha implicado la adecuación de los espacios públicos libres de emisión de gases que de por sí son escasos en toda la Isla, así como la adecuación de parques y calles para los peatones y la provisión Estatal de todos los servicios lo que ha asegurado la cobertura del 100% de sus habitantes.

En Nicaragua se destaca las practicas que se vienen implementado en Managua, su capital, en materia de ordenamiento territorial sostenible que ha permitido la creación de espacio público y el mejor tratamiento a los residuos sólidos; la Alcaldía de Managua firmó en 2017 un convenio con el BID para la financiación del plan de revitalización del centro tradicional y patrimonial de Managua, centrado en la habitalidad, la integración del centro con la periferia, la calidad urbana y la recuperación de espacio público que le dé una nueva vida al centro tradicional y patrimonial de la capital del país. Entre los proyectos se destacan la construcción de 356 viviendas, nuevos equipamientos, un sistema de transporte colectivo sostenible, construcción de parques, protección patrimonial y creación de centros de negocios; sin embargo el proyecto aún no ha iniciado.

Con el apoyo de la FAO también se apoyó la puesta en marcha de proyectos de agricultura urbana y huerta casera, el riego para los cultivos que utiliza un consumo reducido de agua y la agricultura orgánica; el éxito del proyecto llevó a ser incluido en el plan de desarrollo nacional 2012 – 2016 con un claro énfasis en la parte humana.

Por último en México se destaca su capital que siguió el mismo camino que La Habana con la incorporación de proyectos relacionados con agricultura sostenible y urbana con el apoyo recibido de la FAO para promover la seguridad alimentaria y generar fuentes de empleo; la capital del país México también se ha comprometido con la reducción de las emisiones de gas carbónico para lo cual implementó los planes denominados "proaire" que consistieron en el cierre de fábricas contaminantes y la restricción en la movilidad vehicular; entre 2008 y 2012 lapso de implementación de estos planes se logró disminuir drásticamente la contaminación; a partir de aquí los nuevos gobiernos distritales han implementado nuevas medidas para el control a la emisión de gases de efecto invernadero y cambio climático.

En materia de presupuesto para la respuesta de las ciudades frente a los problemas del desarrollo sostenible vale decir que no se tiene un registro de cuentas o un sistema de cuentas sobre el particular; se requiere tomar ciudad por ciudad para sacar el monto que las administraciones locales destinan y este ejercicio rebasa el propósito que aquí se muestra. De otro lado las series que muestra la Comisión Económica para América Latina y la Secretaría General Iberoamericana se centran en datos correspondientes a los países y aunque allí se incluyen los niveles subnacionales es difícil cuantificar lo que destinan las ciudades para el desarrollo sostenible.

La mejor aproximación al tema del costo o gasto de las ciudades destinados al desarrollo sostenible se da a través del costo en atender uno de los grandes fenómenos comunes en las ciudades de Iberoamérica, es decir, la contaminación; así por ejemplo Bogotá destina el 2,5% de su producto interno bruto en esta labor; la ciudad de México destina el 4,6% de su PIB y Lisboa puede alcanzar el 6% en esta labor. En cada país el monto dirigido a hacer sostenibles las ciudades varía en función del nivel de desarrollo en que se encuentran sus ciudades y municipios, las prioridades asignadas en los planes y programas, la capacidad tributaria de los gobiernos locales y el grado de avance de la descentralización.

Así las cosas claramente aquellos países que cuentan con un desarrollo muy alto (España, Portugal y Andorra) destinan mayores recursos y transferencias para hacer sostenibles sus ciudades, mientras que en los de desarrollo medio (Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador) destinan menos recursos. Sin duda atender las necesidades de infraestructura, prestación de servicios públicos y vivienda ocupa mayores esfuerzos financieros y esto reduce los recursos hacia los sectores de la sostenibilidad. De allí que en buena parte de las ciudades de la región deban hacer un esfuerzo en resolver las necesidades de sus habitantes antes de iniciar procesos de desarrollo sostenible, aunque como se ha visto, ambos esfuerzos se están dando en la región a pesar de las limitaciones en el desarrollo.

Por último vale comentar que el gasto que destinan los países para atender el desarrollo sostenible sigue siendo bajo en relación a su producto interno bruto y en comparación con los países más desarrollados rezagado. Así por ejemplo, mientras que en 2016 en España el gasto gubernamental para la protección del medio ambiente llegó al 2,1% de PIB, en Portugal este porcentaje fue del 1,2%, 0,43% para Panamá y Perú, 0,19% para Honduras, 0,16% para Guatemala, 0,13% para México, 0,12% para Costa Rica, 0,1% para Ecuador, 0,09% para Chile y República Dominicana, 0,07% para Colombia, 0,06% para Argentina y Brasil y 0,04% para Uruguay.

Frente a este panorama se puede observar que en los países en mayor las tasas de contaminación y de otros problemas ambientales que los recursos generados para atenderlos.

Los datos sugieren una disminución respecto a periodos pasados registrados en alguno de estos países; así por ejemplo, mientras que el gasto promedio en protección ambiental para Chile entre 1998 – 2001 fue del 0,50% del PIB, para Colombia fue del 0,30% entre 1995 – 2008, 0,39% para Brasil entre 1996 – 2008, para México del 0,40% entre 1991 – 2006, para Costa Rica del 0,50% entre 1992 – 2000 y para Argentina del 0,14% entre 1994 – 2007. El único país que mostró un incremento fue Perú cuyo porcentaje promedio fue de 0,29% entre 1999 – 2003.

Contrario a lo anterior la región muestra mejores resultados en materia de gastos o transferencias tributarias destinadas al desarrollo sostenible, aunque es difícil decir que efectivamente se dirigen a este tema porque en el caso del impuesto al valor agregado se beneficia el consumo sin que esto implique un mejoramiento en el desarrollo o un aporte para afrontar sus problemas, mientras que las exenciones tributarias en educación, salud y pago de servicios públicos si puede reflejar un aporte al desarrollo al permitir mayores coberturas sociales.

Así las cosas el gasto tributario en 2017 para Uruguay fue de 6,5% del PIB; para República Dominicana fue del 6,2%; 5,5%B para Costa Rica; 4,1% para Brasil; 3,1% para Chile; 2,9% para México; 2,8% para Argentina; 2,2% para Perú y 1,3% para Colombia; no obstante estos mejores resultados una pequeña parte de estos gastos se dirigió a las coberturas en seguridad social y a otros asuntos que pueden catalogarse relacionados con el desarrollo sostenible, pero la mayor parte se la llevan las exenciones por el IVA.

De allí que el doble reto para la región es doble: por un lado incrementar los presupuestos y gastos destinados al desarrollo sostenible y por el otro dirigir los gastos tributarios que en su mayoría son exenciones de impuestos a todos los aspectos relacionados con los 17 ODS para asegurar una mejor calidad de vida y que esto se vea reflejado en ciudades sostenibles donde vivir, trabajar y convivir sea agradable

Cambios institucionales y panorama actual de la gestión local y la descentralización frente a los retos del desarrollo sostenible en las ciudades de Iberoamérica

La decisión de los distintos gobiernos nacionales de incorporar en sus agendas tanto los objetivos de desarrollo del milenio ODM como los 17 objetivos del desarrollo sostenible ODS llevó a cambios administrativos e institucionales para dar respuesta a los problemas que se presentaban en aquellas ciudades y municipios que carecían de capacidad instalada para resolverlos, incluso para atender los problemas que se presentaban en las ciudades capitales a donde se dirigió el grueso del esfuerzo del BID que creó el programa de “ciudades emergentes y sostenibles” para otorgar créditos no reembolsables que premiaran las buenas prácticas en materia de sostenibilidad y sustentabilidad.

Así por ejemplo, en Argentina, el Consejo Nacional de coordinación de políticas sociales, creado en 2002 tomó como responsabilidad la coordinación, la adaptación y el seguimiento a los 17 ODS tal como lo hizo con los ODM; para ello creó seis comisiones: Educación; Ciencia y Tecnología; Producción Agropecuaria Sostenible; Vivienda, Hábitat, Desarrollo Urbano e Infraestructura; Trabajo y Empleo; y Protección Social. Sin embargo, estas mismas áreas también aparecieron en las gestiones locales y territoriales para poner en marcha buenas prácticas que dieran cuenta de los problemas de sustentabilidad vividas en las ciudades de la nación.

En México el comité técnico especializado del sistema de información de los ODM adoptó la Agenda 2030 y se transformó en comité técnico especializado del sistema de información de los ODS en el que confluye Presidencia de la República, el Instituto Nacional de Estadística, geografía e informática, el Consejo nacional de población y otras ocho entidades nacionales y en 2017 estableció el Consejo Nacional de Agenda 2030 para lo cual dirigió sus esfuerzos en materia de presupuesto.

No obstante por la condición de país federado, en este país algunos gobiernos locales incorporaron los 17 ODS así como acciones para dar cuenta de los problemas de pobreza, exclusión y destrucción ambiental tomando por base las experiencia del distrito federal que tuvo que llevar a cabo acciones frente a los grandes problemas de contaminación y consumo de recursos, que han puesto el debate sobre los efectos del crecimiento económico sobre el bienestar de los habitantes de la capital mexicana.

En Chile el gobierno nacional creó el Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que reúne casi todos los ministerios para el cumplimiento de los 17 ODS. Por su parte Colombia creó la Comisión de alto nivel para el alistamiento y efectiva implementación de la Agenda 2030 que reúne el trabajo de cinco comisiones conformadas por organismos Estatales coordinados por el Departamento Nacional de Planeación. Una comisión similar fue creada por la Presidencia de República Dominicana con el apoyo del PNUD y que ha sido conformad por los 13 ministerios de gobierno, el Consejo Nacional para la persona envejeciente y el Consejo Nacional para el vih/sida buscando así la participación ciudadana en estas dos áreas.

El gobierno nacional de Costa Rica promovió un pacto nacional para el cumplimiento de los ODS con los gobiernos subnacionales y sectores de la sociedad civil y que fue firmado por el presidente, el congreso, la Asamblea legislativa, la Corte suprema de justicia, gobiernos locales y representantes de la sociedad civil. La secretaría técnica de este pacto la tiene el Ministerio de planificación nacional y política económica y cuenta con el apoyo de un comité técnico, grupos de trabajo y el Instituto Nacional de estadísticas y censos.

Por la misma línea el gobierno de Nicaragua creó el grupo institucional de diputados y diputadas de apoyo al cumplimiento de los ODS, es decir, un órgano parlamentario que se coordina con Presidencia para implementar la agenda 2030, así como se hizo para los ODM, lo que ha implicado la revisión normativa para ajustar a los requerimientos de la Agenda.

Como puede observarse, todos los países de Iberoamérica llevaron a cabo cambios institucionales desde el nivel nacional hasta el local para ajustar sus planes y programas de desarrollo, normatividad y presupuestos que permita abordar los 17 ODS; sin embargo se observan algunos retos futuros para ofrecer una mejor respuesta a los problemas del desarrollo sostenible entre los que se encuentran:

1. Una mayor articulación y cooperación entre las ciudades de Iberoamérica para difundir las distintas experiencias en gestión pública sostenible y buenas prácticas del desarrollo que permitan aplicarse en otras ciudades y avanzar en una cartografía de la gestión pública de cara al cumplimiento de los 17 ODS. Podría pensarse en foros ciudadanos de la gestión pública ambiental para conocer la respuesta que la administración local ha dado a los distintos problemas del desarrollo sostenible en una situación de pandemia y postpandemia covid 19.

2. La adopción por parte de los gobiernos subnacionales de estadísticas y sistemas de información relacionadas con el avance en la implementación de la Agenda 2030 en especial en materia de gasto público y exenciones tributarias o transferencias para conocer tanto el costo como el beneficio de la gestión pública sostenible. Esta tarea no sólo implica crear o ajustar los sistemas de cuentas ambientales en los países sino también en las ciudades para que estén disponibles de forma directa y participativa entre los ciudadanos quienes evalúan con su percepción el cumplimiento de la gestión pública en materia de desarrollo sostenible.

3. La adopción de mecanismos de presupuestos participativos en las ciudades de Iberoamérica para incluir desde la sociedad civil y en especial desde los grupos más vulnerables iniciativas que permitan su integración a la dinámica del crecimiento urbano de modo que se corrijan desigualdades sociales.

4. La creación de indicadores que midan la eficiencia de la gestión pública del desarrollo sostenible de las ciudades Iberoamericanas. En el capítulo final se presenta una propuesta para la discusión.

Por último el panorama actual de la gestión local y la descentralización frente a los retos del desarrollo sostenible en las ciudades de Iberoamérica muestra un retroceso en materia de cumplimiento de la Agenda 2030 derivado de la actual situación de pandemia que afecta a todos los países de la región de forma diferencial y que demostró serios problemas en la capacidad de respuesta de las instituciones encargadas de su cumplimiento, frente a lo cual las ciudades han optado por llevar a cabo iniciativas innovadoras algunas de las cuales se mostraron en el capítulo anterior. Esta respuesta desde los gobiernos subnacionales fue posible tanto por el avance en el proceso de descentralización, iniciado en todos los países de la región de forma gradual desde los años setenta del siglo 20, como por las presiones y demandas ciudadanas que ahora tienen mejor respuesta por la cercanía de los habitantes con el Estado a través de los gobiernos locales.

Desde la adopción de la Agenda 2030 en 2015 a la fecha, son varios los países que aún no han podido superar los problemas estructurales que se viven en las ciudades; entre estos se cuentan, la desigualdad que afecta a los grupos de bajos ingresos y sobre quienes los programas nacionales dirigen las ayudas económicas que deben ser complementadas con las otorgadas por los gobiernos locales; la pobreza, que había disminuido precisamente por la creación de distintos programas sociales desde los dos niveles del gobierno (nacional y subnacional) entre 2005 y 2015, lapso que coincidió con el ascenso de gobiernos progresistas en Iberoamérica que impulsaron modelos de corte social, pero que entre 2015 y 2020 muestra un retroceso como ocurre en Colombia que se pasó de un porcentaje de pobreza del 17% al 21% en el primer semestre de este último año.

En varios países de la región no se ha erradicado el hambre y en especial la desnutrición infantil por lo que este es también un objetivo aún por cumplir y frente al cual se debe destacar la creación en el año 2020 de programas de “comida para todos” como ocurre en Santiago de Chile o las prácticas de las poblaciones indígenas como el dabucuri en los cuatro municipios del departamento de Vaupés en la amazonia Colombia, en que una comunidad ofrece los bienes que otra no tiene esperando que en el futuro se le devuelva el favor.

De otro lado, el acceso universal a los sistemas de seguridad social y en especial al derecho a la salud, como ha sido establecido en casi todos los países, a pesar de contar con avances en cobertura y calidad logrados por las transferencias desde el nivel nacional al subnacional, aún deja grandes dudas en casi toda Centroamérica, Colombia, Venezuela, República Dominicana, Ecuador, Perú y Paraguay por citar los más emblemáticos. La pandemia del covid 19 descubrió que el número de hospitales y centros de salud en casi todas las ciudades de Iberoamérica, con las excepciones de las de España y Portugal, sigue siendo insuficiente y que requieren no sólo de dotación y mayores recursos sino de incrementar los servicios especializados. En países como Chile y Colombia, caracterizados por modelos de gestión en salud centrados en el mercado, se demostró que tienen que ser cambiados por esquemas públicos que aseguren la atención directa a los ciudadanos independientemente de su capacidad de pago y sitio de residencia.

De la misma manera, el acceso a una pensión en la región sigue siendo un lujo, además que implica una gran cantidad de trámites que en algunos países aún se exigen, y los modelos centrados en la administración de fondos privados le trasladó el costo de los no asegurados ni afiliados al sistema público con lo que se prevé un colapso en el sistema; es necesario transitar hacia programas locales de pensiones pues aún este tema es del entero resorte del nivel nacional y por tanto no hace parte de las competencias locales.

Así mismo, en materia de equidad de género o inclusión de la mujer, la región muestra grandes atrasos a pesar de que culturalmente cada vez se extinguen sociedades patriarcales en los países; si bien se ha avanzado en contar con ministerios y secretarías de la mujer, como ocurre en Argentina, Chile, España donde se llama ministerio de la Igualdad, Brasil y México donde existe el Instituto de la mujer, lo cierto es que no se ha llegado a una entera igualdad en materia de empleo, cargos públicos y salarios y fuera de eso persiste la violencia contra las mujeres en casi toda América Latina y el Caribe. Los casos de feminicidios en México y Colombia son un grave problema para el desarrollo aunque este problema ya requiere de una fuerte intervención de las autoridades y fuerzas públicas nacionales pues se asocia a la presencia del crimen organizado y el narcotráfico que avivaron el conflicto armado en ambos países.

En materia de educación no sólo se resalta el problema de las pocas oportunidades de los jóvenes pobres para mantenerse y acceder a la educación en todos los niveles sino además el bajo acceso a la educación superior. Cada vez más las principales universidades nacionales se ubican en ciudades distintas a las capitales pero aún se requiere mayor presupuesto para corregir las asimetrías en materia de acceso y sostenimiento de los estudiantes de bajos ingresos, así como la mayor presencia en las zonas de frontera y marginales como ocurre en el sur de México, en los territorios periféricos de Colombia y Venezuela, en los territorios indígenas de Bolivia y en las zonas periféricas de casi toda Centroamérica.

En este sentido los gobiernos subnacionales han priorizado programas como becas y mayor soporte para las poblaciones vulnerables y a fin de contener los efectos de la pandemia en el acceso a la educación, los distintos gobiernos nacionales y subnacionales han avanzado en la provisión de zonas de conexión, entrega de equipos y hasta el uso de la radio y la televisión para asegurar de todas formas el derecho a la educación. En este propósito se destacan los programas de descuentos en el pago de la matrícula impulsados por las principales universidades en Colombia, Perú, México y Brasil, tarea que ha exigido una mayor labor de inspección a los ministerios y secretarias de educación nacional.

En cuanto al mercado laboral aún se registran brechas laborales y salariales que se explican por la persistencia de sectores económicos de bajo valor agregado asociados a la economía agraria, al comercio y los servicios; la informalidad y el atraso en buena parte de las zonas rurales de varios países de la región explican la existencia de tales brechas, frente a lo cual las principales acciones se han dado desde el nivel central que tiene la capacidad de transar tanto con las grandes empresas como con la inversión privada nacional y extranjera acciones para asegurar la creación de ofertas de trabajo y mejoramientos salariales, entre las que se destacan las exenciones tributarias y la construcción de infraestructura; sin embargo, estas tareas también las pueden realizar los gobiernos subnacionales de los países que cuentan con sistemas federados y que a través de los sectores industriales, la construcción y el transporte pueden promover estas acciones y crear iniciativas sostenibles en las que la participación de las grandes empresas puede llevar a la generación de empleo.

Pero debe considerarse que las ciudades poco pueden hacer si la legislación laboral aprobada por los congresos y asambleas no transita hacia ajustes que regulen el mercado laboral y garanticen el retorno de derechos salariales que fueron acabados con la implementación del modelo neoliberal; particularmente las ciudades a través de sus gobiernos locales pueden pensar en la implementación de programas de construcción de obras que absorba mano de obra de sus ciudadanos, reducción y prevención del trabajo infantil y subsidios en el pago de los servicios públicos con el apoyo de las empresas locales.

Y en materia de violencia y convivencia, la región muestra cifras preocupantes en México, El Salvador, Guatemala, Honduras, Colombia y Venezuela. Según la Cepal (2019, página 147) mientras en 1995 sólo el 5% de las personas consideraba la delincuencia y la seguridad ciudadana como su principal preocupación, para 2017 este porcentaje subió al 20%.

De otro lado, la persistencia de narcotráfico y el ajuste de cuentas en estos países crearon en casi todas las ciudades guetos violentos donde la presencia del Estado es nula o sólo policial.

Frente a ello los distintos gobiernos subnacionales han venido destacando en este mismo periodo de tiempo programas relacionados con los valores ciudadanos, la cultura del respeto y la tolerancia entre los que se pueden citar los que llevados a cabo por las distintas alcaldías de Bogotá hasta el año 2016 que destacan acciones simbólicas, publicidad y el reconocimiento de derechos ciudadanos.

No puede dejarse de lado comentar el notable incremento de la violencia durante la pandemia del covid 19 que ocurre en Colombia particularmente en los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño, Bolívar, Antioquia, Santander y Putumayo y que ha cobrado la vida de más de 140 líderes, incluidos excombatientes de la antigua guerrilla FARC, y que han demostrado que los municipios donde ocurren carecen de capacidades para una respuesta que lleve no sólo a la captura de los responsables de las masacres y asesinatos ocurridos en todo lo corrido del 2020 sino además a prevenir estos delitos que ocurren a pesar de la fuerte presencia militar en estos departamentos y que el gasto militar en Colombia, en contraste con el gasto de estas entidades territoriales, es el más alto entre los rubros presupuestales.

En síntesis lo que se deriva de todo lo anterior es que gracias al proceso de la descentralización en buena parte de los países de Iberoamérica, las ciudades ganaron en capacidad de respuesta para afrontar los problemas del desarrollo sostenible, pues ahora cuentan con mayores rentas propias y transferencias del nivel central o federal, mayor personal y normativa local, y elección de sus propias autoridades que permiten un mayor acercamiento del ciudadano con el Estado, aunque en materia de rendición de cuentas la mayoría de ellas tienen una gran deuda. Y el principal reto tanto de la descentralización como la gestión pública local frente a la actual pandemia del covid 19 se encuentra en ajustar sus planes, programas, recursos y toda su capacidad administrativa para atender las necesidades de los habitantes afectados en materia de empleo, seguridad, hambre, servicios públicos y salud, y dirigir sus acciones hacia programas que reivindiquen el derecho a la ciudad, el bienestar emocional, las libertades civiles, políticas, religiosas y de pensamiento, la productividad personal y las relaciones armónicas tanto con el medio ambiente como con la familia y la sociedad.

El índice de convergencia sostenible: una propuesta de medición de la gestión local del desarrollo para las ciudades de Iberoamérica

Introducción

La Agenda de los 17 objetivos del desarrollo sostenible ha exigido cada vez más a las ciudades mejorar su gestión para afrontar los problemas del desarrollo agravados por la actual pandemia del Covid 19 en todos los países de Iberoamérica. Esta agenda debe llevar a que las ciudades formulen planes y estrategias para hacer su gestión ambiental más eficiente y corrijan los desequilibrios ambientales causados por un modelo de ciudad que no ha internalizado soluciones efectivas para combatir la pobreza, el hambre, la desigualdad y la destrucción de los recursos naturales necesarios para la calidad de vida y la conservación de la vida misma. Frente a este panorama presento a consideración de la comunidad internacional la herramienta que he llamado el "índice de convergencia sostenible" que mide la eficiencia de la administración pública para atender los distintos problemas sociales asociados al medio ambiente y que combina variables como el uso de sistemas de información urbana de acceso público, el nivel de participación ciudadana en la formulación de las políticas del desarrollo, el impacto territorial de las acciones dirigidas al tema ambiental, el nivel de integralidad de tales acciones, la valoración de los ciudadanos sobre la confianza que tienen de la gestión local, el grado de autonomía que tiene la administración pública local para atender problemas sociales y la cantidad de recursos dirigidos a este propósito a razón del número de habitantes que cuentan las ciudades.

Este índice nace del concepto de convergencia económica definida como el fenómeno de un mayor crecimiento de las economías atrasadas frente a las más desarrolladas (Moncayo, 2004), es decir, que en el escenario de la economía de mercado, las tasas de crecimiento económico de ambos grupos de países convergen o se unen en una misma trayectoria dependiendo de ciertas condiciones entre las cuales vale resaltar la mayor productividad y la generación de empleo.

En tal sentido y teniendo en cuenta que hoy la gestión pública relacionada con el desarrollo sostenible viene tomando fuerza entre las ciudades de Iberoamérica que afrontan graves problemas del desarrollo, que requieren nuevos instrumentos para su solución, el índice de convergencia sostenible aparece como una alternativa para ser implementada en aquellas capitales que se enfrentan a un acelerado ritmo de crecimiento poblacional, marcado por el fenómeno de la migración, así como a pobreza extrema y desempleo que termina afectando la oferta y provisión de los recursos naturales que son fundamentales para la calidad de vida (Ardila, 2003).

Las categorías del índice de convergencia sostenible

El índice parte de una serie de preguntas relacionadas con la gestión ambiental y le otorga un peso de hasta 100 puntos si las respuestas dadas por las autoridades o actores del desarrollo son positivas, por lo que se trata de un indicador de percepción que se contrasta con la información obtenida de las organizaciones responsables del desarrollo. Son seis preguntas que tienen diferentes puntuaciones en función del impacto sobre el desarrollo y algunas de las cuales tienen porcentajes desagregados para facilitar el ejercicio de percepción.

Al sumar los puntajes el resultado dará cuatro tipos de categorías que permiten clasificar y ordenar los diferentes grupos de países a la manera del índice de desarrollo humano que clasifica en cuatro grupos los países a saber, desarrollo muy alto, medio y bajo (Pnud, 2019). Este indicador se sugiere para las capitales de los países de Iberoamérica a fin de compararlas dado que presentan características comunes. Así las cosas habrán ciudades con “convergencia verde”, es decir que presentaron sumas entre 80 y 100 puntos y que por tanto se destacan por ser innovadoras en el desarrollo sostenible y presentan casos de gestión ambiental exitosa que pueden ser replicados en otras ciudades, aunque no están libres de problemas ambientales los cuales no son críticos o se han resuelto o reducido con estrategias innovadoras.

El segundo grupo de ciudades es el de la “convergencia amarilla” que presentaron puntajes entre 60 y 80 y que aunque no es crítica la situación de su gestión ambiental y cuentan con políticas y herramientas para el desarrollo sostenible, deben realizar ajustes para superar problemas que aun las aquejan, como por ejemplo, la contaminación causada por las industrias y vehículos, el impacto negativo de grandes proyectos como el sistema de basuras o de transporte y la reducción del espacio público.

El tercer grupo de ciudades es el de la “convergencia naranja” que presenta puntaje entre 40 y 60 y que ya muestran serias deficiencias en la gestión ambiental resultado de un bajo presupuesto y capacidad institucional para atender los graves problemas del desarrollo sostenible. Es sobre este tercer grupo que la agenda ambiental debe compartir la misma importancia que la agenda económica y social y por tanto involucra planes y proyectos prioritarios en la gestión local.

Por último está el grupo de ciudades de la “convergencia roja” que tienen puntajes menores a 40 y que definitivamente no cuentan con alguna gestión relacionada con el desarrollo sostenible o esta es más bien de poca importancia y la ciudad atraviesa por serios problemas como la destrucción de los recursos naturales, pobreza extrema sin resolver, ausencia de conocimiento y poca sensibilidad frente a la importancia del medio ambiente para el desarrollo, así como asentamientos humanos subnormales que se convierten en un ghetto de la pobreza, siguiendo el término utilizado por Kaztman.

El contenido del índice de convergencia sostenible

A continuación relaciono el contenido de las preguntas que se formulan a los actores y responsables del desarrollo sostenible en las ciudades de Iberoamérica, así como el peso dado a cada una para efectos de la clasificación atrás explicada:

Primera pregunta: ¿Tiene la ciudad un sistema de información urbana y rural sobre el desarrollo sostenible? Si___ No____ Esta pregunta tiene un peso de 10 puntos.

Cuando la respuesta es negativa no se otorga puntaje. Si la respuesta es positiva entonces se pide que lo describa para difundirlo y compartirlo a otras ciudades.

Segunda pregunta: ¿Cuenta la ciudad con una política ambiental? Si____ No_____ Peso: 20 puntos.

Si la respuesta es negativa no suma puntaje pero si la respuesta es afirmativa se despliega una pregunta complementaria para efectos de la agregación del peso y sobre la idea de que la sola existencia de la política no garantiza que se impacte en el desarrollo sostenible: ¿Cuáles han sido sus principales impactos?

- Abastecer de agua potable al 100% de la población ___ (4 puntos)
- Proteger y reforestar áreas de protección ambiental ____ (4 puntos)
- Mejorar la calidad del aire ___ (4 puntos)
- Reducir el calentamiento global ___ (4 puntos)
- Promover el reciclaje y el uso de energías limpias ____ (4 puntos)

Tercera pregunta: ¿Participa la ciudadanía en la formulación de la política del desarrollo sostenible? Si___ No____ El peso otorgado es de 25 puntos.

Sobre esta pregunta se puede asumir que la ciudad ni siquiera cuenta con una política de desarrollo sostenible, lo cual lleva a la respuesta negativa obviamente que no otorga puntaje. Pero si la respuesta es afirmativa entonces se despliegan tres elementos porcentuales sobre el peso de los 25 puntos, para lo cual se debe indicar sobre los siguientes mecanismos de tal participación:

- Comités, asociaciones o grupos activos _____ (25 puntos)
- Capacitación, charlas o socializaciones _____ (10 puntos)
- Encuestas, formularios o entrevistas _____ (5 puntos).

Cuarta pregunta: ¿Existe alguna valoración de los ciudadanos sobre la gestión ambiental? Si____ No____ Peso: 15 puntos.

Si la respuesta es negativa no se suma puntos pero si la respuesta es afirmativa debe indicar el grado de valoración para poder asignar el respectivo puntaje así:

- Excelente ____ (15 puntos)
- Bueno _____ (10 puntos)
- Regular _____ (7 puntos)
- Deficiente_____ (2 puntos)
- No hace nada ____ (0 puntos)

Quinta pregunta: ¿Lleva a cabo la ciudad su gestión ambiental con el concurso de las autoridades federales o nacionales? Si____ No_____ Peso: 10 puntos.

Esta pregunta mide el grado de autonomía y esfuerzo de la ciudad para llevar a cabo su gestión sostenible, de modo que si la respuesta es afirmativa se le otorga la mitad del puntaje y si es negativa se le suma los 10 puntos asumiendo que esto implica una gestión propia de la ciudad.

Sexta pregunta: ¿Destina la ciudad recursos para su gestión sostenible? Si____ No____ Peso: 20 puntos.

Nuevamente si la respuesta es negativa no se asignan puntos y si es afirmativa debe indicar no sólo el monto sino además la proporción en función del resto de sectores o áreas de la gestión distinta a la del desarrollo sostenible así como el monto en proporción al número de habitantes, a fin de dar la siguiente asignación:

- El monto sobrepasa el 50% del presupuesto anual ___ (20 puntos).
- El monto se encuentra entre el 40% y el 50% del presupuesto anual ____ (15 puntos).
- El monto se encuentra entre el 20% y el 39% del presupuesto anual ___ (12 puntos).
- El monto se encuentra entre el 10% y el 19% del presupuesto anual ____ (9 puntos).
- El monto es menor al 9% del presupuesto anual ___ (5 puntos).

Consideraciones finales

El índice de convergencia sostenible otorga un mayor peso a la participación de los ciudadanos en la formulación de la política del desarrollo sostenible por cuanto se basa en la idea de que la gestión del mismo debe ser incluyente como una condición para que sea efectiva, así mismo a la cantidad de recursos asignados a la gestión. Esta idea corresponde con la idea de Sen (1988) quien vincula la gestión del desarrollo con la participación social. Parte del supuesto de que una ciudad puede contar con una política sostenible pero no tener la aprobación de los ciudadanos que pueden considerar que la gestión hecha por las autoridades locales no les cumple sus expectativas y de ahí que la base del índice sea la valoración de las personas que son los beneficiarios de la gestión del desarrollo.

Por último a lo largo de la presentación del índice se ha hablado de forma indistinta entre la gestión ambiental y la gestión del desarrollo sostenible, por cuanto se ha asumido que se refieren a lo mismo a fin de darle a la dimensión ambiental la misma importancia respecto a las otras dimensiones de la gestión, pero en ambos casos se refiere a los 17 objetivos del desarrollo. Por lo que queda abierta la discusión sobre su fundamentación, su contenido y su aplicación real para las ciudades de Iberoamérica.

Bibliografía

Ardila, R. (2003). "Calidad de vida: una definición integradora". *Revista latinoamericana de sicología*. vol 35 (2), pp 161 – 164.

Arias, A. (2012). *El modelo actual de la administración pública en México: retos y oportunidades para su modernización*. México: Instituto Tecnológico de Monterrey.

AA.VV. (2016). *Gerencia y modernización de la administración pública en el Perú*. Lima, Pontificia universidad católica del Perú.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2019). *Gasto gubernamental en protección del medio ambiente.* Santiago de Chile.

Bresser, L. (1997). "Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil". *Revista CLAD* (9) Octubre.

Borja, J. (1987). "Descentralización, una cuestión de método". En: *Organización y descentralización municipal,* Buenos Aires, editorial Eudeba, pp 13 – 22.

Borja, J. (2006). "Globalización y Territorio, un replanteamiento de los derechos ciudadanos". *Ánfora,* vol 13 (21), pp 66 – 92.

Cárdenas, O & Tamayo, N. (2014). "El papel de la administración pública en el desarrollo local de Cuba". *Revista digital GUCID* año 4 (43) pp 14 – 20. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/327988905_Papel_de_la_administracion_publica_en_el_desarrollo_local_en_Cuba/link/5bb243e6a6fdccd3cb811f97/download

Comisión Económica para América Latina. (2014). *El gasto en protección ambiental en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
Comisión Económica para América Latina. (2015). *El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
Comisión Económica para América Latina. (2019). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
Comisión Económica para América Latina. (2019). *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
Córdova, J. (2007). "Los modelos de administración pública y espacios de participación ciudadana en Venezuela". *Reflexión política* vol 9 (18), pp 100 – 116.
Escobar, J. (2018). "Planificación sostenible de ciudades en el Salvador en adaptación al cambio climático y al ordenamiento territorial sistemático". *Akademos* vol 1 (30), pp 53 – 66.
Gago, C., y Nieto, M. (2015). Sociedad, cultura y desarrollo sostenible en Iberoamérica. Universidad la Coruña, España.
Instituto Nacional de Administración pública. (2002). *La administración pública en España*. Madrid.
Konrad Adenauer Stiftung. (2013). *El desafío del desarrollo sostenible en América Latina*. Río de Janeiro.
Mariñez, F. (2018). "Innovación pública en América Latina: conceptos, experiencias exitosas, desafíos y obstáculos". *Gestión pública* vol VI (1), pp 5 – 18.
Martín, L., Rivera, J., y Castizo, R. (2018). *Cambio climático y desarrollo sostenible*. Huelva (España).
Moncayo, E. (2004). "El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica". *Revista Eure* Vol XXX (90), pp 7 - 26.
Negrón, M & Santana, L. (1996). *La administración pública de Puerto Rico ante el siglo XXI*. San Juan, Universidad de Puerto Rico.
Pont, J. (2016). "Modelos innovadores de administración y gestión pública: hacia la emergencia de nuevos paradigmas". *Gestión y análisis de políticas* 16, julio – diciembre.
Programa de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura. (2014). *Ciudades más verdes en América Latina y el Caribe*. Roma.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *Informe sobre desarrollo humano 2019: Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente*. Nueva York.
Secretaría General Iberoamericana. (2017). *Iberoamérica y los objetivos del desarrollo sostenible*. Madrid.
Sen, A. (1988). The concept of development. In: Handbook of development economics, Vol 1 Edited by H. Chenery y T. N. Srinivasan. ©Elsevier Science Publishers B.V.
Torres, J. (2012). "Innovación en los gobiernos locales de Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública". *Estudios gerenciales* vol 28, edición especial, pp 281 – 302.
Varela, E & Mahou, X. (2005). "Reforma de la administración pública central en Portugal: governance, recursos humanos y nuevas tecnologías". Documento presentado en el X Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Santiago de Chile, 18 – 21 de octubre.
Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura económica: España.

Cartagena de Indias, Colombia: de ciudad fallida a distrito cultural, histórico y portuario sostenible

Wilson Hernando Ladino Orjuela

Introducción

Con el objeto de superar diversos problemas de gobernabilidad (corrupción, pobreza, violencia, criminalidad, pandillas, narcotráfico), se dinamizó en Colombia, con la elección popular de Alcaldes, aprobada en 1986 al finalizar el gobierno del presidente Belisario Betancourt, la descentralización política, fiscal y administrativa, fortaleciendo a los Municipios. (Moreno, 2019) (Villamil Quiróz, https://www.academia.edu/4799163/Ciudad_Fallida_Failed_City_, 2020) (Villamil Quiróz, LA PÉRDIDA DEL CONTROL DEL TERRITORIO EN LA COSMOURBANIZACION, 2018)

Esta decisión es vista hoy como parte de una "ola" que se vivió en América Latina, con la que se buscaba superar la "inmovilidad" a la que se había llegado luego de varios decenios de crecimiento de las poblaciones nacionales y de los centros urbanos en todos los países, junto con el aumento de problemáticas que con el paso del tiempo no tenían solución desde los niveles centrales del gobierno. (Moreno, 2019)

Luego, la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, convocada por el presidente Gaviria, mantuvo dicha descentralización en la Constitución Política Nacional y adicionó la descentralización a los Departamentos; también dicha Asamblea aprobó que las Intendencias y Comisarías se convirtieran en Departamentos y tuvieran las mismas condiciones de los ya existentes. (Moreno, 2019)

Como parte de la diversidad de figuras institucionales para dar gobernabilidad a las autoridades locales se había aprobado la creación de Distritos, siendo Bogotá el primer Distrito Especial, el cual con la Constitución de 1991 se convirtió en Distrito Capital. Antes de dicha novedad, mediante diversas reformas a la Constitución precedente se crearon otros Distritos entre los que se encuentra el Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias, mediante el Acto Legislativo 001 de 1987. Posteriormente, según la Ley 768 de 2002 se establecieron las condiciones del Distrito de Cartagena de Indias. (Establecimiento Público Ambiental, EPA, 2020) (Congreso de la República, 2020)

Simultáneamente, con el objeto de promover el conocimiento, la protección y uso adecuado de los ecosistemas en la jurisdicción del Distrito de Cartagena de Indias, se crearon, entonces la Corporación Autónoma Sostenible del Canal de Dique, Cardique, y el Establecimiento Público Ambiental, EPA para el área urbana de Cartagena de Indias. (Establecimiento Público Ambiental, EPA, 2020) (Corporación Autónoma Regional del Canal de Dique, Cardique, 2020)

El Congreso de la República de Colombia aprobó mediante la Ley 388 de 1998 el Ordenamiento Territorial en los Municipios y Distritos del país. (Congreso de la República de Colombia, 2020)

En los últimos decenios, a partir de la noción de sostenibilidad1 se ha insistido en la necesidad de ampliarla a los procesos económicos, sociales, políticos, culturales. La sustentabilidad económica, por ejemplo, se define como "la utilización de diferentes estrategias para emplear, salvaguardar y mantener los recursos humanos y materiales de manera óptima, con el objetivo de crear un equilibrio responsable y beneficioso, sostenible a largo plazo, mediante la recuperación y el reciclaje." (Sy Corvo, 2020)

[1] Al respecto algunos autores consideran que se deben hablar de "sustentabilidad" y dan sus razones para ello. Aquí los usamos con un mismo significado

La sustentabilidad social se define, a su vez, como “tomar una actitud socialmente responsable y dejarle a la siguiente generación un mundo estable. Se dice que la estrategia de supervivencia de la humanidad y del planeta es decisiva, para no entorpecer una serie de actividades que ya no pueden limitarse a aumentar únicamente la ganancia, por mucho que la ganancia sea la matriz productiva de este mismo sistema. Esto quiere decir que los seres humanos no debemos enfocarnos únicamente en el ámbito económico, sino fomentar la mejora de otros como el político o el cultural.” (Responsabilidad Social, Empresarial y sustentabilidad, 2020)

La sustentabilidad referida a cualquier ámbito de la vida social se define como la probabilidad de garantizar que generaciones futuras puedan disfrutar condiciones necesarias para la vida individual y colectiva de la misma manera que lo pueden hacer las presentes. Se ha definido como un compromiso de las actuales generaciones para con las futuras que habitarán el planeta. (ONU, 2020)

De acuerdo con el profesor Villamil Quiroz, se han entronizado diferentes factores que han generado una gobernanza tradicional que impide la sustentabilidad de la vida de los conglomerados urbanos a pesar de ser cada vez más importantes en las sociedades nacionales que se han constituido en el siglo XXI. En otro escrito reciente sobre los conglomerados urbanos en el siglo XXI, el profesor Villamil reitera la compleja problemática que están viviendo los gobiernos locales al verse “avasallados y superados por actores estratégicos que adelantan sus propias agendas y no crean equipos creativos que promuevan la solución a los viejos y nuevos problemas que viven las ciudades latinoamericanas, entre otras, del mundo. (Villamil Quiróz, https://www.academia.edu/4799163/Ciudad_Fallida_Failed_City_, 2020) (Villamil Quiróz, LA PÉRDIDA DEL CONTROL DEL TERRITORIO EN LA COSMOURBANIZACION, 2018)

Así las cosas, se debe señalar que a pesar de los arreglos institucionales que se han establecido con el objeto de atender la compleja realidad de los asuntos locales económicos, sociales, ambientales, políticos existentes en el territorio nacional, se produjo la pérdida del control de territorio por parte de los gobiernos y otros actores locales estratégicos; pérdida evidenciada en el alto índice de criminalidad que presentan las cifras desde hace ya varios años. Se debe trabajar en la dirección de garantizar la sostenibilidad o sustentabilidad de la vida social en especial de la vida en los complejos urbanos que se han consolidado en el siglo XXI.

La ubicación de la ciudad

El lugar geográfico en el que los españoles establecieron, en 1533, lo que hoy es Cartagena de Indias cuenta con singulares y valiosos ecosistemas naturales que en los últimos decenios del siglo XX y a comienzos del siglo XXI se han estudiado por parte de investigadores nacionales y extranjeros y por las organizaciones creadas dentro de la institucionalidad pública nacional.

Cartagena de Indias está en un territorio costero en el que se encuentran la Bahía, la Ciénaga de la Virgen, la Ciénaga de las Quintas, Laguna de San Lázaro, Laguna de El Cabrero, Caño de Bazurto, Caño Juan Angola, La Bocana, los manglares y corales de las Islas del Rosario. Estos ecosistemas continentales se encuentran bajo la jurisdicción del Establecimiento Público Ambiental, EPA desde 2003, mientras que los ecosistemas marinos se hayan bajo la jurisdicción de Indemar, Invemar y de Cardique, en lo que se identifica como la “Ecorregión Costera y Ciénaga de la Virgen” (Integrada por el Distrito de Cartagena y los municipios Clemencia, Santa Catalina, Santa Rosa, Turbaco y Villanueva), el Cerro de la Popa, y las estribaciones de la Serranía de Turbaco (Corporación Autónoma Regional del Canal de Dique, Cardique, 2020) (Establecimiento Público Ambiental, EPA, 2020) (Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andréis", 2020) (Comisión Colombiana del Océano, 2020)

Los estudios realizados por los investigadores de diferentes instituciones universitarias públicas y privadas y por las instituciones estatales ambientales que se han creado en los últimos decenios, dejan ver los impactos negativos que se han generado a los ecosistemas y aire, fuentes de agua, propios de la jurisdicción del Distrito de Cartagena de Indias. Es una tendencia no sostenible en términos ambientales. (ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA, 2020) (ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA, 2020) (ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA, 2020) (Díaz Medoza, Castro Angulo, & Manjarrez Paba, 2020) (ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA, 2020) (ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA, 2020) En la actualidad hay planes de recuperación, de protección y uso sostenible de los diversos ecosistemas ambientales sobre los que se ha asentado hasta fechas recientes más un millón de personas, (1.074.342 proyecciones a 2024) según el censo poblacional de 2018. (Departamento Nacional de Estadística, Dane, 2020)

Sobre el diverso y rico sistema hídrico continental y marino de Cartagena de Indias, dice el documento del EPA:
"El sistema hídrico del Distrito de Cartagena, está conformado principalmente por los cuerpos de agua: Mar Caribe incluyendo el Archipiélago de San Bernardo, Bahía de Cartagena, Bahía de Barbacoas, Ciénaga de la Virgen, Caños y Lagos internos, Canal del Dique y los Caños y Lagos de las Zonas Rurales Norte y del Sur de la ciudad; además cuenta con otros elementos que en general conforman las cuencas hidrográficas y vertientes que recogen las aguas lluvias para dirigirlas a los cuerpos de agua antes mencionados." (ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA, 2020)

"Cuencas: Dentro de la zona de la jurisdicción del Distrito de Cartagena, desde los límites al sur de Galerazamba hasta Punta Comisario en Bahía de Barbacoas, se identificaron las cuencas hidrográficas en la Zona Norte, la Ciénaga de la Virgen, casco urbano, caños y lagos de Cartagena, Bahía de Cartagena, Bahía de Barbacoas, Isla de Barú, Tierra Bomba y las que drenan directamente al mar abierto como es el caso de las Islas del Rosario y San Bernardo, las zonas ubicadas más al norte de la Zona Norte, y la parte externa de las islas de Barú y Tierrabomba."

"Cuencas rurales: En el territorio del distrito de Cartagena drenan un grupo de cuencas que se encuentran en áreas consideradas por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como zonas rurales, y por ello todas ellas han sido denominadas cuencas rurales. Las cuencas que pertenecen a este grupo son las que drenan sus aguas a la Ciénaga de la Virgen como los arroyos Caño Mesa, Tabacal, Hormiga, Chiricoco, Tomatal y Matute; las de las Islas de Barú y Tierrabomba y las de la Zona Costera abierta, las que drenan directamente al mar abierto como es el caso de las Islas del Rosario y San Bernardo, las zonas ubicadas más al norte de la denominada Zona Norte de Cartagena y Bahía de Barbacoas.

Cuencas urbanas: Según el (PMDPC, 2009) del Distrito de Cartagena, las cuencas del territorio considerado por él (POT Cartagena, 2001) como zona urbana, se clasifican de acuerdo con los cuerpos de agua donde drenan, así: Cuencas que drenan en la Ciénaga de la Virgen, Cuencas que drenan en los lagos y caños internos, Cuencas que drenan en la Bahía de Cartagena y Cuencas que drenan en la Bahía de Cartagena en la zona industrial de Mamonal.

Cuencas que drenan a la Ciénaga de la Virgen: Las cuencas del área urbana que drenan hacia la Ciénaga de la Virgen tienen un área superficial total de 2.204,69 Ha. Para su estudio en el Plan Maestro de Drenaje se dividió) en 27 cuencas [...]

Cuencas que drenan a los caños y lagos del Distrito de Cartagena: Las cuencas del área urbana del distrito de Cartagena que drenan a los caños y lagos en la zona urbana son 6 con un área total de 318.4 Ha, para la elaboración del Plan Maestro de Drenajes Pluviales esta cuenca se dividió en 14 subcuencas.

El área tiene una longitud promedio del cauce principal de 1.46 km. y una cota máxima de 124 m.s.n.m y mínima de 0 m.s.n.m.

Cuencas que drenan a la Bahía de Cartagena: Las cuencas del área urbana que drenan hacia la Bahía de Cartagena presentan un área superficial total de 1233.5 Ha. Para la elaboración del Plan Maestro de Drenaje esta cuenca dividió en 7 cuencas [...]

Cuencas que drenan a la bahía de Cartagena en la zona industrial de Mamonal: Las cuencas del área urbana que drenan hacia la Bahía de Cartagena cuentan con un área superficial total de 6612.4 Ha. Para la elaboración del Plan Maestro de Drenaje esta cuenca fue dividida (está dividida) en 9 cuencas, entre las que se pueden mencionar: Cuenca SENA (Centro Náutico y Pesquero), Cuenca Arroz Barato, Cuenca Puertos de Mamonal, Cuenca Canal Álcalis de Colombia, Cuenca Canal Planta Mobil, Cuenca Canal Dexton, Cuenca Canal Dow Quimica, Cuenca Canal Esso, Cuenca Canal Conastil. La cuenca tiene un área total de 6612.4 Ha La longitud promedio de los cauces en las 9 cuencas es de 3.38 km. La cuenca urbana tiene una cota máxima de 220 m.s.n.m y una cota mínima de 0 m.s.n.m. (Universidad de Cartagena, 2002)" (ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA, 2020)

También se han identificado varias vertientes (cuencas) en el territorio continental del Distrito de Cartagena de Indias, según la misma autoridad ambiental:
"Vertientes: Para establecer la línea base de las vertientes del distrito de Cartagena se recopiló la información contenida en el Plan Maestro de Drenajes Pluviales de Cartagena (PMDPC, 2009), en el estudio Actualización de la zonificación de manglares en jurisdicción de CARDIQUE (GOMEZ, BLANCO, 2007), y en el POT de Cartagena(POT Cartagena, 2001), en estos documentos se clasifica al territorio del Distrito de Cartagena en cinco vertientes: Vertiente de la Ciénaga de la Virgen, Vertiente de los Caños y Lagos Internos, la Vertiente de la Bahía de Cartagena y Vertiente de la costa abierta al Mar Caribe." (ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA, 2020)

En el mismo documento del Establecimiento Público Ambiental de Cartagena de Indias, se indican algunos de los problemas ambientales que sufren la Bahía de Cartagena y la Ciénaga de la Virgen por los diversos vertimientos:
"Puntos de vertimiento de aguas residuales y de disposición inadecuada de residuos sólidos la Bahía de Cartagena recibe aproximadamente el 90% de los desechos industriales y domésticos que se generan a lo largo de toda la línea costera de Cartagena. Las principales fuentes de contaminación en la Bahía de Cartagena son los sedimentos y contaminantes transportados por el Canal del Dique, los vertimientos de aguas servidas del alcantarillado del Distrito (materia orgánica, coliformes), los vertimientos industriales de la zona de Mamonal y El Bosque, y la actividad marítima y portuaria (residuos oleosos e hidrocarburos). De igual forma la Bahía de Cartagena recibe las descargas de los siguientes cuencas pluviales de la ciudad: Transversal 44-A Barrio el Bosque, Transversal 48 Barrio el Bosque, Transversal 52 Barrio el Bosque, Diagonal 22 Barrio el Bosque, Diagonal 23 Barrio el Bosque, Canales de Santaclara, Canales de Bellavista, SENA (Centro Náutico y Pesquero), Arroz barato, Canales de Puerto Mamonal, Canales de Álcalis, Canales de la Planta de Abasto MOVIL, Canal DEXTON, Canal DOW QUIMICA, Canal Esso y Canal Conastil. (PMDPC, 2009). La disposición inadecuada de residuos sólidos en la línea de costa de la bahía de Cartagena es muy aislada y se identifica principalmente en las zonas de muelles y marinas, donde los usuarios de las embarcaciones grandes o pequeñas arrojan inescrupulosamente residuos sólidos como recipientes de bebidas, bolsas, trozos de madera, pitillos etc. También se identifica disposición inadecuada de residuos sólidos en los perímetros de costa de los asentamientos humanos localizados en la isla de Tierra Bomba." (ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA, 2020)

“En lo que respecta a los vertimientos de aguas lluvias la Ciénaga de la Virgen recibe la descarga de las 27 cuencas que se relacionan a continuación: Arroyo Chimaria, Arroyo Fredoni, Canal Playa Blanca, Canal Maravilla, Canal Ricaute, Las Flores, Arrocera, Canal 11 de Noviembre, Canal el Villa, canal Tabu, Canal Salin Bechara, Primero de Mayo, Canal San Martin, Canal Amador y Cortes, Canal Barcelona, Canal San Pablo, Canal Maria Auxiliadora, Canal Bolívar, La Esperanza, La María, La María Sector los Corales. Canal San Francisco, Canal Pedro Salazar, San Francisco Sector las Lomas, San Francisco Calle 77, Daniel Lemetre y Siete de Agosto (PMDPC, 2009).

En el perímetro costero de la Ciénaga de la Virgen se identifican puntos de disposición inadecuada de residuos sólidos, principalmente en la franja sur y en la franja occidental, las cuales esta influenciadas por los asentamientos humanos que sobre ellas residen.” (ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA, 2020)
En los documentos del EPA se retoma el conocimiento que han adquirido los Institutos de investigación marina y costera del Caribe colombiano sobre las corrientes y sobre los vientos que afectan dichas dinámicas marinas:
“Dentro de la Bahía se generan corrientes de derivación, tanto con marea entrante como con marea saliente inferiores a 12m/s (UNIVERSIDAD DE CARTAGENA, 2005). En la época de lluvia el Canal del Dique imprime gran influencia sobre el régimen de corrientes superficiales, mientras que en la época de vientos Alisios (época seca) las aguas del Dique se orillan sobre la parte sur de la Bahía generando una corriente en el fondo de Sur a Norte (CIOH, 2008).

Durante las diferentes épocas del año, el régimen determinado por las mareas se mantiene, aunque el efecto generado por los vientos Alisios en la época seca produce un régimen predominantemente de norte a sur, permitiendo flujos del mar hacia la Bahía por Bocagrande y de la Bahía hacia el mar por Bocachica (INVEMAR, 2009). Para la Bahía de Cartagena el rango de marea astronómica promedio es de 0,375 metros y el nivel medio de bajamar es de 0,521 metros. Durante las tormentas o la presencia de frentes fríos en el Caribe el nivel medio del mar puede aumentar por encima del nivel promedio de marea (CIOH, 2008). La Universidad de Cartagena ha registrado varias mediciones de marea en diferentes puntos de la ciudad, especialmente en la Bahía de Cartagena. Los rangos de marea medidos durante 650 horas en cercanías del canal de Bocachica con amplitudes entre 0.25m para pleamar y 0.15m para bajamar con relación al nivel medio de lecturas.”

“En cada pleamar entra por el sistema de compuertas de entrada de la Bocana un volumen de agua marina que induce una corriente dentro de la ciénaga que avanza en dirección sur enmarcada al oriente por la pantalla metálica y al occidente por el costado occidental de la ciénaga. Sobre el borde sur la corriente toma dirección hacia el oriente mezclándose con los vertimientos de los colectores de agua residual del alcantarillado, y toma luego dirección hacia el norte y después hacia el oeste para dirigirse a las compuertas de salida de la Bocana. Estas compuertas de salida se abren cuando tiene lugar la bajamar en la zona marina y permiten la evacuación hacia el mar de la mezcla del agua marina con los vertimientos.

Esta es la forma como la operación de la Bocana neutraliza la contaminación producida por el alcantarillado en el costado sur. Este sistema de corriente inducida permite el intercambio de aguas de la ciénaga con el mar y su área de influencia abarca los sectores centro y sur del cuerpo de agua y se va reduciendo a medida que se avanza hacia el norte hasta que se vuelve prácticamente nula en los sectores de Juan Polo, en el extremo norte de la ciénaga. (POMCA Ciénaga de la Virgen, 2004).” (ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA, 2020)

Sobre el territorio del Distrito y las decisiones que se tomaron con el Plan de Ordenamiento Territorial, POT, aprobado en 2001, se advierte su horizonte de vigencia:

“La reglamentación nacional consignada en el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, la Ley 388 de 1997 y el artículo 1 del Decreto 879 de 1998, obliga a los entes territoriales a formular y adoptar los Planes de Ordenamiento Territorial, con vigencia mínima equivalente a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales. La vigencia del Plan está ligada a la duración de períodos constitucionales de administraciones distritales, la visión del mismo y por tanto la cartografía, plantean la ejecución del modelo propuesto al año 2011, año en que la ciudad de Cartagena de Indias celebra 200 años de independencia.

Por tanto, el Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena de Indias, Distrito Turístico y Cultural, tendrá una vigencia igual a la del tiempo que faltare por terminar la actual Administración Distrital y tres períodos constitucionales más de administraciones distritales. Si al finalizar este plazo no se ha adoptado un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial, éste seguirá vigente hasta tanto se expida el nuevo.” (Establecimiento Público Ambiental, EPA, 2020)

Y refiriéndose a las principales orientaciones determinadas en el POT señala:
“[…] el Plan de Ordenamiento Territorial – Decreto 0977 de 2001- promueve un modelo de ocupación territorial compacto hacia adentro y un desarrollo policéntrico que desconcentra de un único núcleo los equipamientos y la prestación de servicios y los concentra de manera estratégica en varios núcleos o centralidades, de tal manera que dinamice y revitalice diversas zonas de la ciudad y consolide su sistema de centralidades; considerando entre sus objetivos fundamentales: racionalizar el uso y ocupación del suelo, provisión de espacios públicos adecuados, suficientes y con garantía de acceso para la población, y contribuir desde el ordenamiento a la construcción de una ciudad equitativa y a la consolidación de una cultura de planeación y gestión urbanística democrática y participativa.

Para establecer una ruta de renovación urbana, se hace necesario establecer los lineamientos de planeación de la ciudad en temas físicos, urbanos, ambientales y de uso del suelo, el cual define las estrategias, normas y objetivos para la ciudad en un periodo de doce años, establece el marco normativo para la ejecución de proyectos urbanos, la disposición de los suelos y su uso efectivo.” (Establecimiento Público Ambiental, EPA, 2020)

También el POT identifica, con base en los estudios realizados hasta ese momento por diversas instituciones públicas y privadas, las áreas del territorio Distrital que deben ser protegidas junto con sus recursos ambientales:
“En el Distrito de Cartagena al momento de la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial fueron plenamente identificadas y catalogadas como tal 11 áreas de protección estructurantes a lo largo de todo el territorio distrital, dentro de las áreas se citan:
1. Parque Nacional Natural – Corales del Rosario y San Bernardo; 2. Parque Forestal y Zoológico Cacique Dulio; 3. Cerro de la Popa; 4. Lomas de Albornoz y Cospique; 5. Parque de Henequén
6. Parque Distrital Ciénaga de la Virgen; 7. Bahía de Cartagena; 8. Parque Lineal del Sistema de Caños y Lagunas Interiores: Caño de Juan de Angola, La Laguna del Cabrero, Laguna de Chambacú, Laguna de San Lázaro, Caño de Bazurto, Ciénaga de las Quintas; 9. Áreas protectoras del Sistema Hídrico
10. Zonas de Manglar” (Establecimiento Público Ambiental, EPA, 2020)

En el diagnóstico del plan de desarrollo se dice “Calidad del aire. Pese a los esfuerzos de la autoridad ambiental y la existencia del sistema de la autoridad ambiental, en la actualidad el laboratorio del Establecimiento Publico Ambiental Cartagena no cuenta con la certificación del IDEAM. La operación del Sistema de Vigilancia Control del Aire presenta deficiencias para cumplir con todas y cada una de las recomendaciones establecidas en el Manual de Operación de dicho Sistema (Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA, 2015).

Por lo tanto, respecto al indicador referido a la existencia, monitoreo y cumplimiento de regulaciones de calidad de aíre de la metodología de CSC, Cartagena se ubica en un nivel medio, reportando un evidente cumplimiento limitado." (Concejo Distrital de Cartagena de Indias, 2020)

"Riesgos. Cartagena se encuentra localizada en terrenos parcialmente afectados por inundación, ya sea de origen marino (mares de leva) o pluviométrico. Así mismo, la ciudad se ha extendido incontroladamente hacia las laderas de las colinas circundantes, lo cual ha conllevado a una fuerte erosión (en especial en el cerro de La Popa) que localmente ha desencadenado fenómenos de remoción en masa, peligrosos para la comunidad. Cartagena de Indias, tiene la bendición de que mientras es una ciudad caribeña marítima, jamás es tocada por huracanes que si afectan a otras capitales caribeñas como La Habana, Santo Domingo, Kingston o San Juan. La razón de ello es que la ciudad está en el Caribe, pero bastante sureña, y aislada de las feroces corrientes huracanadas. El último huracán que tocó la ciudad fue Joanne en 1988, que vino debilitado luego de su paso por Puerto Rico. 17.800 viviendas han sido identificadas en zonas de alto riesgo no mitigable en Barrios como San Francisco, Olaya Herrera, Arroz Barato, Pozón, y otros al margen de la ciénaga de la virgen y faldas de la popa. En los años 2016 y 2017 se reubicaron 439 viviendas para el proyecto Ciudad de Bicentenario. Del total, el 69% provenientes del Barrio San Francisco y un 12% de la María. Según el DNP y el índice de Riesgo de Desastres por capacidades para el 2018 el 15% de los Cartageneros eran vulnerables y estaban expuestos a inundaciones por lluvia y subida de marea. Pero a la ciudad presentar una baja capacidad de respuesta el riesgo aumentó al 46%. (CIOH). El 33, 58 % del área de la ciudad es susceptible de inundaciones, condiciones esta que asociada al cambio climático y aumento del nivel del mar pone en riego a la población habitante de la ciudad desde los más vulnerables porque son los que habitan en las zonas de a orillas de los caños de la ciénaga de la virgen y de las escorrentías de los municipios vecinos como Turbaco, Turbana y Santa Rosa." (Concejo Distrital de Cartagena de Indias, 2020)

El Canal del Dique iniciado por los españoles durante la Colonia, se ha intervenido por el gobierno colombiano durante los siglos XIX y XX se avanzó en el dragado para hacerlo navegable y facilitar el transporte fluvial de mercaderías y de personas desde Cartagena hacia el centro del país y viceversa.

Pero a su vez, esta obra ha generado un gran impacto negativo sobre la bahía de Cartagena por el alto volumen de sedimentos que esta "segunda desembocadura" del río Magdalena deposita al mar y sobre los ecosistemas coralinos y de manglares:
"Entre los efectos más preocupantes está el bloqueo del corredor por la acumulación de sedimentos, la contaminación de la bahía de Cartagena y la entrada de agua salada a las bocatomas de los acueductos, por efecto del aumento en el nivel del mar." (Portafolio, 2019)

Esta realidad es reiterada en las notas periodísticas que son publicadas cada cierto tiempo en los medios nacionales o locales de comunicación:
"Un estudio del Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas (CIOH) señala que dos deltas submarinos del Dique en la bahía de Cartagena avanzan mar adentro más de cuatro kilómetros y la sedimentación y contaminantes que descarga el afluente cada vez se internan más en el lecho marino, amenazando los corales." (Tiempo, 2020)

Avanzado el poblamiento del territorio Distrital de Cartagena de Indias, se vio, entonces, la necesidad de reorientar la ocupación del territorio continental estableciendo varios centros (policéntrico) con ofertas de servicios en dichos centros funcionales del contexto urbano y rural en los siguientes decenios. Se promueve así, la conformación de otros centros funcionales en los que miles de habitantes que se fueron asentando en barrios subnormales y sin dotación de servicios públicos ni construcción de vivienda, sean atendidos con menores costos y mayores eficiencias, cumpliendo los requisitos de la cultura y la vida digna del siglo XXI.

En el diagnóstico elaborado para la formulación del Plan de desarrollo distrital "Por una Cartagena libre y resiliente. Salvemos juntos a Cartagena" (Concejo Distrital de Cartagena de Indias, 2020), se señalan algunas problemáticas sociales, económicas e institucionales, además de las ambientales que ya hemos indicado más arriba. Se dice:
"Bajo el anterior resultado, es interesante observar, como el índice de envejecimiento se duplicó desde el año 2005 al 2019, situándose en el 48,5. El índice de Friz calculado para Cartagena en el CNPV del año 2018, muestra como el porcentaje de población de menos de 20 años (entre 0 y 19 años), con respecto al grupo de población de edades comprendidas entre los 30 y los 49 años, disminuyó de 146,5 a 122,5, lo cual demuestra una alta proclividad a maduración demográfica. La razón de En el caso puntual de Cartagena la administración pública de la Ciudad ha sido apropiada por "Casas políticas" que se han apropiado de manera criminal de los recursos públicos con los que la ciudad niño – mujer, muestra cómo la relación entre los niños y las niñas menores de 5 años y las mujeres en edad fértil en Cartagena, esto es, de 15 a 49 años multiplicada por 100 pasó de 33,8 menores en el 2005 a 28,8. Lo que evidencia una tasa de fecundidad cada vez menor."

"En Colombia las ciudades con mayor incidencia de pobreza monetaria en 2018 fueron: Quibdó con 48,3%, seguida por Riohacha con 47,5% y Cúcuta con 36,2%. Cartagena está en cifras muy inferiores a estas ciudades. Pero tampoco hay que olvidar, que Cartagena (25.9%) se encuentra aún lejos de ciudades como Bogotá D.C (12,4%), Manizales (11,9%) o Medellín (13,9%)."

"En el Informe de Calidad de Vida desarrollado por la organización Cartagena Como Vamos, muestra a Cartagena en comparación con otras capitales del país, en una situación describiendo como Cartagena es la quinta ciudad con mayor desigualdad para el 2015. En el 2016 mejoró en comparación a otras ciudades, mejorando el indicador de desigualdad y ubicándose en el puesto siete."

"Los barrios del Distrito de Cartagena que concentran la mayor cantidad de pobres medidos por NBI extrema están en las zonas donde predominan las zonas de amenazas o riesgos de deslizamientos o inundaciones, como son la orilla de la Ciénaga de la Virgen, cerro de Albornoz y de la Popa. Esto conlleva a la construcción de viviendas en áreas donde las condiciones no son aptas y por ende es inadecuado su permanencia en esos lugares. En cuanto al indicador de Índice de Pobreza Multidimensional IPM. El Distrito de Cartagena de Indias presenta un porcentaje menor al promedio nacional 16% frente al 19,6% y muy debajo de la cifra departamental del 32,4%."

"En lo que respecta al Índice de pobreza multidimensional IPM, Colombia obtiene el 49%, el Departamento de Bolívar el 62.8% y el Distrito de Cartagena el 42.6%. Los indicadores que más afectan a la población de Cartagena son: el empleo Informal 90.8%, el Bajo logro educativo en un 49.9%, le sigue Alta Tasa de Dependencia Económica 49.9%, sin Aseguramiento en salud el 33.4%, hacinamiento 26.6% y el rezago escolar en 26.2%. En Cartagena de acuerdo al Censo 2018, el 12.38% de la población tiene Necesidades básicas insatisfechas. En Cartagena, la población Afrodescendiente, palenquera y raizal, coinciden en ubicación, con los mapas de pobreza, según el estudio Cartagena Libre de Pobreza Extrema 2033 del Banco de la República 2017, presentado por Jorlan Ayala y Adolfo Meisel. Igualmente los autores plantean focalizar la inversión en 40 barrios ubicados en zonas de riesgo, como son Lomas de Albornoz, Margen de la Ciénaga de la Virgen y Faldas de la Popa, los cuales concentran el 75% de los pobres, el 78% de la Pobreza Extrema, el 80% de la población sin acueducto, el 82% sin acceso a alcantarillado y el 70% de niños y niñas en edad escolar que no asisten a clases."

"Corrupción administrativa. En Colombia el tráfico de influencia es casi inherente a la actividad política y Cartagena no es la excepción para determinar por parte de los políticos y financistas de las campañas las personas que ocupan las carteras y cargos estratégicos en el Gabinete, planta de personal (libre

nombramiento y remoción), y OPS, ésta situación en Cartagena genera inestabilidad, falta de compromiso e integridad del servidor público convertido en un rehén político, se podría estimar aleatoriamente que el 80% de estas vinculaciones laborales y prestacionales de servicios tienen origen político; La práctica de tráfico de influencia se da en doble vía, es decir el legislativo entrometiéndose en las facultades del ejecutivo y viceversa como se demuestra en el reciente caso de la elección de la Contralora Distrital Nubia Fontalvo en el que se vieron involucrados 13 concejales, el Alcalde de ese periodo Manuel Vicente Duque provocando la destitución de la contralora, renuncia del Alcalde, privación de libertad de 9 concejales y el hermano del Alcalde, ocasionando una de las peores crisis en la Administración Distrital socavando la confianza y la credibilidad en las actuaciones públicas porque además suscitó el encargo de varios Alcaldes mientras se elegía un nuevo Alcalde como efectivamente sucedió y casi inmediatamente declararon nula su elección y provocar nuevos encargos "Como te Financias Gobiernas", son los pobres los más afectados, "por ser los menos capaces de absorber sus costos"; para enfrentar esta atípica situación se posee la gran fortaleza de la independencia política del Alcalde William Dau Chamat como producto de su elección sin acompañamientos de partidos ni movimientos con excepción del grupo que lo inscribió."

"Corrupción administrativa en nuestra ciudad, conduce a conductas delictivas de servidores públicos, como protagonistas, quienes dragan la credibilidad de los ciudadanos, en Cartagena encontramos hechos que dan muestra de la rampante corrupción de este tipo al señalar la construcción de más de 10 edificios de apartamentos sin el lleno de los requisitos y verificación de la calidad de la construcción que trajo como consecuencia el desplome de una construcción con un saldo trágico de 22 muertes en el que se vieron involucrados la secretaría de planeación Distrital de la época, jefe de control urbano de esta misma secretaría, inspectores de policía, ex Alcalde local, y revisores de obras." (Concejo Distrital de Cartagena de Indias, 2020)

"Tasa de homicidios. Se observa que a partir del año 2018 marca una tendencia decreciente con variaciones satisfactorias de 8,7 % equivalente 22 homicidios menos en el periodo comprendido entre 2017 y 2018, es decir pasó de 252 homicidios en 2017 a 230 en 2018, y en el mismo sentido se obtiene una disminución proporcional de 4,61% que se traducen en 36 homicidios menos entre los años 2018 y 2019, con lo cual se puede concluir que en los 2 últimos años se han evitados 58 muertes por homicidios. Con la información anterior y proyección de población 2005 y censo Dane 2018 las tasas de homicidios se ubican en el periodo 2016-2019 así: 23,48-24,58-23,63-19,02 respectivamente."

"Hurto. Las cifras del comportamiento del hurto a personas merecen una especial atención, por el salto en el número de denuncias por Hurtos que se presentaron entre los años 2017 y 2018 que en su orden pasaron de 1.910 a 5.380 denotando un crecimiento vertiginoso 3.470 casos es decir creció en un 182% aproximadamente; sin embargo los organismos de seguridad como la Fiscalía, y especialmente la Policía, entre otros, llegaron a la conclusión que en realidad no hubo ese crecimiento desbordado en los hurtos sino que obedece a los cambios tecnológicos y metodológicos de recepción de las denuncias que permitió visibilizarlas ampliamente y de mejor manera, y a su vez probar que en los años anteriores se podría venir con un subregistro de este delito. Para el año 2019 se presentó un crecimiento en la tasa de hurtos a personas al pasar en 2018 de 552,9 a 595,9 en 2019 un incremento del 43%."

"Hurtos a residencias. Los registros muestran que para el 2017 se presentaron 221 hurtos a residencias, aumentando vertiginosamente para el 2018 en 790 hurtos, siendo un incremento de 569 casos representando un crecimiento del 257%."

"Extorsión. En el periodo de 2018- 2019 hubo una reducción considerable del número de casos por extorsión que pasó de 48 casos en el 2018 a 26 en el 2019, es decir, se redujo 22 casos con lo cual la tasa de extorsión en 2018 se ubicó en 4,93 mientras en 2019 se posiciona en 2,59 por cada 100 mil habitantes."

“Accidentes de tránsito. En el 2018 se presentaron 44 casos, mientras que en el 2019 hubo 85, con lo cual hubo 41 muertes más que en el 2018, lo que representa un 93% por encima.”
“Suicidios. El comportamiento indica hubo para el 2018 un total de 42 casos de suicidios y 37 en el 2019, sin embargo, los datos de 2019 están hasta noviembre, por ello no haremos análisis cuantitativo para que los periodos sean uniformes.”

“La ciudad de Cartagena de Indias, en los últimos 8 años ha sufrido la peor de las crisis institucionales de las últimas décadas, en dos periodos de gobierno ha tenido más de 14 Alcaldes entre electos, designados y encargados, situación que ha permitido dos grandes escenarios. Primer escenario: el aumento de la crisis social y económica de la población cartagenera, llevando a la ciudad a los peores indicadores de pobreza y pobreza extrema de las recientes décadas. En el caso de la pobreza monetaria, según cifras del DANE, en Cartagena 27 % de las personas viven con menos 275 mil 884 pesos mensuales, lo que la mantiene como la tercera ciudad con más población pobre dentro de la lista de 13 ciudades, después de Cúcuta (33.5 %) y Montería (27,7 %). Desde el punto de vista de la percepción ciudadana, la situación económica en la ciudad está empeorando, cada vez menos personas perciben tener una mejor situación económica, Cada vez más ciudadanos se perciben a sí mismos como pobres, especialmente en zonas Rurales, ya que ante la pregunta de que si se considera pobre, el 35 % de los encuestados respondió que sí.”

“En el caso puntual de Cartagena la administración pública de la Ciudad ha sido apropiada por “Casas políticas” que se han apropiado de manera criminal de los recursos públicos con los que la ciudad debe enfrentar la solución a los diferentes problemas de Cartagena, y debe ser enfrentada de manera inmediata ya que afecta y vulnera directamente los derechos humanos fundamentales de la población generando mayor exclusión y debilitamiento de la democracia y la institucionalidad.”

“Salud a población pobre. Dentro de este contexto encontramos una situación problemática en el Distrito de Cartagena evidenciada en una baja calidad en la atención de la población pobre y vulnerable no asegurada y desplazados a quienes el Distrito de Cartagena le debe garantizar los servicios de atención en salud de I, II, III y IV Nivel de complejidad, con accesibilidad, oportunidad, pertinencia y calidad en los términos definidos por la ley dentro de las posibles causas que han generado dicha problemática podemos mencionar una deficiente infraestructura y de recurso humano en el 1er nivel de complejidad, aumento de la población migrante y desplazada que requieren atención en salud y hay debilidad en el aseguramiento porque hay todavía población sisbenizada con puntaje adecuado sin afiliar a la EPS y hay población vinculada sin sisbenizar porque llegan desplazada.”

“Educación básica. Para el año 2019, la prestación del servicio educativo se dio en 105 IEO principales más 100 sedes de estas y 243 Establecimientos Privados para un total de 448 Establecimientos, siendo que, en materia de infraestructura, las IEO representan 2.576 aulas. La distribución de estas sedes no corresponde a la distribución de la población en el territorio, lo que incide probablemente en que algunas tengan baja cobertura y otras superen la capacidad.”

“Docentes. Según cifras y registros de la Secretaría de Educación Distrital, a corte de febrero de 2020, se cuenta con un total de 343 directivos docentes, 4565 maestros y aproximadamente 695 administrativos (SED Cartagena, 2020). Conforme a su vinculación, los maestros se rigen en dos estatutos de escalafón: contemplados en los Decretos 2277/79 (46,2%) y el 1278/02 (53,8%). El 77% que pertenecen al Decreto 2277/79 se encuentran ubicados en el nivel más alto del escalafón (categoría 14), lo que significa que nuevos estudios posgraduales y de formación continua ya no son tan atractivos para algunos de ellos. Los pertenecientes al Decreto 1278/02 y provisionales en su mayoría (45%), se encuentran ubicados en la categoría 2A, considerada un nivel intermedio, siendo un grupo con mayor motivación e interés por formarse en niveles de posgrado.”

“Tasa de cobertura educativa. La cobertura educativa neta sin extra-edad históricamente en Cartagena ha sido deficiente. En los últimos 9 años (2010-2018), el promedio global es de 78,89%. Al desagregarla por niveles, se observa que las tasas más críticas en el 2018 son el preescolar, con el 76,37% y la media, con el 50,54%. En cuanto a la atención de niños y niñas menores de 4 años y 11 meses, la cobertura global en 2016 fue de 69,91%. De estos, 39.904 fueron atendidos por el ICBF, en todas sus modalidades y 5.957 por EE privados en niveles de prejardín y jardín. (ICBF Regional Bolívar, 2017).”

“Deserción. La deserción se ha identificado como uno de los grandes problemas de la educación, por cuanto denota ineficiencias del sistema y además se constituye en una trampa de la pobreza. En Cartagena, para el año 2018, esta Tasa se ubica en 3,92%, la más baja en el periodo 2012 al 2018. En los niveles de preescolar y Básica Secundaria este indicador es estimado en 6,59% y 4,08% respectivamente.”

“Deporte y recreación. Una de las grandes preocupaciones de la sociedad actual y en particular de los gobernantes, es la relacionada con la determinación de la asignación de los escasos recursos que se poseen. En países como el nuestro, en donde hay un alto índice de necesidades básicas insatisfechas y una escasez manifiesta de dichos recursos, se hace más evidente esta preocupación, puesto que la deficiencia de los mismos.”

“Cultura. Cartagena es una ciudad con un gran patrimonio cultural, artístico, alimentario, arquitectónico. El talento musical, dancístico y gastronómico parece ser inherente a las personas, así como el carisma, la recursividad y elocuencia. Si bien el talento de la gente es enorme, debemos tener en cuenta que la mayor parte de los artistas son empíricos, lo cual no niega en ningún momento el talento, pero sí los pone en desventaja respecto a las exigencias del mercado o frente a una competencia de otras regiones de Colombia, donde los artistas sí han estudiado carreras artísticas, han llevado su arte a modelos de profesionalización mucho más altos, conocen modelos de gerencia y gestión cultural, a nivel teórico tienen herramientas en desarrollo y cultura y por ende, logran crear empresas culturales y creativas de más alto impacto, innovadoras y sostenibles.”

“Delitos sexuales. En cuanto a los delitos sexuales, vemos con mucha preocupación que se ha mantenido la tendencia creciente en los ciclos poblacionales, 574 presuntos delitos sexuales en el año 2018 a menores de edad, las mayores víctimas son las niñas, como se puede observar en la gráfica el rango de 12 a 17 años es el de mayor ocurrencia, entre los barrios de mayor ocurrencia tenemos Olaya Herrera, El Pozón, Nelson Mandela, San Fernando, San José de los campanos, La Boquilla, La María, Torices, Bayunca. Entre los principales agresores conocidos (35%), familiares (32%), desconocido (13%), Sin información (11%), novio o ex novio (5%), otros (1%).”

“Embarazos de adolescentes. En el distrito de Cartagena el número de embarazos de adolescentes disminuyó en 228 casos para el año 2018 con relación al año 2017, en el rango de edad entre los 10 y 14 años hubo 159 embarazos, en el rango entre 15 y 19 años hubo 3.276 embarazos, los barrios con mayor número de embarazos en adolescentes fueron Olaya Herrera (298), El Pozón (194) y Nelson Mandela (156).”
“Migrantes. Es el caso de quienes vienen de Venezuela y están en riesgo permanente de que sus derechos sean amenazados, inobservados o vulnerados. Según el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, para el periodo comprendido entre el 6 de abril y el 8 de junio del 2018, se identificó el ingreso de 442.462 personas, de las cuales 118.709 son niños, niñas y adolescentes, distribuidos en 50.729 de 0 a 5 años, 37.841 entre 6 y 11 años y 30.139 entre 12 y 17 años. Según infografía de Migración Colombia, en el Departamento de Bolívar existen 42.601 personas de nacionalidad venezolana, lo que corresponde a un 3.09% de la población total que ha ingresado a territorio colombiano. Cartagena de Indias es el principal centro urbano del Departamento de Bolívar y por supuesto un importante foco de atracción poblacional, que se ha convertido desde el año 2014 en el destino principal de alrededor de 12.900 personas de origen venezolano

según fuentes de Migración Colombia y censo de la Alcaldía del Distrito (junio de 2018). Esta cifra es mucho mayor hoy, dado la dificultad de llevar registros exactos de la población migrante que ingresa irregularmente. Esta población subsiste en un 60% de las ventas ambulantes (economía informal), así como de actividades formales en el sector servicio y en el sector turístico."

"Educación superior. El Distrito de Cartagena cuenta con 13 instituciones de educación superior incluyendo aquellas que ofrecen estudios universitarios, técnicos y tecnológicos, de estas 13 instituciones 4 son públicas es decir que solo el 31% de las instituciones de educación superior que están instaladas en la ciudad son públicas, lo que afecta el ingreso de nuestros jóvenes a la educación superior, dado que las instituciones públicas son las que menores costos representan para el ingreso de los jóvenes de la ciudad. De acuerdo a informaciones suministrada por Cartagena como vamos, en el año 2017, Cartagena contaba con más de 115 mil estudiantes matriculados en Instituciones de Educación Superior tanto privadas como públicas. En el año 2016 la red de ciudades cómo vamos reportó que el Distrito de Cartagena se situó en el penoso último lugar de 9 ciudades en cuanto al índice de ciudades universitarias con 33 puntos. Es decir, Cartagena es la ciudad que menor condiciones ofrece a las personas que deciden estudiar una carrera técnica, tecnológica o universitaria, principalmente por sus altos costos de vida. En este índice además se medían componentes como la calidad de las universidades, el ambiente universitario y la empleabilidad de los egresados."

"Tasa de ocupación. La tasa de Ocupación entendida como la cantidad de personas ocupadas sobre el total de personas en edad de trabajar, en Cartagena alcanza el 52,2 para el año 2019 lo que muestra un incremento de 3 puntos en el periodo de tiempo entre 2010 y 2019. Aunque desde 2010 hasta 2015 la tasa de ocupación creció en 6 puntos, está empezó a decrecer desde 2016 hasta 2018 en 4 puntos. Entre 2018 y 2019 alcanzó un pequeño incremento de 0,5, este comportamiento de las cifras coincide con el periodo de ingobernabilidad donde la ciudad tuvo al menos 5 alcaldes en los últimos 4 años. La informalidad en el distrito de Cartagena es relativamente alta, de cada 100 empleados 53 son informales, esto lo genera de la baja productividad y una menor calidad en el empleo de los ciudadanos. Una de las causas internas a toda esta problemática es en el nivel educativo. Entre noviembre de 2018 y noviembre de 2019 los resultados de la proporción del empleo informal en la población ocupada no superaron el 54%."

"Pandillas. En el Distrito de Cartagena se estima que existían para el año 2018, 86 pandillas dispersas en todas las localidades que integran la capital bolivarense. Esta cifra suministrada por la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana es alarmante, ya que en promedio cada grupo juvenil es integrado por rango entre 20 y 50 jóvenes, lo que arroja una cifra cercana a los 2.500, que representa en 1,1% del total de adolescentes y jóvenes en el rango de 12 a 25 años). La mayor incidencia de estos grupos se ubica en la Localidad Virgen y Turística e Industrial y de la Bahía. Siendo estas dos zonas de Cartagena las que representan el área poblacional donde mayor concentración de pobreza existe, esto sumado a la situación de proclividad con riesgo de inundación y desplazamiento de masas removibles, crea un escenario donde la calidad vida es precaria. Es en este contexto que actúan las Pandillas y grupos juveniles de tendencia violenta. Existiendo una situación tan evidente de pobreza, crimen e intimidación, que las cifras hablan por sí solas: en el año 2017, las de las 250 muertes, 51 fueron ocasionados por victimarios adolescentes y jóvenes que pertenecen a grupos de pandilla (Fuente: Policía Nacional), 24 hurtos reportados(la cifra es significativamente mayor) se les atribuye a estos grupos delincuenciales, 27 riñas protagonizadas (al igual que el reporte de hurtos, esta cifra es notablemente superior a la expuesta)."

"Vivienda. El Dane identifica que en Cartagena existen 294.494 unidades de viviendas totales que incluyen las viviendas ocupadas con todas las personas ausentes, las viviendas ocupadas con personas presentes, las viviendas de uso temporal y las viviendas desocupadas.

Predomina la vivienda tipo apartamento que representa más del 50%, seguido por la casa en aproximadamente el 45%; comparativamente con la media nacional el déficit de vivienda de Cartagena es menor al del nivel nacional con 28.06% y 34.59 % respectivamente."

Espacio Público "La distribución de los indicadores de espacio público urbano no es equitativa ni en el tipo de espacio público existente ni en su distribución de acuerdo al área urbana de cada localidad. Esta desigualdad en la existencia y uso del espacio público genera brechas sociales y disminuye la calidad de vida de los habitantes de cada localidad, principalmente de aquellas que más carecen de espacio público. En la Localidad Industrial y de la Bahía de los elementos que componen el espacio público urbano total, esta localidad carece de cuatro. En esta localidad no hay plazoletas, no hay paseos peatonales ni cesiones ni ciclo rutas, tampoco hay playas, pero esto se debe a un elemento geográfico de la ubicación de esta localidad.

Vemos también como no hay casi andenes renovados si se compara en proporción a la existente en las otras dos localidades, mientras en la Localidad Uno hay 63.916 m2 de andenes renovados y en la Localidad dos hay 31.763 m2, en la Localidad Tres hay 5.290 m2. La desproporción es evidente. Es esta desigualdad en el espacio público existente entre Localidades la motivante para recuperar más m2 de espacio público del Distrito teniendo en cuenta la desproporción existente [...] El más grave problema que tiene la ciudad es la visión centralizada que ha tenido nuestros últimos gobernantes, concentrándose solamente en el centro de Cartagena sin pensar que la ciudad está creciendo aceleradamente para las localidades 2 y 3, de las cuales no se cuenta con datos de cuantos parqueaderos o zonas de parqueo existen. En estas dos localidades vive gran parte de la población dueña de los 28 mil vehículos que circulan en Cartagena. Cartagena presenta deficiencia de zonas verdes, espacios públicos y arborización urbana, según el diagnóstico del POT, adolece de elementos constitutivos de espacio público apropiados para la circulación de las personas, como alamedas, camellones, malecones o paseos turísticos, vías peatonales y ciclo rutas."

"Vehículos. Cartagena para los años 2013 a 2014 presentaba el siguiente número de automóviles: 26.974 y 28.447 con crecimiento de 5,5% (fuente: Cartagena como vamos), presentado la ciudad una capacidad muy pobre para ofrecer parqueo, siendo esto un grave problema de movilidad y espacio público cuando las personas dejan sus carros mal parqueados en la ciudad. Puntualmente Cartagena presenta la siguiente capacidad de parqueaderos en el centro, aproximadamente 1050 cupos privados."

"Vías. La malla vial local se ha desarrollado a partir de las vías nacionales de acceso a la ciudad, esta se ha generado dentro del proceso de desarrollo urbanístico formal e informal, razón por la cual en algunos casos, las vías no presentan condiciones de continuidad y la ciudad carece de conexiones locales de norte a sur, lo cual le genera deficiencias en materia de movilidad en los llamados puntos críticos como lo son: Intersección semafórica del SAO, Bomba del Gallo, Bomba del amparo, Sector de los 4 vientos, Mercado de Bazurto, India Catalina, la "y" de Olaya intersección avenida Pedro Romero con transversal 54 y la troncal de occidente sector cárcel de ternera."

"Economía. Dentro de los sectores que más aportan a la economía de Cartagena se encuentran el comercio y el turismo como apuestas productivas dadas las condiciones geográficamente competitivas que le caracterizan, el puerto marítimo de Cartagena tiene gran movimiento y es especialmente gracias a las actividades relacionadas con el turismo, especialmente con el internacional. Cabe resaltar, que el aeropuerto de Cartagena - Rafael Núñez gracias a las nuevas conexiones que ha ido estableciendo con nuevos destinos en el mundo y las modificaciones estructurales en que ha incurrido, se ha logrado posicionar como el segundo aeropuerto con mayor crecimiento en el número de llegadas de vuelos internacionales en Colombia (30.2%)23, recibiendo alrededor de 270.198 vuelos de origen extranjero.

Cartagena es una de las ciudades líderes del país en turismo y especial el turismo de cruceros, dado que ha presentado una tendencia positiva en los últimos cinco años, con 171 llegadas de cruceros en 2016 y cerca de 246.194 cruceristas24. Alcanzando así, una tasa de crecimiento de 1,2% en cuanto a las recaladas de cruceros y de 15,1% en el número de personas que viajan en cruceros. Por otro lado, el sector industrial también es uno de los más destacados en la economía Bolivarense conocido por la producción de sustancias químicas, materias primas industriales, productos derivados de la refinación de petróleo, plásticos, entre otros. Gran parte de estas industrias se concentran en el posicionado Parque Industrial Mamonal, considerado como la zona de desarrollo industrial y manufacturero más importante de la región Caribe. En este contexto se considera que los sectores que más se destacan en apalancar el crecimiento y desarrollo económico del departamento son cinco en total, entre los cuales se encuentra el turismo que concentra el mayor número de empresas (2.903) y empleados (12.833) destacándose como el sector que más ingresos le genera a la región ($819,4 mil millones25), el sector petroquímico-plástico que lidera la formación de capital generando alrededor de 3.473 empleos, la agroindustria, el logístico-portuario como el segundo más destacado en la generación de empleo (9.179).”

“Economía agraria. La sostenibilidad de la ciudad en términos agroalimentarios está en riesgo debido a que el fortalecimiento de los pequeños y medianos productores no es suficiente.”

“Competitividad. El siguiente cuadro muestra las posiciones o el ranking de ciudades en materia de competitividad donde se analizaron los factores que influyen en ella como las condiciones básicas, capital humano, eficiencia en los mercados y ecosistema innovador. En este ranking el Distrito de Cartagena está ubicado en la posición No. 12 con una calificación de 5,01 en el año 2019, por debajo de ciudades como Neiva, Tunja, Popayán, armenia, entre otras.” (Concejo Distrital de Cartagena de Indias, 2020)

El crecimiento poblacional urbano y rural

Los censos realizados por el Gobierno colombiano han evidenciado que la población total de Cartagena de Indias se ha incrementado de forma importante en los últimos 70 años: En 1951 el Censo reportó 128.877, para 1985, 34 años después, la población de la municipalidad llegaba a 554.093, para llegar en la actualidad según las proyecciones del Dane a más de un millón (1.057.445 personas) en 2019. (Departamento Nacional de Estadística, Dane, 2020)

Este importante crecimiento poblacional en tan poco tiempo ha generado diversos impactos sobre los ecosistemas naturales de la zona costera en la que se encuentra ubicada Cartagena de Indias. Dicha tendencia es insostenible. La deforestación, la contaminación de las ciénagas, el taponamiento o desecación de caños y sus cuencas, el daño de los corales y manglares de las zonas marinas urbanas o rurales del municipio, la pobreza, la delincuencia, la criminalidad, se han intensificado en los últimos decenios agravados por la “sístole de gobernabilidad urbana”, señalada por el profesor Villamil. (Villamil Quiróz, LA PÉRDIDA DEL CONTROL DEL TERRITORIO EN LA COSMOURBANIZACION, 2018)

La Corporación Autónoma Regional del Canal de Dique, Cardique, el Establecimiento Público Ambiental, EPA, el Invemar y la Dimar, han avanzado en la investigación de los ecosistemas y en la definición de planes de manejo para la zona urbana (articulado con el POT) y las zonas rurales, marinas y costeras en las que se ubica el Distrito de Cartagena de Indias (Integrada por el Distrito de Cartagena y los municipios Clemencia, Santa Catalina, Santa Rosa, Turbaco y Villanueva), en ejercicio de la autonomía que les otorgó la Constitución Política colombiana a las entidades territoriales y a otras entidades estatales que tienen jurisdicción en su territorio. (Corporación Autónoma Regional del Canal de Dique, Cardique, 2020) (Direccion General Marítima, Dimar, Autoridad Nacional Maritima, 2020) (Establecimiento Público Ambiental, EPA, 2020) (Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andréis", 2020)

Veamos algunas de las conclusiones que se encuentran en los documentos oficiales del EPA sobre los ecosistemas en la Zona Urbana:
"El cerro de La Popa a partir de la cota 25 tiene un área de 197 hectáreas, que debían protegerse de acuerdo a los decretos ya enunciados. Según información de Ingeominas, en el año 2000 la cobertura vegetal del Cerro de la Popa tenía una extensión de 124 Hectáreas, que incluía 92 Hectáreas de vegetación arbustiva y 13 Hectáreas de vegetación arbórea; las 19 Hectáreas restantes correspondían a vegetación herbácea de las laderas sur y oriental.

Hoy en día solo se conservan 87 hectáreas de vegetación, distribuidas en 79 hectáreas en el Cerro de La Popa, 4 ha en la Loma del Peyé y otras 4 en la Loma La Salle. La vegetación existente es principalmente arbustiva y herbácea; los árboles de mayor altura predominan en la parte superior del cerro.

En la actualidad la vegetación del Cerro de La Popa es escasa, al igual que las especies nativas de fauna, pues una y otra se han visto desplazadas como consecuencia de la deforestación y por la acción predadora de animales domésticos introducidos al sector. La firma Ingetec (1995) identificó 31 especies de flora en el cerro de La Popa; muchas de estas especies ya han desaparecido. La fauna actual del cerro corresponde a especies de insectos, reptiles y algunas aves que habitan el bosque seco y los ecosistemas de los cuerpos de agua cercanos. La avifauna del área urbana que registra mayor riqueza es la de la laguna del Cabrero, con 62 especies agrupadas en 26 familias (PNUMA, 2009).

La ocupación ilegal documentada en fotografías aéreas del IGAC se inicia en 1948 y 2000 cubría ya un total de 140 Ha, con lo cual el área sin urbanizar sólo llegaba a algo más de 70.5 Ha. Sin embargo, la consultoría detectó que en esta última zona ya existen 645 construcciones dispersas que corresponden a cerca de 3.500 habitantes. En los últimos diez años, desde la expedición del POT, el proceso de ocupación ha cubierto un área de 24 hectáreas con 645 construcciones, pasando de 86 hectáreas que declaraba el POT como de protección a las 62 que se pueden identificar hoy en día de acuerdo a la información cruzada entre la aerofotografía de 2009, levantamientos del IGAC de 2007 – 2009 y el Censo de Corvivienda 2009. Lo anterior significa un promedio anual de 65 construcciones nuevas y la pérdida de 2.4 hectáreas de cobertura vegetal por año." (Establecimiento Público Ambiental, EPA, 2020)

Sobre la calidad del aire se consolidó un reporte en el informe de 2015 en el que se advierte que en general la calidad del aire está con bajos niveles de contaminación, salvo en algunas zonas (Zaragocilla; Pasacaballos) donde hay elevados niveles de contaminantes por vehículos automotores "igualando a ciudades como Bogotá o Medellín". (ENINCO S.A.; EPA, 2015)

En el mismo sentido podemos leer algunos rasgos de la situación que se presenta en las zonas rurales:
"El sector rural del Distrito de Cartagena tiene unas condiciones económicas y sociales diferentes al área de la cabecera. Los corregimientos que comprenden el área rural del Distrito están bajo la presión de la urbanización sostenida y el abandono de estas poblaciones por la atracción que genera la cabecera en la población, en especial en el contexto económico.

En este entorno la población del área rural representaba en el 2011 el 4,5% equivalente a (46.689 habitantes) del total de la población del Distrito de Cartagena, pero el de algunos corregimientos se ha mantenido el tamaño poblacional igual y en otros ha disminuido.

Al revisar los componentes estructurales de pobreza en el sector rural encontramos que en el año 2010, el indicador de pobreza medido por el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) superaba en más de un 10% el sector rural al NBI de la cabecera. Eso constituye un elemento de divergencia social.

La ciudad necesita mejorar en la conformación capital humano, y estructura sus sectores económicos hacia una visión de desarrollo sostenible y sustentable. En este contexto se hace indispensable continuar estrategias de inclusión productiva a través del desarrollo de modelos productivos incluyentes, del fomento del emprendimiento social en los diferentes eslabones de la cadena de valor de los sectores potenciales de la ciudad." (Establecimiento Público Ambiental, EPA, 2020)

Sobre los cuerpos de agua y ecosistemas marinos adyacentes a las zonas costeras del municipio de Cartagena de Indias, se puede leer esta presentación en los estudios realizados por diversas instituciones especializadas:
"La localización de la ciudad de Cartagena de Indias la dota de características biofísicas especiales que le permiten contar internamente con un sistema de cuerpos de agua lagunares que por interconectarse entre sí y estar rodeados de manglar en algunos tramos, forma un corredor biológico que atraviesa el casco urbano de la ciudad desde el barrio Crespo hasta el barrio Manga pasando por los barrios Marbella, Cabrero, Centro Histórico, Pie de la Popa y Bazurto.

Este corredor biológico, que se considera una de las principales estructuras ecológicas de la ciudad y que además rodea al accidente geográfico más elevado de Cartagena conocido como el Cerro de la Popa, se conforma de seis cuerpos de agua, el primero, que se conoce caño de Juan Angola, inicia en la ciénaga de la Virgen inmediatamente al sur de la pista de aterrizaje del Aeropuerto Rafael Núñez y sigue paralelo a la Avenida Santander, hasta encontrase con el segundo cuerpo de agua que toma el nombre de Laguna del Cabrero. La Laguna del Cabrero tiene sus límites entre el puente Benjamín Herrera hasta el puente de Chambacú; en ese punto inicia el tercer cuerpo de agua denominado Laguna de Chambacú, el cual finaliza en el puente Heredia, donde inmediatamente se encuentra con el cuarto cuerpo de agua conocido como la Laguna de San Lázaro. Esta laguna se interconecta con el Caño de Bazurto en el punto donde se encuentra el Puente Las Palmas. El caño de Bazurto que es el quinto cuerpo de agua corre paralelo a la avenida del Lago hasta desembocar, a la altura del puente Jiménez, en el sexto y último cuerpo de agua conocido como la Ciénaga de las Quintas que se conecta con la bahía de Cartagena en el puente Bazurto.

El conjunto de estos cuerpos de agua es conocido como el Sistema de Caños y Lagos internos de la ciudad de Cartagena, y según el Plan de Ordenamiento territorial de la ciudad se divide en eje 1 y eje 2. De acuerdo a lo plasmado en el estudio de (Instituto de Hidráulica y Saneamiento Ambiental, 2014); las rondas de estos cuerpos de agua han sido invadidas durante los últimos 60 años, desplazando algunos tramos de manglar y dando cabida a actividades residenciales, comerciales, institucionales y portuarias, en algunos casos formales y en otros clandestinos, que además de confinar y reducir sus espejos de agua, vierten aguas residuales sin ningún tipo de tratamiento y disponen residuos sólidos de forma inadecuada. (Establecimiento Público Ambiental, EPA, 2020)

La institucionalidad distrital para atender los conflictos
Como ya se ha advertido, en los últimos decenios se han creado diversas instituciones para investigar, conservar, proteger y ordenar los recursos ambientales en el territorio del Distrito Turístico, Cultural e Histórico, especialmente, en consonancia con la descentralización territorial aprobada luego de los ochenta del siglo XX. La "polvareda humana"2 que empezó a llegar al municipio de Cartagena de Indias desde mediados del siglo XX y que se ha mantenido en estos 40 años, como se ha mostrado con las cifras del período 1980-2020, con personas provenientes de los restantes departamentos del Caribe colombiano, pero también del interior de la Nación, ha producido impactos negativos sobre los ecosistemas que "sobrepasaron" la capacidad institucional creada en estos años.

[2] "Polvareda humana" expresión utilizada por el profesor Darío Mesa Ch., en un seminario del programa de Maestría en Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, para referirse a la movilización masiva de personas desde las zonas rurales hacia los centros urbanos de Colombia desde los 40 del siglo XX

Miles de familias arribadas a la ciudad de Cartagena de Indias llegaron a zonas sin dotación de servicios públicos, sin recursos económicos para establecerse, incrementando los grandes "cinturones de miseria" de la ciudad en los barrios conocidos como El Pozón, Mandela, Olaya, y otros centenares más. En la actualidad según las cifras oficiales más del 60% de la población de Cartagena de Indias (más de 600 mil personas) está por debajo de la línea de pobreza, con viviendas sin adecuada dotación de servicios públicos (energía eléctrica, agua potable, alcantarillado), con piso de tierra, sin calles pavimentadas, sin centros culturales, o parques para la recreación de sus habitantes, etc.

El profesor Villamil señala por lo menos cuatro "patologías urbanas" producto de la "sístole de gobernabilidad" que terminan haciendo a las ciudades latinoamericanas y entre ellas a Cartagena de Indias una ciudad "fallida" o una ciudad no sostenible. Estas patologías urbanas son: Corrupción en la ciudad fallida; Abulia urbana; Crack urbano; Pérdida del control del territorio. (Villamil Quiróz, LA PÉRDIDA DEL CONTROL DEL TERRITORIO EN LA COSMOURBANIZACION, 2018)

En 2019 se presentó una circunstancia novedosa en la historia política y administrativa del Distrito, pues consiguió ser elegido un veedor de la ciudad que durante más de 20 años había centrado su labor en denunciar ante los organismos de control y ante la justicia, sin muchos resultados, a los dirigentes (actores estratégicos) que controlaban la administración distrital y la habían convertido en un "bien personal".

En recientes emisiones realizadas por la administración municipal se ha presentado el "Libro Blanco", consistente en programas emitidos por el alcalde Distrital William Dau Chamat, mostrando una variedad de modalidades de presunta "corrupción" orientada y ejecutada por actores estratégicos de la ciudad, con lo que se ha afectado la "capacidad del gobierno local y de otros actores" para afrontar las decisiones necesarias. (Alcaldía de Cartagena de Indias, 2020) (Alcaldía de Cartagena de Indias, 2020) (Alcaldía de Cartagena de Indias, 2020)

Casi simultáneamente, el alcalde William Dau Chamat, con su equipo de gobierno trabajo en el proceso de formular y tramitar ante las instancias y autoridades de planeación el Plan de Desarrollo Distrital, 2020-2023, "Salvemos Juntos a Cartagena", en el que se muestran unas metas en todos los sectores de inversión pública previstas por la legislación colombiana y que buscan hacer de la ciudad un proceso colectivo sustentable o sostenible. (Distrito de Cartagena de Indias, 2020)

Las perspectivas de sostenibilidad en Cartagena de Indias

El Plan de Desarrollo presenta el conjunto de políticas públicas territoriales que se ejecutarán por la Administración Distrital en el período 2020-2023, suponiendo una "liberación" de los compromisos de corrupción que eran comunes en las administraciones precedentes. El plan de inversiones se encuentra integrado por cuatro "Pilares" y treinta y tres "Líneas Estratégicas", así como 15 macroproyectos estratégicos. Los cuatro pilares que articular todo el plan de inversiones son: "Cartagena resiliente", "Cartagena Incluyente", "Cartagena contingente", "Cartagena transparente", y 15 macroproyectos estratégicos.

La declaración que se hace en todo el documento del plan de desarrollo busca hacer sostenible a una ciudad fallida y un gobierno que sufrían las "patologías urbanas": Corrupción en la ciudad fallida; Abulia urbana; Crack urbano; Pérdida del control del territorio, a que se refiere el profesor Villamil, y que en el documento se denominan "flagelos". (Villamil Quiróz, LA PÉRDIDA DEL CONTROL DEL TERRITORIO EN LA COSMOURBANIZACION, 2018) (Distrito de Cartagena de Indias, 2020)

Así las cosas, entre los diversos sectores de inversión encontramos el "ambiental", el cual supone un enfoque que es definido en el plan de desarrollo como:

"El enfoque ambiental responde a la apremiante necesidad que tiene el mundo de atenuar "la actividad humana, las formas de producción, el crecimiento poblacional acelerado, la urbanización no planificada y otros factores", que "presionan crecientemente a la naturaleza, de la cual dependen las sociedades, reduciendo cada día la capacidad de los ecosistemas de mantener a las generaciones futuras". Y en tal sentido se guía por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), suscritos por Colombia en 2005, que "posicionan la necesidad de incorporar la sostenibilidad en las agendas públicas de los distintos niveles territoriales a través de la inclusión de un enfoque ambiental en las políticas públicas." (Distrito de Cartagena de Indias, 2020)

En el mismo documento del Plan de Desarrollo se señalan algunos de los principales factores o "flagelos" que han afectado la capacidad de la administración local para atener problemas sociales, económicos y ambientales. Ellos son

Cuadro No. 1. Fuerzas de ruptura de los flagelos

Imagen 8: Fuerzas para la ruptura de los flagelos

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital

Fuente: Plan de Desarrollo Distrital, 2020

En concordancia con la nueva perspectiva en "Cartagena resiliente" se plantea la línea estratégica "Salvemos juntos nuestro patrimonio natural", el siguiente conjunto de acciones:
"De manera alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles -ODS- de las Naciones Unidas; las disposiciones legales y normativas del sector ambiente y las orientaciones que ha dado el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS- para su incorporación en los diferentes Planes de Desarrollo de los entes territoriales en Colombia, y los diferentes aportes ambientales y territoriales aportados por los diferentes estudios e instrumentos de planeación y gestión del ambiente en el departamento de Bolívar, la Línea organizó y articuló las diferentes propuestas de acción. La finalidad es la interacción de sociedad-naturaleza y su influencia en el grado de la capacidad del hombre para adaptarse y superar la adversidad donde las comunidades locales y los ecosistemas cumplen un papel importante para su desarrollo y calidad de vida. Así, incluye acciones de desarrollo sectorial que guardan correspondencia con las prioridades de la política ambiental nacional articuladas en torno a: • La conservación, protección y salvaguarda de los bosques, la biodiversidad y los servicios eco sistémicos y los ecosistemas acuáticos. • El Ordenamiento ambiental territorial. • La gestión del Cambio climático y del riesgo ambiental. • La Gestión Integral del recurso hídrico. • El Cuidado y manejo integral de mares, costas y recursos acuáticos. • La Educación, investigación y cultura ambiental. • Negocios verdes, Economía Circular, producción y consumo sostenible.

La Línea se propone una base natural sostenible con una oferta ambiental que provea los recursos naturales y las condiciones ambientales necesarias para todos los habitantes de la ciudad, mediante acciones de conservación, protección y administración adecuada de los recursos naturales.

Es importante destacar que la Alcaldía, EPA, y Cardique, establecerán los mecanismos de coordinación interinstitucional requeridos; para la articulación, alistamiento, ejecución, control y seguimiento, de las acciones sectoriales que por motivo de jurisdicción y competencia sean necesarias para la concreción de los programas, proyectos y acciones consignadas en el proyecto de Plan de Desarrollo Distrital. Lo anterior no será óbice ni limitante, para la participación de otras entidades nacionales, regionales y departamentales, con competencia y jurisdicción en áreas y sectores del Distrito de Cartagena, y con injerencia directa o indirecta en el desarrollo ambiental distrital." (Distrito de Cartagena de Indias, 2020)

En el Plan de Desarrollo se incluye un novedoso programa sobre los "bordes y orillas", fluviales y costeros para promover su protección

"Programa Cartagena Ciudad de Bordes y Orillas Resiliente La pérdida de los manglares ha conllevado desproteger las costas, lo que ha aumentado su vulnerabilidad a eventos climáticos, a la erosión y a la disminución en el número de especies marinas de las que dependen las comunidades. Se trata de proteger la línea de Costa con obras que ayuden a mitigar la erosión costera causada por el aumento del nivel del mar y generada por el cambio climático y pérdida de manglares, para salvaguardar las especies marinas, vida y bienes de las comunidades." (Distrito de Cartagena de Indias, 2020)

Y dos macroproyectos estratégicos y por consiguiente de alta consideración:
"Sistema de Caños y Lagos- La recuperación del Sistema Integrado de Caños, Lagos, Lagunas y Cuencas Hídricas de Cartagena (CLLC). La obra comprende dos ejes: en primer lugar, la intervención del caño Juan Angola, las lagunas de Marbella, El Cabrero y Chambacú, y en segunda medida, la ciénaga de las Quintas, el caño de Bazurto y la laguna San Lázaro.

Recuperación Ciénaga de la Virgen". (Distrito de Cartagena de Indias, 2020)
De acuerdo con lo que ha indicado los Órganos de Control sobre la Administración Distrital de Cartagena de Indias, durante muchos años se enquistó una dirigencia que se apropió de los recursos públicos y de la nómina de las entidades del Distrito que no afrontó los diversos problemas sociales, económicos y ambientales que fueron creciendo con el poblamiento dinámico que se ha señalado en las páginas anteriores. (El Tiempo, 2020) (Contraloría General de la República, 2020) (Procuraduría General de la Nación, 2020)

Las afectaciones a los ecosistemas por factores antrópicos se fueron produciendo sin ninguna mitigación, control y ordenamiento por parte de las autoridades constituidas para hacerlo. El Estado local, en la práctica no atendió a la dinámica de destrucción de los ecosistemas continentales, costeros o marinos, como se ha mostrado en los documentos producto de los estudios que han realizado hace casi veinte años distintas instituciones y organizaciones públicas y privadas, tales como Invemar, las universidades, Cardique, EPA, entre otros.

La fragilidad de las nuevas instituciones creadas para atender las diversas problemáticas, entre las que se incluyen, después de los 70 del siglo XX, la del medio ambiente, se vio incrementada por conductas que impedían su trabajo pleno. Actores públicos y privados impidieron que Cardique, EPA y otras autoridades ambientales en el Distrito de Cartagena emprendieran cruzadas para mitigar la destrucción de los recursos ambientales de las zonas urbana y rural. (W Radio, 2020) (Tiempo, 2020) (Portafolio, 2019) (El Tiempo, 2020) (El Heraldo, 2020)

En la página del EPA se encuentran varios estudios realizados sobre la zona de Bazurto, el Alto de la Popa, la contaminación de las Ciénagas y de la Bahía, pero no se reportan acciones significativas que hayan mitigado dichas afectaciones que se volvieron históricas en la ciudad.

En consecuencia, la sostenibilidad ambiental de las acciones del Distrito de Cartagena se podrá empezar a evaluar a partir de las acciones sistemáticas que empiecen a realizar las instituciones distritales desde 2020. Se debe tener en cuenta que los recursos financieros del Distrito de Cartagena provienen, en su mayoría, de las transferencias llamadas Sistema General de Participaciones, SGP, y que por orientaciones constitucionales y legales estos recursos se asignan primordialmente para Salud, Educación y Saneamiento Básico. Cada año el Distrito de Cartagena administra, aproximadamente dos billones de pesos de los cuales quinientos mil millones los asigna para funcionamiento de sus entidades del orden central y descentralizado, entre las que se encuentra el Epa.

De la misma forma, en los demás pilares del plan "Por una Cartagena libre y resiliente" se incluyen el conjunto de programas, por un valor de más de seis billones de pesos, que se ejecutarán en los próximos cuatro años para reducir la pobreza extrema, mejorar la calidad de la oferta educativa primaria, secundaria, técnica, y superior, la salud, vivienda, servicios públicos, espacio público, vías, entre otros que buscan hacer de Cartagena de Indias una ciudad sostenible o sustentable cuando arribe a sus primeros 500 años de fundación en el 2033. (Distrito de Cartagena de Indias, 2020)

Conclusiones

- La Descentralización Política, Fiscal y Administrativa le permitió a Cartagena de Indias convertirse en una Distrito Cultural, Histórico y Turístico desde 1987. Con las reformas de ese decenio y la nueva constitución política expedida en 1991 se garantizó dicha descentralización, permitiendo autonomía en la elección popular de Alcaldes y Concejales, definición de su propia estructura administrativa y administración de los recursos asignados por la Constitución y las leyes.

- A pesar de esta decisión hubo una red de actores estratégicos, entre los cuales se encontraban los gobiernos distritales, que ejecutaron una intensa cooptación de las instituciones, que buscaron enriquecerse e impidieron el desarrollo institucional y la ejecución de políticas públicas, por lo que terminó realizándose una gestión no "sustentable" y por la "abulia urbana" terminó convirtiendo a Cartagena de Indias en una "ciudad fallida".

- El nuevo gobierno Distrital de Cartagena de Indias, representado en el alcalde William Dau Chamat, debió afrontar la pandemia del Covid 19, con los recursos humanos, financieros y logísticos disponibles, y una cultura de informalidad con gran peso dentro de la vida citadina.

- Cinco meses después de la llegada del virus y de una cuarentena generalizada con toques de queda y crecientes cifras de contagios, hospitalizados y muertos en la ciudad, se empezaron a mostrar tendencias a la reducción de los casos que requerían hospitalización y muertes diarias en la ciudad, generando una atmósfera de confianza.

- En las últimas semanas se han incrementado las acciones delincuenciales en las calles de la ciudad, especialmente en los barrios de estratos medios y bajos, incrementando la sensación de inseguridad que debe ser afrontada por el gobierno local, el cual también debe buscar la reactivación de sectores económicos no esenciales que signifiquen la disminución paulatina del desempleo que se produjo con la extensa cuarentena de cuatro meses.

- También se espera que los problemas sociales y ambientales ya identificados como la destrucción de la flora y la fauna, los sistemas submarinos coralinos, las fuentes y corrientes de agua entre ciénagas, la contaminación antrópica de dichas ciénagas y cuerpos de agua dulce, se mitiguen según las perspectivas de los objetivos del milenio propuestos al 2030.

Bibliografía

Alcaldía de Cartagena de Indias. (23 de Agosto de 2020). *https://www.youtube.com/watch?v=5MIzQqWAP48*. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=5MIzQqWAP48: https://www.youtube.com/watch?v=5MIzQqWAP48

Alcaldía de Cartagena de Indias. (24 de Agosto de 2020). *https://www.youtube.com/watch?v=RMwIeHMkhjc*. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=RMwIeHMkhjc: https://www.youtube.com/watch?v=RMwIeHMkhjc

Alcaldía de Cartagena de Indias. (22 de Agosto de 2020). *https://www.youtube.com/watch?v=ZUmZlsvUHXA*. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=ZUmZlsvUHXA: https://www.youtube.com/watch?v=ZUmZlsvUHXA

BARRERA SILVA, P. (02 de Enero de 2015). https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15047238. *El Tiempo*, pág. 1.

Castro Alfaro, A. (2014). Planificación territorial en la Ciudad De Cartagena: una relación dialéctica entre desarrollo sostenible y sostenibilidad ambiental. *AGLALAA (revista virtual)*, 15.

Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas, CIOH. (19 de Agosto de 2020). *https://www.cioh.org.co/index.php/es/*. Obtenido de https://www.cioh.org.co/index.php/es/: https://www.cioh.org.co/index.php/es/

Comisión Colombiana del Océano. (19 de Agosto de 2020). *http://www.cco.gov.co/docs/cont_marina/pnicm-01.pdf*. Obtenido de http://www.cco.gov.co/docs/cont_marina/pnicm-01.pdf: http://www.cco.gov.co/docs/cont_marina/pnicm-01.pdf

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (24 de Agosto de 2020). *http://concejodistritaldecartagena.gov.co/plan-de-desarrollo-2020-2023/.* Obtenido de http://concejodistritaldecartagena.gov.co/plan-de-desarrollo-2020-2023/: http://concejodistritaldecartagena.gov.co/

Congreso de la República. (19 de Agosto de 2020). *http://portal.anla.gov.co/sites/default/files/leyes/ley_0768_310702_0.pdf*. Obtenido de http://portal.anla.gov.co/sites/default/files/leyes/ley_0768_310702_0.pdf: http://portal.anla.gov.co/sites/default/files/leyes/ley_0768_310702_0.pdf

Congreso de la República de Colombia. (19 de Agosto de 2020). *http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html*. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Contraloría General de la República. (21 de Agosto de 2020). *https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47d08180ff.* Obtenido de https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47d08180ff: https://www.contraloria.gov.co/

Corporación Autónoma Regional del Canal de Dique, Cardique. (19 de Agosto de 2020). *https://cardique.gov.co/corporacion/resena-historica/*. Obtenido de https://cardique.gov.co/corporacion/resena-historica/: https://cardique.gov.co/corporacion/resena-historica/

Departamento Nacional de Estadística, Dane. (19 de Agosto de 2020). *https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018*. Obtenido de https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-

tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018

Díaz Medoza, C., Castro Angulo, I., & Manjarrez Paba, G. (12 de Agosto de 2020). *http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2016/10/MANGLES-DE-CARTAGENA.pdf.* Obtenido de http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2016/10/MANGLES-DE-CARTAGENA.pdf: http://observatorio.epacartagena.gov.co/

Direccion General Marítima, Dimar, Autoridad Nacional Maritima. (19 de Agosto de 2020). *https://www.dimar.mil.co*. Obtenido de https://www.dimar.mil.co: https://www.dimar.mil.co

Distrito de Cartagena de Indias. (21 de Agosto de 2020). *http://ieu.unal.edu.co/.* Obtenido de http://ieu.unal.edu.co/images/Planes_de_Desarrollo_2020/2.Plan_de_Desarrollo_Cartagena_2020-2023.pdf: http://ieu.unal.edu.co/images/Planes_de_Desarrollo_2020/2.Plan_de_Desarrollo_Cartagena_2020-2023.pdf

El Heraldo. (2020). *https://www.elheraldo.co/judicial/en-video-ocupan-bienes-por-20mil-millones-por-corrupcion-en-cardique-636413.* Cartagena de Indias: El Heraldo.

El Tiempo. (21 de Julio de 2020). Procuraduría desempolva el mayor escándalo de corrupción en Cartagena. *El Tiempo*, pág. 1.

ENINCO S.A.; EPA. (2015). *Definición de las líneas base de la Estructura Ecológica EEP para el perímetro urbano del Distrito de Cartagena.* Cartagena de Indias: Informe Final.

ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA. (11 de Agosto de 2020). *http://observatorio.epacartagena.gov.co/ftp-uploads/ga-eco-caracterizacion-biofisica-socioeconomica-cienaga-de-las-quintas.pdf*. Obtenido de http://observatorio.epacartagena.gov.co/ftp-uploads/ga-eco-caracterizacion-biofisica-socioeconomica-cienaga-de-las-quintas.pdf: http://observatorio.epacartagena.gov.co/

ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA. (12 de Agosto de 2020). *http://observatorio.epacartagena.gov.co/gestion-ambiental/ecosistemas/lagunas-y-cuerpos-de-agua-internos/bahia-interna-de-cartagena/generalidades/.* Obtenido de http://observatorio.epacartagena.gov.co/gestion-ambiental/ecosistemas/lagunas-y-cuerpos-de-agua-internos/bahia-interna-de-cartagena/generalidades/: http://observatorio.epacartagena.gov.co/

ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA. (11 de Agosto de 2020). *http://observatorio.epacartagena.gov.co/gestion-ambiental/ecosistemas/lagunas-y-cuerpos-de-agua-internos/generalidades/*. Obtenido de http://observatorio.epacartagena.gov.co/gestion-ambiental/ecosistemas/lagunas-y-cuerpos-de-agua-internos/generalidades/: http://observatorio.epacartagena.gov.co/

ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA. (12 de Agosto de 2020). *http://observatorio.epacartagena.gov.co/gestion-ambiental/ecosistemas/la-popa/acciones-prioritarias-para-el-cerro-de-la-popa-cartagena/.* Obtenido de http://observatorio.epacartagena.gov.co/gestion-ambiental/ecosistemas/la-popa/acciones-prioritarias-para-el-cerro-de-la-popa-cartagena/: http://observatorio.epacartagena.gov.co/

ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA. (11 de Agosto de 2020). *http://observatorio.epacartagena.gov.co/gestion-ambiental/ecosistemas/proyecto-cienaga-de-la-virgen/introduccion/*. Obtenido de http://observatorio.epacartagena.gov.co/gestion-ambiental/ecosistemas/proyecto-cienaga-de-la-virgen/introduccion/: http://observatorio.epacartagena.gov.co/

ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA. (11 de Agosto de 2020). *http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2016/06/tomo-iii-anexo-5-gu-a-para-el-manejo-de-fauna-asociado-con-presencia-de-aves.pdf*. Obtenido de http://observatorio.epacartagena.gov.co/: http://observatorio.epacartagena.gov.co/

ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA. (11 de Agosto de 2020). *VEGETACIÓN. GENERALIDADES*. Obtenido de http://observatorio.epacartagena.gov.co/gestion-ambiental/ecosistemas/vegetacion/linea-base-caracterizacion-y-diagnostico-de-la-vegetacion-urbana/generalidades/: http://observatorio.epacartagena.gov.co/gestion-ambiental/ecosistemas/vegetacion/linea-base-caracterizacion-y-diagnostico-de-la-vegetacion-urbana/generalidades/

Establecimiento Público Ambiental, EPA. (19 de Agosto de 2020). *https://epacartagena.gov.co*. Obtenido de https://epacartagena.gov.co: https://epacartagena.gov.co

Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andréis". (19 de Agosto de 2020). *http://www.invemar.org.co*. Obtenido de http://www.invemar.org.co: http://www.invemar.org.co

Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens, W. (1972). *Los límites del crecimiento.* Boston: The Club of Rome.

Meisel, A., & Aguilera, M. (2009). *Tres siglos de historia demográfica de Cartagena de Indias.* Cartagena de Indias: Contacto Gráfico Ltda.

MIT UTB. (12 de Agosto de 2020). *http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2016/10/MERCADO-BAZURTO.pdf.* Obtenido de http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2016/10/MERCADO-BAZURTO.pdf: http://observatorio.epacartagena.gov.co/

Moreno, C. (2019). http://nomadas.ucentral.edu.co/index.php/inicio/46-descentralizacion-procesos-y-tendencias-nomadas-3/720-descentralizacion-y-politica-social-en-colombia-la-coalicion-de-los-objetivos-cercenados. *Nómadas*, 9.

NAVA SAENZ, A. M. (12 de Agosto de 2020). *http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2016/10/DISEÑO-URBANO-BAZURTO.pdf.* Obtenido de http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2016/10/DISEÑO-URBANO-BAZURTO.pdf: http://observatorio.epacartagena.gov.co/

ONU. (22 de Agosto de 2020). *https://www.un.org/es/sections/general/un-and-sustainability/index.html*. Obtenido de https://www.un.org/es/sections/general/un-and-sustainability/index.html: https://www.un.org/es/sections/general/un-and-sustainability/index.html

Portafolio. (1 de Agosto de 2019). Obras del Canal de Dique le costarían 4.4 billones al país. *Portafolio*, pág. 1.

Procuraduría General de la Nación. (21 de Agosto de 2020). *https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5/21_365%20Días%20PGN%20feb%2020%20low.pdf.* Obtenido de https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5/21_365%20Días%20PGN%20feb%2020%20low.pdf: https://www.procuraduria.gov.co/

Responsabilidad Social, Empresarial y sustentabilidad. (22 de Agosto de 2020). *https://www.responsabilidadsocial.net/sustentabilidad-social-equilibrio-y-armonia/#:~:text=La%20sustentabilidad%20social%20significa%20tomar,siguiente%20generación%20un%20mundo%20estable.* Obtenido de https://www.responsabilidadsocial.net/sustentabilidad-social-equilibrio-y-armonia/#:~:text=La%20sustentabilidad%20social%20significa%20tomar,siguiente%20generación%20un%20mundo%20estable.: https://www.responsabilidadsocial.net/

Sy Corvo, H. (21 de Agosto de 2020). *Sustentabilidad Económica: Características y Estrategias*. Obtenido de https://www.lifeder.com/sustentabilidad-economica/#:~:text=La%20sustentabilidad%20económica%20es%20la,la%20recuperación%20y%20el%20reciclaje.: https://www.lifeder.com/

Tiempo, E. (27 de Junio de 2020). Canal del Dique, la megaobra que culminó en tragedia ambiental. *El Tiempo*, pág. 1.

Villamil Quiróz, J. d. (2018). *LA PÉRDIDA DEL CONTROL DEL TERRITORIO EN LA COSMOURBANIZACION.* Madrid: Editorial Académica Española.

Villamil Quiróz, J. d. (22 de Agosto de 2020). *https://www.academia.edu/4799163/Ciudad_Fallida_Failed_City_*. Obtenido de https://www.academia.edu/4799163/Ciudad_Fallida_Failed_City_: https://www.academia.edu/4799163/Ciudad_Fallida_Failed_City_

W Radio. (2020). *https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/procuraduria-destituyo-e-inhabilito-por-18-anos-a-exdirector-de-cardique/20200710/nota/4053838.aspx.* Bogotá D.C.: W Radio.

¿Cómo hacer sostenibles a las ciudades iberoamericanas?

María Magdalena García Alfonso

Responder esta pregunta exige partir del análisis del cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS_, ruta pactada en el año 2015 por 193 países, incluidos los iberoamericanos sobre los cuales se centrará la atención. Dicho análisis es fundamental para precisar el estado actual de su avance y a partir de ello, hacer visibles algunos retos de política pública que demandan las ciudades iberoamericanas. Solo restan 9 años para dar cuenta del cumplimiento de la Agenda 2030 y a la lentitud con la que muchos países iberoamericanos han venido resolviendo problemas cruciales para sus habitantes se suma la inesperada pandemia mundial por Covid 19. Este cruce del estado anterior con los efectos de la pandemia agudiza la crisis civilizatoria que ha mantenido en riesgo la vida en el planeta y en entredicho a la misma democracia por la constante violación y vulneración de los derechos humanos. Dicha crisis representa un llamado a cada país con sus respectivas ciudades a revisar y a repensar sus problemas ambientales, alimentarios, climáticos, energéticos, políticos, éticos, económicos, como también a reflexionar sobre la preeminencia dada a la razón instrumental que posiciona, en primer lugar, la "utilidad" de las acciones y el conocido aforismo maquiavélico de que el fin justifica los medios.

La amalgama de problemas públicos que afectan y se tornarán más críticos en postpandemia exige la inaplazable voluntad del conjunto de países iberoamericanos para repensar su intervención mediante el desarrollo de políticas públicas que trasciendan la inmediatez necesaria, visionando escenarios de mediano y largo plazo que integren el ejercicio del poder y de la legitimidad que comporta la participación de los diversos actores sociales para afrontar de manera efectiva la desigualdad, la exclusión, la injusticia, la inequidad, en los diversos tipos de sociedades y culturas iberoamericanas.

Capítulo 1 Algunos conceptos centrales

Transitando hacia una categoría integral de desarrollo sostenible

Dentro de lo perfectible, el Informe Brundtland- 1987- (liderazgo de Harlem Brundtland, primera ministra de Noruega) significó la fundación del concepto de Desarrollo Sostenible en un contexto de desarrollo económico capitalista, de graves problemas sociales y altos costos medioambientales.

Dicho informe presentado a la Organización de Naciones Unidas -ONU-, de corte ecológico e intergeneracional asumió el desarrollo sostenible como la capacidad de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos de las siguientes generaciones. Aunque dejaba por fuera dimensiones del desarrollo sostenible, esta noción sentó las bases para continuar la discusión sobre aspectos esenciales: "en los gobiernos nacionales y en las instituciones multilaterales ha aumentado la conciencia de que es imposible separar las cuestiones del desarrollo económico con las del medio ambiente" (Informe Brundtland, ONU, Página 17). Este aporte fue tomado en cuenta, entre otros, por (Sachs, 2015, pág. 17) para proponer:

> El desarrollo sostenible implica no solo a uno sino a cuatro sistemas complejos en interacción entre sí. Va asociado a la *economía global*, que actualmente llega hasta todos los rincones del mundo; trata acerca de *interacciones sociales* relacionadas con la confianza, la ética, la desigualdad, así como con las redes de apoyo comunitario (incluidas las nuevas comunidades globales online generadas por las recientes revoluciones en las tecnologías de la información y la comunicación, conocidas como TIC); analiza los cambios en *sistemas complejos de la Tierra* como el clima y los ecosistemas; y estudia problemas de *gobernanza*, incluido el comportamiento de los gobiernos y las empresas.

La siguiente representación gráfica permite precisar la propuesta de Sachs:

Figura 1. Representación de las dimensiones del Desarrollo Sostenible propuesta por Sachs, 2015

Elaboración propia tomando como base el gráfico de autor desconocido bajo licencia CC BY-SA

Advierte Sachs (2015, pág. 17) que:

> Los sistemas complejos requieren a su vez una cierta complejidad de pensamiento. Es un error pensar que los problemas de desarrollo sostenible del mundo pueden resolverse con una sola idea o solución. Un fenómeno complejo como la pobreza en un contexto de abundancia obedece a muchas causas que se resisten a un diagnostico o prescripción simple, igual que ocurre con los problemas ambientales o con las comunidades rotas por la desconfianza y la violencia.

Ahora bien, si esta visión holística de desarrollo sostenible traducida en los 17 ODS es asumida por los distintos gobiernos, deberá ser la orientadora de la planeación del desarrollo y el motor de esfuerzos conjuntos para lograr transformaciones reales, según las singularidades de las distintas ciudades de los países comprometidos, para el caso, las ciudades iberoamericanas.

Las Políticas Públicas

Frente a un variopinto conjunto de acepciones sobre políticas públicas, se advierte que la transformación de este concepto obedece tanto a la dinámica de los problemas que emergen en los sistemas sociales, políticos, económicos, ambientales, de gobernanza, en fin, culturales, con cada momento histórico, así como al ejercicio del poder para diseñarlas, ajustarlas, modificarlas e incluso, transformarlas totalmente.

Una acepción de política pública la propone Alejo Vargas (1.999, pág. 57): "conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a cuestiones socialmente problemáticas, que pretenden o que buscan resolver esas situaciones o llevarlas a niveles manejables".

Pero advierte el autor que:

> Una política pública está condicionada por un juego de fuerzas: el contexto externo, el proyecto político dominante –que de alguna manera se expresa en el plan de desarrollo-, el problema de recursos, las propuestas de distintos actores, el tamaño del problema y todo esto se define en el espacio del régimen político pues todos estos factores están afectando en uno u otro sentido. El régimen político permite entender cómo es ese proceso de formulación de las políticas públicas, como también, entender que existen formas particulares de dominación estatal sobre la sociedad en cada momento particular en el cual emergen las políticas públicas. (Vargas V., 1.999. pág. 30)

Finalmente, precisa que "la política pública es la concreción del Estado en acción, en movimiento frente a la sociedad y sus problemas" (Vargas, 1999, pág. 57)

Para Roth (2002, p. 19), las políticas públicas son programas de acción que representan la realización concreta de decisiones colectivas y el medio usado por el Estado en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces, pero a su vez, la forma más clara de evaluar el tipo de Estado que está operando en una entidad territorial, en una región, es evaluando los resultados de las políticas públicas.

Ahora bien, emerge una pregunta de especial interés formulada por Torres –Melo y Santander (2013, pág. 10), en la que interrogan ¿Por qué si en el discurso y en la práctica de lo público nos quejamos de falta de una política, a la hora de actuar recurrimos al mundo jurídico y administrativo para solucionar los problemas sociales y no buscamos la construcción o por lo menos el fortalecimiento de políticas públicas que trasciendan las emergencias y propicien cambios más duraderos en el tiempo? Sus argumentos permiten inferir que tal situación obedece a que se termina equiparando la política pública con las leyes, los proyectos, la gestión, la gerencia, los indicadores y con otros aspectos de lo público. Equiparar la política pública a la Ley, demanda aclaración, entendiendo que esta última formaliza su contenido, pero en sí misma, no es la política pública, aunque sí es la vía que orienta el curso de su acción y su cumplimiento.

Para estos autores, la política pública "es el resultado de un proceso social, no de un mandato jurídico ni de una decisión administrativa, es, por el contrario, la concreción de unos ideales que se construyen a partir de unas dinámicas sociales que requieren ser interpretadas y llevadas a una toma de decisiones capaces de ser administradas y continuamente revisadas" (pág. 11), posición que permite ubicar a la participación ciudadana como una dimensión que trasciende los enunciados formales y cobra vida en la dimensión pública porque es ahí, en lo público donde la sociedad civil ejerce el poder esto es, en la política, para disentir, consensuar, acordar, pactar y decidir con carácter vinculante.

Habría que precisar también, que el rol de otros actores sociales como la academia con la producción de conocimiento, de pensamiento crítico, propositivo, innovador, no puede estar ajena a la construcción de políticas públicas, como tampoco los productores de bienes y servicios. Por tanto:

> Las políticas públicas son reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales. Por lo tanto, las políticas públicas no son solo documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, su papel va más allá; son la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía (Torres –Melo y Santander, 2013, pág. 13)

Así las cosas, las políticas públicas son procesos de construcción social en los que se destaca la responsabilidad del gobierno, pero ineludiblemente compromete la participación de los demás actores sociales porque justamente se trata de dar respuesta a necesidades, anhelos, expectativas, problemas, en el ámbito de lo público.

En todo caso, las diferentes acepciones de política pública permiten preguntar por el ejercicio, distribución y organización del poder en los diferentes grupos sociales al momento de precisar los problemas relacionados con el desarrollo sostenible, para decidir el contenido, el sentido y la pertinencia de las políticas públicas en dirección a solucionar tales problemas, pues a pesar del reconocimiento de la participación como derecho fundamental y piedra angular de la legitimidad de las políticas públicas, estas continúan sumidas en una racionalidad técnica en la que el gobierno decide gran parte de las soluciones frente a los problemas públicos atendiendo a información que ofrece la estadística y los equipos de gobierno y menos a una racionalidad democrática de corresponsabilidad entre los actores sociales.

Emerge entonces la pregunta ¿qué respuestas se están gestionando en cada país y consecuentemente, en las ciudades iberoamericanas, para resolver los problemas relacionados con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, en forma total, parcial o mínimo, para llevarlos a niveles manejables? ¿Qué evidencias podrán presentar los gobernantes de los 193 países firmantes del compromiso con la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible y de manera particular cuáles políticas públicas requieren mayor replanteamiento en los países iberoamericanos como consecuencia del impacto negativo por la emergencia de la pandemia COVID 19?

Capítulo 2. La gestión del desarrollo sostenible en ciudades iberoamericanas

Si la gestión de la sostenibilidad de las ciudades en el siglo XX e inicios del XXI representaba un reto permanente para los gobiernos de cada país iberoamericano, con la pandemia por Covid 19 emergen desafíos de mayor complejidad relacionados con la crisis civilizatoria: acentuados problemas alimenticios, climáticos, sociales, políticos, energéticos, ambientales, productivos, de crecimiento poblacional, disputa y arrasamiento de recursos naturales, consumo incontrolado con la consecuente producción de residuos contaminantes del suelo, del aire, de los cuerpos de agua. Así mismo, con alteraciones de la salud y consecuentemente, con las transformaciones ideológicas, culturales y la falta de respuestas efectivas de algunos sistemas de gobierno para afrontarlos. Esta situación se hace mucho más notoria en países subdesarrollados, que suman a su propia situación la incompetencia de sus gobernantes, la corrupción, la frágil formación política de los diversos actores sociales para cuidar, proteger, potenciar y mantener en el mediano y largo plazo los recursos naturales, para desestructurar comportamientos violentos, destructivos y para disponerse a hacer parte de la solución en el mejoramiento de la calidad de vida en sus entornos, como bien colectivo.

Todo esto obliga a abrir los ojos frente al futuro de corto plazo, pero mucho más, al de mediano y largo plazo frente a la necesidad de contar con ciudades que, independiente del incremento de sus poblaciones exigen potenciar esfuerzos de todos los actores sociales para avanzar en la sostenibilidad ambiental, económica, social y de gobernanza. Las ciudades se ven abocadas a repensarse y a prever colosales esfuerzos para actuar de manera efectiva sobre problemas que ponen en riesgo la vida de los seres humanos y de nuestro planeta. Emerge entonces la pregunta sobre la efectividad de las acciones a corto plazo, esto es, durante los períodos de gobierno que por lo general son insuficientes e ineficaces frente a problemas ambientales, sociales, políticos, éticos, económicos, cuya gravedad se ha venido fraguando desde su misma creación. Esto lleva a pensar en la necesidad inaplazable de replantear acuerdos y políticas públicas regionales e incluso mundiales, con compromisos efectivos sobre su carácter vinculante, ante un presente poco efectivo en el cumplimiento de los acuerdos como países miembros de las Naciones Unidas y de cara a la Agenda del 2030.

La pandemia como fenómeno inesperado está develando la necesidad de repensar y actuar para rehabitar y conservar el planeta de manera inteligente. De allí que todo enfoque del desarrollo sostenible se deba hacer en prospectiva, visionando escenarios viables, deseables, pertinentes, ante la complejidad y el tiempo que demanda la solución de problemas relacionados con el consumo no razonable, con la depredación de ecosistemas, sociales, económicos, productivos, educativos, de salud, entre otros, de acuerdo con la singularidad de cada país.

Retos a la administración pública de las ciudades iberoamericanas sobre políticas públicas y los ODS. Su responsabilidad por lo que hace, pero también por lo que no hace, calla y acepta.

Uno de los eventos críticos a nivel mundial en el año 2020 fue la sorpresiva emergencia de la pandemia por Covid 19; su instalación en casi todos los países hará que, por lo menos en las ciudades iberoamericanas, la administración pública se vea forzada a realizar drásticos ajustes en la forma de gestionar lo público, en particular por la desigualdad social que se agudizará con la crisis, dejando en evidencia la fragilidad de los sistemas social, político, educativo, de salud, socioambiental, económico.

Evidencias sobre incremento de pobreza, hambre, desempleo, reactivación de las migraciones en busca de mejores destinos; pondrán en entredicho la priorización de problemáticas y las intervenciones para resolverlas, así como la efectividad, pertinencia y legitimidad de las políticas públicas y sus limitados recursos.

Por su parte, impactos positivos como los observados en el cambio climático a consecuencia de la disminución de gases de efecto invernadero producto del descanso obligado de combustibles fósiles (petróleo y sus derivados, gas y carbón), son mucho más circunstanciales y su ocurrencia no deriva de la racionalidad en la gestión y desarrollo de políticas públicas, como tampoco representan transformaciones culturales de fondo. La continuidad de estos estados excepcionales no estará garantizada por sí sola en postpandemia, por el contrario, la administración pública tiene la tarea de visionar políticas públicas y estrategias a corto, mediano plazo y en prospectiva, a fin de controlar los daños ambientales que pueden surgir por el incremento de disputas frente al uso de los recursos naturales.

Uno de los factores que Sachs (2015, pág.8) toma en cuenta en torno al desarrollo sostenible es el incremento poblacional: "La población mundial sigue aumentando a gran velocidad, en unos 75 millones de personas por año. En la década de 2020 habrá 8.000 millones de personas, y tal vez 9.000 millones a comienzos de la década de 2040", indicativos que llevan a preguntar por la visión de futuro en prospectiva y la necesidad de no aplazar más la construcción de dicho futuro mediante el desarrollo de políticas públicas deseables, pertinentes, viables, en tanto se puede visionar que no hacerlo puede llevar a que franjas considerables de población lleguen a pauperizar mucho más sus vidas y por su parte, los ricos a querer acumular más riqueza, situación que comporta problemas conexos que traen mayor pobreza, hambre y desequilibrio ecosistémico. Sachs (2015, págs. 8-9) lo describe así:

> Todos estos miles de millones de personas tratan de encontrar un lugar dentro de la economía mundial. Los pobres luchan por conseguir el alimento, el agua, la atención sanitaria y el cobijo que necesitan para su mera supervivencia. Aquellos que se encuentran apenas por encima del umbral de la pobreza tratan de garantizar un futuro mejor y más próspero para sus hijos. Los ciudadanos de los países de ingresos altos esperan que los avances tecnológicos se traduzcan en niveles aún mayores de bienestar para ellos mismos y sus familias. Parece que entre los superricos también hay empujones por hacerse con un lugar en la lista de los más ricos del mundo.

Con relación a los países iberoamericanos, aproximadamente 682 millones de habitantes demandarán de sus respectivos gobiernos políticas públicas para afrontar el incremento de pobreza, hambre, inseguridad, desempleo y de manera particular, el deterioro de la salud física y mental, como también la injusticia social traducida en exclusión, violencia y ausencia de paz, frente a un decrecimiento económico traducido en disminución del PIB per cápita, lo que les exigirá ingentes esfuerzos en política pública estratégica para impactar en forma positiva los indicadores de desigualdad; estas transformaciones requieren la voluntad política y económica de los actores sociales que pueden contribuir a corregir fallas estructurales de la economía de mercado; aunque advierte Sachs (2015, pág. 22):

> (...) desde una perspectiva normativa podríamos decir que una buena sociedad no es únicamente una sociedad económicamente próspera (con unos elevados ingresos per cápita), sino que ha de ser también socialmente inclusiva, ambientalmente sostenible y bien gobernada. Ésa es mi definición de trabajo de los objetivos normativos del desarrollo sostenible, y es también el enfoque de los ODS adoptados por los Estados Miembros de la ONU. La pregunta fundamental es cómo usar nuestra comprensión de las interacciones entre la economía, la sociedad, el medio ambiente y el gobierno para determinar el mejor modo de crear sociedades prósperas, inclusivas, sostenibles y bien gobernadas; en otras palabras, ¿cómo se pueden alcanzar los ODS?

Y advierte que una de las condiciones básicas para hacer posible y real el desarrollo sostenible es partir de su reconocimiento "como un conjunto de objetivos compartidos por todo el planeta" (Sachs, pág. 23). De ello es posible inferir que el futuro de Iberoamérica es su presente en continua transformación: sus ciudades como construcciones culturales en continua tensión con todo lo que tienen, les falta y les sobra en términos de sostenibilidad ambiental, inclusión social y buen gobierno. Ellas traducen la crisis civilizatoria, como aquella manifestación de la impotencia del modelo económico, político, social, productivo, ético, cultural, para construir calidad de vida, pero a su vez comportan potencialidades para su desarrollo sostenible.

Objetivos de desarrollo Sostenible: un panorama poco alentador y mucho por hacer

Es claro que los 193 países miembros de la ONU comprometidos con los 17 ODS difieren en sus niveles de desarrollo y en los problemas que los afectan. Para las ciudades de los países Iberoamericanos, la emergencia del COVID 19 se convierte en un factor que ahonda los puntos de inflexión en la vida de las personas, en el contenido y sentido de lo público y de su administración, en el cuidado y uso de los recursos ambientales, en las formas ejercer el poder en torno a lo público, lo que sin duda exigirá a sus actores sociales (academia, Estado, sociedad civil, productores de bienes y servicios) repensar, replanificar, reorganizar la vida en las ciudades con lógicas y estrategias disruptivas para afrontar sus particulares fragilidades, visibles al momento de evaluar los indicadores de avance en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible a sus respectivos países, antes de la pandemia, caso del estudio de Sachs et al. 2017 y posterior a la pandemia, por entidades de reconocido prestigio ONU, CEPAL, la academia mediante conocimiento producido por universidades de trayectoria investigativa[1] (estudio 2020 de la universidad de los Andes)

Comprobar la fragilidad de la vida en el planeta por acciones naturales y antrópicas en forma continua, obliga a sus ciudades a repensar cómo afirmar la vida en el presente visionando escenarios a futuro, a potenciar la resiliencia social, ambiental, económica, institucional, a gestionar lo público con la lógica de la gobernanza. Aun así, también se prevé que tanto países desarrollados como subdesarrollados son responsables de los desafíos globales que representan algunos Objetivos del Desarrollo Sostenible y que, desde sus respectivos entornos locales pueden y deben contribuir al logro de resultados que se conocerán en el ámbito mundial en el 2030, tal como fue pactado.

De manera particular, la responsabilidad y el compromiso de las ciudades iberoamericanas con el avance en torno a los 17 ODS exige procesos de revisión crítica sobre las razones de sus fragilidades y estancamientos señalados por los indicadores y obliga a replantear estrategias de impacto positivo asociadas al desarrollo de políticas públicas efectivas en torno al rezago en el logro de metas que representan su talón de Aquiles. Surge entonces la pregunta por el estado de avance en cada uno los siguientes 17 Objetivos:

17 OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN PAÍSES IBEROAMERICANOS			
1. Fin de la pobreza: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo (7 metas)	2. Hambre cero: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible (8 metas)	3. Salud y bienestar: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades (12 metas)	4. Educación de calidad: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos (10 metas)

[1] Por citar, el estudio liderado por la universidad de los Andes, en Colombia, 2019

5. Igualdad de género: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas (10 metas)	6. Agua limpia y saneamiento: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos (8 metas)	7. Energía asequible y no contaminante: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos (5 metas)	8. Trabajo decente y crecimiento económico: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (12 metas)
9. Industria, innovación e infraestructura: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación (8 metas) (7)	10. Resolución de las desigualdades: Reducir la desigualdad en y entre los países (10 metas)	11. Ciudades y comunidades sostenibles: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (10 metas) (5)	12. Producción y consumos responsables: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (11 metas)
13. Acción por el clima: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (5 metas)	14. Vida submarina: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible (10 metas)	15. Vida de ecosistemas terrestres: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad (12 metas)	16. Paz, justicia e instituciones sólidas: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas (12 metas) (2)
17. Alianzas para lograr los objetivos: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (19 metas)			

El punto de partida de este análisis lleva reconocer la existencia de contrastes significativos entre naciones desarrolladas y no desarrolladas. Así, mientras algunos países, a 2020, tienen relativamente solucionado problemas de pobreza, hambre, agua potable y saneamiento, salud y bienestar, entre otros, su fragilidad puede estar en que no han avanzado lo suficiente con el desarrollo de políticas públicas para transitar de manera contundente del uso de sistemas energéticos de fuentes de alto carbono a sistemas energéticos renovables, como puede ser el caso, entre otros, de Suecia, Dinamarca, Noruega, Canadá, República Checa, Eslovenia, Japón, Singapur, Australia. Infortunadamente este no es el panorama para muchos países iberoamericanos, ni latinoamericanos, cuyas políticas públicas no han resuelto problemas sobre mínimos vitales, esto es, de derechos humanos fundamentales.

Ahora bien, aunque la respuesta a la pregunta por el avance en el cumplimiento de los ODS después de la pandemia por COVID 19 es incierta de alguna manera, es posible que los países iberoamericanos puedan contar con algunos referentes generales que aportan evaluaciones de expertos, antes y después de la pandemia. Se trata de dos estudios.

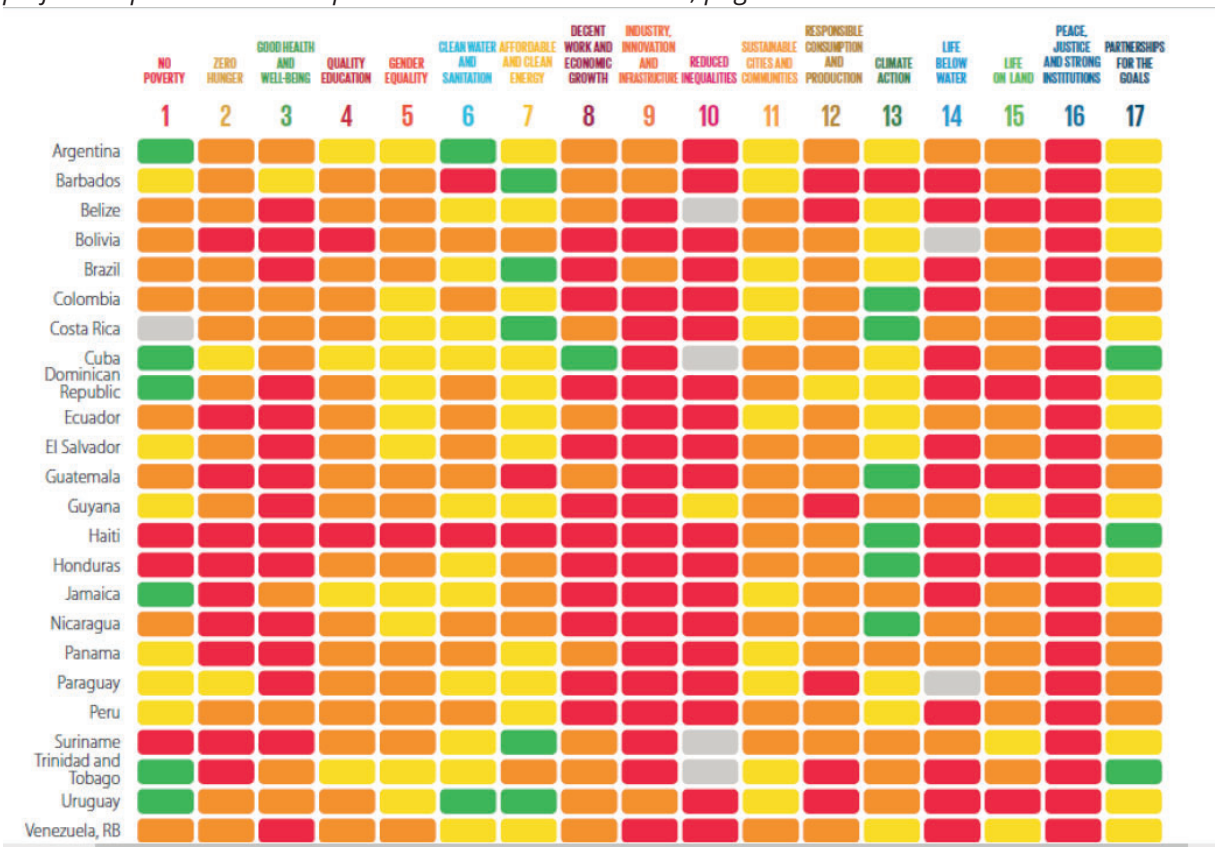
El primero, realizado por Sachs (2017) y referenciado por Chavarro et al. (2017; el segundo, liderado por la universidad de los Andes, Bogotá, Colombia y elaborado por el Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe denominado "Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe".

En términos generales, la representación del cumplimiento de los 17 ODS realizada por Sachs et al. (2017) permite ver un panorama poco alentador para los países latinoamericanos y, de hecho, para los iberoamericanos. Chavarro et al. (2017, pág. 18) presenta el índice de avance global publicado por Sachs et al. (2017) basado en datos públicamente disponibles (SDG Index - SDGi), en el que hace visible, de manera pedagógica, el estado de avance y cumplimiento global de los ODS en países latinoamericanos, considerando los respectivos indicadores e ilustrándolos mediante una escala de colores:

> Este índice mide 99 indicadores relacionados con los ODS para 157 de los 193 países de las Naciones Unidas. De acuerdo con el SDGi, Colombia ocupa el puesto 84 de 157 en implementación de los objetivos. La figura 8 muestra en verde los ODS que han pasado satisfactoriamente los umbrales, los cuales fueron establecidos mediante consultas a expertos por Sachs et al. (2017) para los indicadores definidos. Rojo muestra que los indicadores en estos ODS son los más bajos en la distribución. Amarillo y naranja son los puntos intermedios, amarillo estando más cerca a verde y naranja estando más cerca de rojo.

Indicadores de ODS en Latinoamérica

Figura 2. Indicadores de Objetivos de Desarrollo Sostenible en Latinoamérica. Fuente: Sachs et al. 2017, anexo de perfiles de país. Presentado por Chavarro et al. Colciencias, pág.19.



Sobre erradicación de la pobreza. Un punto de partida para avanzar en el proceso de desarrollo sostenible de los 193 países, considerado además el mayor desafío pactado por la Asamblea General de las Naciones Unidas fue la erradicación de la pobreza, estimada como "uno de los principales nudos críticos para alcanzar el desarrollo sostenible" (CEPAL, 2019, pág.94)

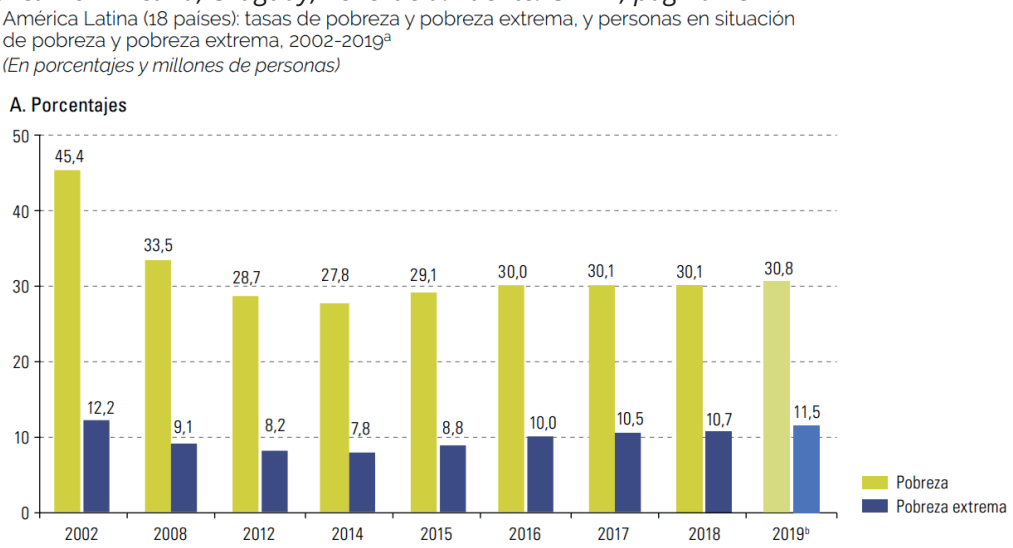
Entonces, ¿cuándo se considera que hay pobreza? La Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-, indica que una persona puede ser clasificada como "pobre" cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza. Las líneas de pobreza representan el nivel de ingreso que permite a cada hogar satisfacer las necesidades básicas de todos sus miembros". (CEPAL, 2019, pág. 96). Y aclara que cuando la pobreza llega a la "línea de pobreza extrema", dichos hogares no disponen del "monto requerido para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, factores que permiten calcular el valor total de la línea de pobreza, calculada según la variación acumulada del índice de precios al consumidor (IPC). (CEPAL, 2019, pág. 96).

Llama la atención que el estudio de Sachs (2017) no incluye a Chile, país iberoamericano que, según el estudio "Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe" elaborado por el Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (2020, pág. 12 y 14), lo ubica en primer lugar en el espectro de los 33 países que integran la región de América Latina y del Caribe, por el cumplimiento de los ODS:

> Chile es de los países con mayores avances en la reducción de la pobreza (ODS 1), educación de calidad (ODS 4), agua y saneamiento (ODS 6), industria, innovación e infraestructura (ODS 9), producción y consumo responsable (ODS 12), vida submarina (ODS 14) y justicia, paz e instituciones sólidas (ODS16).

De acuerdo con lo revelado por Sachs et al. (2017) a partir del uso de indicadores definidos para evaluar el cumplimiento de los ODS, es posible inferir que países de Iberoamérica[2] como Chile, Argentina, Cuba, República Dominicana, Uruguay, han superado en forma satisfactoria los umbrales de pobreza, pero el problema sigue sin resolver para la mayoría de países y con ellos, de ciudades iberoamericanas. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) contribuye a precisar el estado de la pobreza extrema en Latinoamérica:

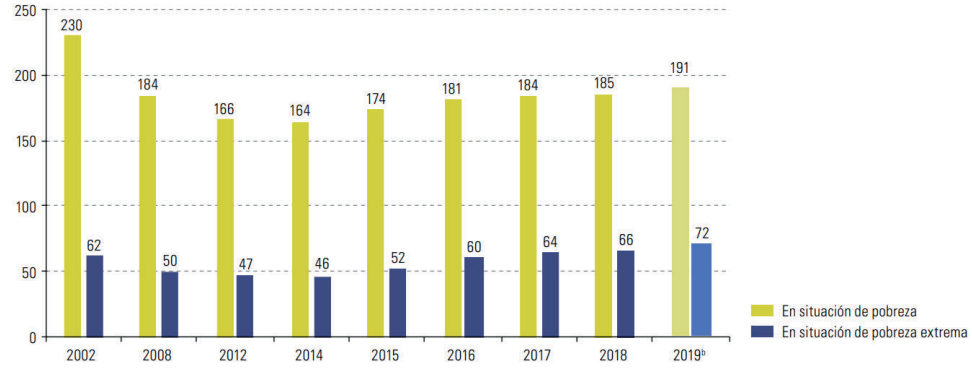
Figura 3. Tasa de pobreza y pobreza extrema. Promedio ponderado para países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela. Fuente: CEPAL, página 18



En millones de personas:

[2] Se exceptúa del análisis a España y Portugal

Figura 4. Pobreza y extrema pobreza en millones de personas. Fuente: CEPAL, pág.19



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).
[b] Los valores corresponden a proyecciones.

El estudio de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe -CEPAL- (2019) permite inferir los retos a los que se verán abocadas las ciudades del conjunto de estos países frente a la erradicación de la pobreza y a la pobreza extrema por tratarse de uno de los problemas al que los 193 países miembros de la ONU le asignan un primer lugar como factor de convergencia de otros problemas sociales y por su impacto negativo en el avance hacia el desarrollo sostenible; en este sentido, la representación gráfica registra una continua regresión y estancamiento, evidente entre el 2015 y el 2019 año en el que la pobreza extrema tiende a regresar al estado en que se encontraba en el año 2002, pese a que entre el 2008 y el 2014 tiende a disminuir.

Al respecto se pronuncia la CEPAL (2019, pág. 17):

> Esto es muy preocupante y enciende fuertes señales de alerta, en especial en un contexto regional de bajo crecimiento económico, crecientes desafíos vinculados a los desastres cada vez más frecuentes y la emergencia climática, aumento y mayor complejidad de la migración, profundas transformaciones demográficas (envejecimiento de la población y feminización de ese envejecimiento) y transformaciones en el mercado de trabajo, provocadas tanto por el actual auge de la revolución tecnológica como por la relocalización y reconfiguración de las cadenas productivas y por procesos de cambio en la regulación laboral que tienen fuertes efectos de precarización del empleo en algunos países.

En apariencia, erradicar la pobreza parece ser un objetivo inalcanzable, sin embargo, la afirmación positiva del economista Sachs abre un panorama alentador que depende de la voluntad y compromiso de los países más ricos del mundo. Para Sachs sí es posible cumplir con el objetivo de superar la pobreza extrema en perspectiva al 2030, en tanto calcula que atender ese 10 % de la población mundial que aún vive en situación de extrema pobreza demanda un costo total por año de 175.000 millones de dólares, cantidad que representa menos del 1% de los ingresos conjuntos de los países más ricos del mundo. (ONU, 2020).

Sobre superación del hambre. El análisis de Sachs (2017) revela que ningún país latinoamericano[3] ni iberoamericano[4], ha logrado crear políticas públicas contundentes para erradicar el hambre. Cuba y Paraguay presentan cierto avance con relación a los demás países, pero en general, se observa una distribución de los indicadores de avance en este objetivo en los niveles más bajos.

[3] Permite comprender la situación de los países iberoamericanos.
[4] Se excluye del análisis a España y Portugal

Frente a ello, cada uno deberá preguntarse qué debe y puede hacer para corregir la fragilidad de sus políticas públicas reorientándolas a la inclusión social, a impulsar la igualdad de oportunidades en la producción de ingresos familiares en forma permanente y estable, a desarrollar estrategias que preserven la vida y sus condiciones óptimas en poblaciones vulnerables expuestas continuamente a emergencias, desastres, a enfermedades asociadas a la ausencia de condiciones de higiene, carencia de agua potable y otros servicios básicos, así como a desarrollar políticas públicas para garantizar la protección social y a potenciar la capacidad productiva de las diversas comunidades entendida como un sistema de competencias en permanente interacción que posiciona a la educación como centro de la superación de tales condiciones.

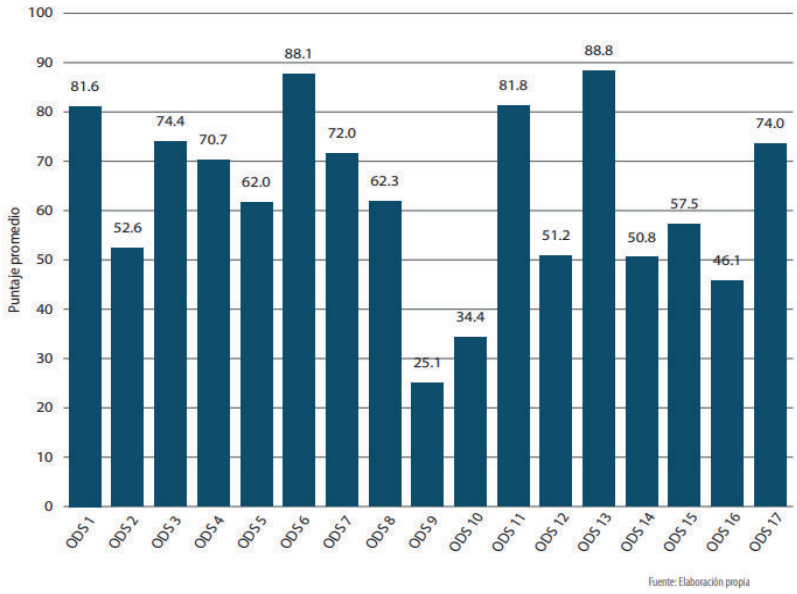
Ahora bien, el panorama general para el conjunto de países analizados por Sachs, et al. (2017) revela para el Objetivo "Paz, justicia y solidez de las instituciones" un estado crítico (representado en rojo para todos los países), evidente en la distribución de sus indicadores, siendo la más baja para el 100% de los países analizados. Frente a ello, conviene preguntar ¿Qué sentido tiene para cada país y para sus entidades territoriales el hecho de que este Objetivo de Desarrollo Sostenible orientado a promover sociedades justas, pacificas e inclusivas se haga acreedor a los indicadores más bajos en el conjunto de la distribución de los ODS para países latinoamericanos e iberoamericanos? La ruta de análisis que ofrecen las metas propuestas en este objetivo, permite inferir la persistencia de problemas sociales, políticos, que demandan intervención con políticas públicas pertinentes, oportunas. Tal es el caso de problemas asociados a formas de violencia y tasas de mortalidad conexas; así mismo, problemas relacionados con el maltrato, explotación, trata de personas, tortura y diversas formas de violencia contra los niños.

Los resultados conducen a la imperativa revisión sobre qué tan eficaces y fuertes son las políticas estatales con relación al estado de derecho; preguntarse por las garantías que está ofreciendo cada país en sus entidades territoriales sobre igualdad para el acceso a justicia; revisar los índices reales de delincuencia organizada, la presencia de grupos paraestatales, la vigencia y el impacto del conflicto armado de grupos paraestatales y delincuencia armada (caso especial de Colombia que a pesar del proceso de paz, facciones de las FARC continúan operando).

El desarrollo de la "Paz, la justicia y la solidez de las instituciones" encuentra un significativo obstáculo en la cultura de la corrupción y del soborno en todas sus formas, imperante en diversos países de este conjunto; instituciones políticas frágiles: bajos niveles de eficacia y de transparencia en torno a lo público; bajos niveles de participación de los actores sociales en las decisiones públicas y decisiones que no representan las necesidades reales de las comunidades; baja participación de los países iberoamericanos y latinoamericanos en las instituciones de gobernanza mundial, entre otros. De esta manera, queda mucho por hacer en torno a la paz, a la transparencia de la gestión pública, a la eliminación de la corrupción en los ámbitos públicos, al fortalecimiento de la prevención social y al fortalecimiento del Estado de Derecho como garante del desarrollo sostenible. Si este era el panorama antes de la pandemia ¿en postpandemia cuáles retos les esperan a estos países y cómo pueden afrontarlos?

Por su parte y siguiendo el análisis de Sachs et al. (2017), el ODS 09 "Desarrollo de la industria, la innovación y la infraestructura" ocupa el segundo lugar por su estado crítico en el espectro de los países latinoamericanos. En este grupo de peor desempeño y logro de objetivos también se encuentra el ODS 10 "Reducción de desigualdades" en tercer lugar. Dicho análisis es coherente con el realizado por la universidad de los Andes en Colombia (2020, pág. 15): "Los tres ODS en los cuáles los países de América Latina y el Caribe cuentan con un peor desempeño en promedio son industria, innovación e infraestructura (ODS 9); reducción de las desigualdades (ODS 10) y paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16).

Figura 5- Resultados Índice ODS para América Latina y el Caribe por Objetivo. Fuente: Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina. Universidad de los Andes, 2020, pág.15



Frente a la baja calificación al ODS 09 "Desarrollo de la industria, la innovación y la infraestructura", conviene tener en cuenta la necesidad de activar políticas públicas que promuevan la industrialización sostenible e incluyente, articulada a la innovación y a la producción de conocimiento. En la región Iberoamericana Brasil lidera el desarrollo de la industria en los sectores minero, agrícola, manufacturero y de servicios, seguido de México. Sin embargo, la mayoría de estos países en vía de desarrollo, mantienen su condición de productores primarios, situación que quizás les de ventajas mucho más comparativas que competitivas, como productores de petróleo, café, carbón, cobre, plata, entre otros. En este orden de ideas, la baja capacidad de transformación de materia prima para darle valor agregado a sus productos, los problemas sociales, económicos, éticos, medioambientales de algunos de estos países, sumado a la baja inversión en educación, innovación, investigación y desarrollo condicionan sus avances hacia el desarrollo sostenible.

Sobre Uruguay, tanto el estudio de Sachs (2017) y el realizado por la universidad de los Andes de Colombia (2020); le reconocen avances significativos en "hambre cero (ODS 2), energía asequible y no contaminante (ODS 7) y disminución de la desigualdad (ODS 10). En el caso de Costa Rica los mayores avances se registraron en salud y bienestar (ODS 3), igualdad de género (ODS 5), trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8) y ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11)" Sachs (págs. 12 y14).

Capítulo 3. Algunos retos de política pública que demandan las ciudades iberoamericanas para avanzar en su sostenibilidad.

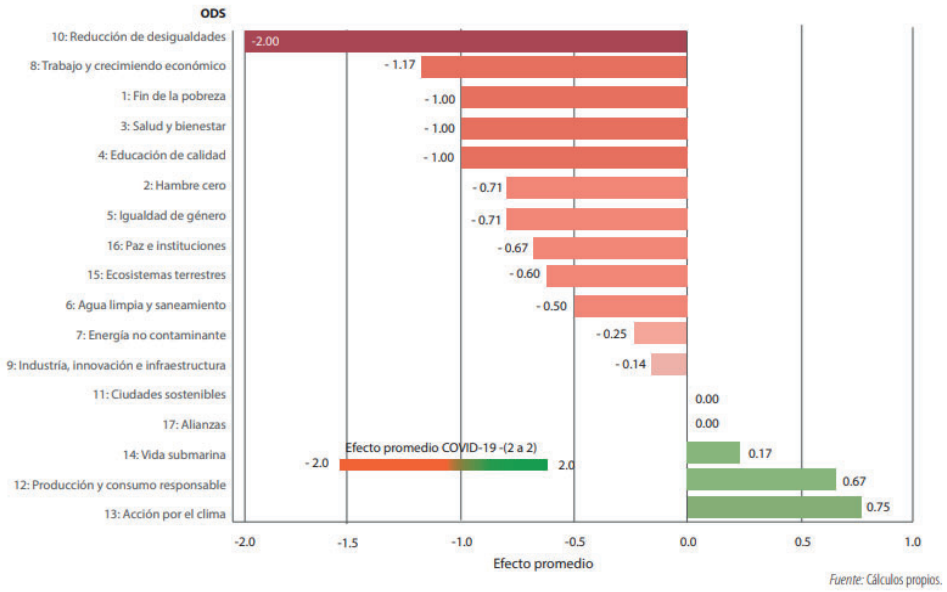
El relacionamiento entre objetivos y sus respectivas metas aporta valor agregado a la comprensión del Desarrollo Sostenible como un sistema de relaciones e interdependencias, que se hará más visible y necesario por el impacto que dejará la pandemia por COVID 19. Por ejemplo, el relacionamiento entre problemas ambientales, la pobreza, la salud, la educación, la gobernabilidad. De igual forma, el ODS salud y bienestar opera como parte de un sistema que impacta y a su vez se ve afectado por la calidad del agua, la educación de calidad, la superación de la pobreza y del hambre entre otros. Estos sencillos ejercicios resultan básicos para formular preguntas, en apariencia obvias pero que dan claridad y orientan mejores propuestas de política pública.

El análisis realizado por Naciones Unidas sobre la interdependencia entre ODS, arrojó como resultado que entre las metas del ODS 3 (salud y bienestar) y las metas del ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles) existe una relación positiva del 100%. Según este planteamiento, se pueden realizar ejercicios de relacionamiento para hacer visible dónde y cómo hay que impactar los indicadores. A continuación, un ejemplo:

Metas del ODS 3 para 2030 SALUD Y BIENESTAR		**Metas del ODS 11 para 2030 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES**	**Ejemplo de posibles preguntas**
Reducir la mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos		Vivienda segura y asequible	¿Cuántas muertes y lesiones incapacitantes se produjeron por accidentes en carreteras de su ciudad en el año inmediatamente anterior? ¿En qué lugares de la ciudad se concentra el mayor número de accidentes? ¿Cuáles pueden ser las posibles causas? ¿cuáles políticas públicas relacionadas con vivienda segura y asequible; urbanización inclusiva y sostenible impactan en forma positiva el desarrollo sostenible de la ciudad? ¿cuáles políticas públicas sobre fortalecimiento de los procesos de planeación del desarrollo impactan en forma positiva el desarrollo sostenible de la ciudad? ¿cuáles políticas públicas sobre enfermedades transmisibles y no transmisibles han sido objeto de atención especial, o bien, se han dejado de atender en forma intencionada y por qué? ¿Cuántas universidades públicas y privadas existen en su ciudad? ¿Cuáles casos de conocimiento producido por ellas han contribuido al fortalecimiento de políticas públicas?
Acabar con las muertes prevenibles de menores de 5 años de edad		Sistemas de transporte asequibles y sostenibles	
Lucha contra las enfermedades transmisibles		Urbanización inclusiva y sostenible	
Reducir la mortalidad por enfermedades no transmisibles		Proteger el patrimonio cultural y natural del mundo	
Prevenir y tratar el abuso de sustancias		Reducir los efectos adversos de los desastres naturales	
Reducir lesiones y muertes en carreteras		Minimizar el impacto ambiental de las ciudades	
Acceso universal a atención reproductiva, planificación y educación		Construir espacios públicos verdes, seguros e inclusivos	
Alcanzar la cobertura universal de salud		Fortalecer la planeación del desarrollo nacional y regional	
Reducir las enfermedades y muertes causadas por productos químicos peligrosos y contaminación		Implementar Políticas para la Inclusión, la Eficiencia de los Recursos y la Reducción del Riesgo de Desastres	
Implementar el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco		Apoyo a los países menos desarrollados en la construcción sostenible y resiliente	
Apoyar la investigación, el desarrollo y el acceso universal a vacunas y medicamentos asequibles			
Mejorar los sistemas de alerta temprana para los riesgos a la salud mundial			
Elaboración propia			

Desafíos de políticas públicas para las ciudades iberoamericanas después de la pandemia. El análisis de la figura 6 -presentado en el informe CODS (2020, pág. 83) proyecta la afectación de cada uno de los Objetivos por acción de la pandemia. El Objetivo 10: Reducción de desigualdades, tendrá una intensificación negativa que supera con suficiencia los impactos negativos de la pandemia sobre los demás objetivos, indicando que a los problemas de desigualdad existentes se suma un mayor impacto con la emergencia de este fenómeno de salud pública mundial.

Figura 6. Impacto a los ODS por acción de la pandemia Covid 19



Fuente: Cálculos propios.

El estudio resalta una relación de impacto negativo sistémica entre objetivos:

> El aumento de la desigualdad se mantendrá en el mediano y largo plazo debido a su relación con el ODS 4, educación de calidad. La pérdida de ingresos en hogares vulnerables y de clase media generará un aumento en la deserción escolar y disminuirá el acceso a la educación superior en los hogares afectados por la crisis. Adicionalmente, los bajos niveles de conectividad en hogares vulnerables impedirá el acceso a la educación remota a través del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), ampliando el rezago en la calidad de la educación en esta población OECD (2020).

De igual forma, se infiere la relación entre la profundización de las desigualdades sociales y el ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico, cuyo efecto negativo por acción de la pandemia contribuye a ampliar las brechas de desigualdad. El informe CODS (2020, pág.84) precisa:

> Las personas de ingresos más altos tienen una mayor resiliencia al choque económico y social generado por la pandemia. Tener trabajos formales, mayores ingresos, mejores condiciones de vida, mejor conectividad, y mayor capital social les permite sobrellevar mejor la crisis. Por su parte, los hogares de menores ingresos concentran la mayor pérdida de empleos e ingresos debido a los altos niveles de informalidad. Tienen además menor capacidad para cumplir con las medidas de confinamiento debido a viviendas inadecuadas y falta de acceso a agua potable y saneamiento básico (Banco Mundial, 2020c)

De esta manera, las desigualdades se harán sentir, entre otros, en los ingresos disminuidos de manera significativa para ciertas franjas de población, por efectos del desempleo, la improductividad, la quiebra de pequeñas empresas y emprendimientos, la imposibilidad de activar la economía informal, entre otros factores. En contraste, se mantendrá la capacidad de la población con mayor solvencia económica, con ingresos fijos, para afrontar la crisis.

Algunos retos de política pública que demandan las ciudades iberoamericanas para avanzar en su sostenibilidad

Tomando en cuenta que las ciudades son las unidades sistémicas locales de desarrollo y construcciones culturales, cuyos gobiernos tienen la ventaja de poder precisar los problemas y los avances en las soluciones relacionados con cada uno de los 17 objetivos de desarrollo sostenible, se espera que las ciudades iberoamericanas tomen en cuenta los referentes de evaluación sobre el cumplimiento de los ODS. Dichos resultados les permiten, de alguna manera:

- Analizar y comprender los factores que están incidiendo para que los Objetivos 16, 10, 9, 8, 3, 2, Sachs (2017) hayan obtenido los indicadores más bajos en la distribución, haciendo visible las razones que han impedido cruzar a umbrales satisfactorios, sin perder de vista la red de relaciones entre ellos para comprender, explicar y ajustar políticas públicas que impacten en forma positiva dichos indicadores.

- La alerta sobre el drástico incremento de la desigualdad por acción de la pandemia representa un reto de magnitudes alarmantes para las ciudades iberoamericanas y exige el rediseño de políticas públicas orientadas a facilitar ingresos a la población que, de ser pobre pasó a extrema pobreza. Requiere replantear indicadores en estos dos campos para poder y saber actuar con mayor precisión y acierto, de manera que los programas y proyectos sean efectivos para la inclusión social, económica y política de los diferentes grupos poblacionales que lo requieran.

Es evidente que franjas considerables de población que quedaron por fuera de sus trabajos también lo están de la seguridad y protección social. Esta situación alerta a los gobiernos locales sobre cuales estrategias se pueden proponer para vincular al gobierno regional, nacional, la inversión extranjera y a la empresa privada para establecer alianzas, sumar esfuerzos y buscar salidas efectivas.

- Avanzar en la construcción de un sentido de ciudades ecológicas, justas, cuya estética promueva la igualdad y anime a los distintos actores sociales a cuidar y a valorar lo público; ciudades donde “la confianza social encuentre apoyo en políticas orientadas al refuerzo de las comunidades; y el medio ambiente esté protegido frente a degradaciones inducidas por el hombre” (Sachs, 2015, pág. 11)

- Construir ciudades que minimicen la producción de gases de efecto invernadero transitando hacia una economía que reemplace los combustibles fósiles, que le apueste a la innovación de estrategias para disminuir las emisiones de dióxido de carbono (CO_2) que va a la biosfera y produce el efecto invernadero. La pandemia ha mostrado cierto descanso vivido por la naturaleza y anima a desarrollar políticas públicas que les apuesten a las energías renovables, por ejemplo, la movilidad sostenible en las ciudades mediante el diseño y la intensificación de estrategias para el uso seguro de transporte público mediante el reemplazo de la gasolina por la electricidad. Así mismo, potenciar e incentivar el uso de la bicicleta con el diseño de rutas que ofrezcan seguridad, de manera especial en ciudades que se caracterizan por altos niveles de violencia e inseguridad. Estas medidas impactarán en forma positiva los factores que activan el calentamiento global y evitarán que se superen los 2 grados Celsius, riesgo que se puede correr si las ciudades no toman medidas pertinentes y a tiempo.

- Incentivar la innovación y la producción de conocimiento para desarrollar estrategias que ayuden a transitar de formas de economía lineal (comprar- usar- botar- comprar) a formas de economía circular (aprovechamiento y transformación de residuos). Si se activa la voluntad política y la conciencia sobre el valor de la vida en el planeta se puede lograr.

- Desarrollar políticas públicas de manera permanente y sistemática para integrar corredores verdes, y cuidar áreas estratégicas de sensibilidad ambiental y ecológica.

- Formular e implementar de manera concertada con las organizaciones de los pueblos indígenas planes de vida que incluyan programas de restauración, conservación de ecosistemas y medidas de adaptación y mitigación al cambio climático de acuerdo a la cosmovisión de cada pueblo.

- Crear sistemas de información de fácil actualización para hacer seguimiento a cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

- Con base en tres pilares de la sostenibilidad: Gente – Planeta y Beneficio (*People, Planet, Profit* -PPP-) producir experiencias exitosas en integración de tecnología a la educación en áreas remotas, esto es, en comunidades que, a pesar de estar rodeadas de inmensa riqueza natural, viven en condiciones precarias. En estos contextos pueden operar aulas digitales ecológicas, con construcciones tipo maloca, integrando generadores fotovoltaicos. Esta maloca podría alojar un auditorio - laboratorio cuyos pupitres son estaciones de estado sólido y alto rendimiento. Estos pupitres únicamente necesitan el 10% de la energía consumida por una estación convencional. Sin embargo, cada pupitre ofrece toda la funcionalidad y ergonomía de una moderna estación de cómputo. Esta drástica reducción del consumo eléctrico es la clave para hacer viable la alimentación del aula con un pequeño generador solar, reduciendo así los costes económicos y medio-ambientales. P+P+P = sostenibilidad. Esta experiencia ya fue realizada en Colombia en los departamentos de la Guajira y de Meta, en pequeña escala, con resultados exitosos.

- La propuesta de algunos lineamientos de política pública sobre desarrollo sostenible - postpandemia, cobra importancia si se proyecta y se dispone lo necesario para su desarrollo en el mediano y largo plazo, trascendiendo la inmediatez de cada periodo de gobierno.

- Afrontar los múltiples problemas sociales, ambientales, políticos, culturales, de las ciudades iberoamericanas exige la construcción de políticas públicas con la participación de los diversos actores sociales: representantes de la administración de la ciudad, líderes sociales, docentes, investigadores, estudiantes, minorías étnicas, productores de bienes y servicios, autoridades de representación y de gobierno, cuyos saberes, conocimientos y experiencias contribuyan a dar solidez a propuestas y acciones estratégicas que hagan posible el desarrollo sostenible de su ciudad.

- La disponibilidad, administración y calidad de los servicios públicos: el agua como recurso vital e irrenunciable de toda persona y como servicio ecosistémico; la preservación de bosques, áreas forestales, en particular, las de importancia estratégica, mediante el control de la deforestación; el tratamiento de residuos sólidos; la educación ambiental como proceso permanente y cualificado, son horizontes de acción para la gestión del desarrollo sostenible.

- La gobernanza y el desarrollo sostenible: trasciende el concepto de gobernabilidad, en cuanto a la legitimidad y consenso de las decisiones que se toman en una entidad territorial, con la participación activa y vinculante de los actores sociales (estado, academia, sociedad civil, productores de bienes y servicios, entre otros) en los asuntos públicos.

- Servicios ambientales: intensificar el desarrollo de políticas públicas tendientes a controlar los niveles de polución y de contaminación que sobrepasan los estándares, por sus altos costos sociales y económicos, por ejemplo, mediante la intensificación del pago de bonos de oxígeno y la instauración de bosques destinados a la retención del dióxido de carbono, situación que permitiría avanzar en el cumplimiento de garantías relacionadas con la salud, la descontaminación del aire, la acción por el clima, entre otros. El pago que se le hace a los campesinos y productores agropecuarios para preservar los bosques es un buen incentivo de contraprestación económica por su contribución, así, economía y protección ambiental están de la mano.

- Desarrollo de políticas públicas para el desarrollo de actividades económicas, que se ajusten con rigor a las normas técnicas ambientales, para prevenir y controlar daños ambientales, llegando incluso a prohibirlas, por ejemplo, curtiembres y extracción de oro utilizando mercurio para amalgamar.

- Intensificar la integración de tecnologías de la información y de la comunicación, en tanto quedó demostrado que la crisis por la pandemia aceleró los procesos de digitalización en casi todos los campos de la vida: educación, teletrabajo, acceso a información en entidades, atención médica virtual, reclamaciones y gestión pública. Sin embargo, cada ciudad deberá iniciar, lo más pronto posible, el desarrollo de políticas públicas efectivas y de calidad para democratizar el acceso a la información y proteger el derecho fundamental a la educación. Por tanto, más allá de adquirir un computador, se requiere el acceso a internet en sectores urbanos y rurales. La democratización de la información y de la educación es factor determinante para el desarrollo sostenible.

- Aunque cada uno de los 17 objetivos reviste importancia, especial atención requiere la educación como proceso cultural que ocurre en ámbitos informales, formales y no formales ¿cómo se educan las personas de nuestras ciudades en sus casas, en el vecindario, en la calle? ¿cómo educa la ciudad a sus habitantes? ¿para qué son útiles los aprendizajes que niños y jóvenes pueden realizar en su ciudad? ¿qué significa ser exitoso o fracasado en su ciudad y qué determina esa condición?

- Ajustar políticas públicas para crear fuentes de empleo, activar el emprendimiento productivo, sólido y sostenible y promover la inversión local, regional, nacional y extranjera.

- La gestión pública para el desarrollo sostenible de ciudades Iberoamericanas: La emergencia de salud pública mundial puede ser aprovechada por los gobernantes de los países y al interior de las ciudades iberoamericanas para acordar desarrollos de políticas públicas pertinentes, efectivas, optimizando en muchos casos magros presupuestos y generando alianzas entre ciudades para cuidar y optimizar los recursos naturales, el cuidado del agua, de los ecosistemas terrestres y marinos. Se trata de asumir el desarrollo sostenible en las ciudades como una construcción social de proyectos políticos territoriales de largo alcance en el tiempo y en el espacio.

- Las ciudades existen para hacer posible el acceso a los derechos de personas y grupos sociales, lo que significa ser incluyentes sin excepción. De ello deriva la responsabilidad de sus gobernantes, de integrar en forma intencionada, la gestión de políticas públicas que impacten aquellos indicadores que son talón de Aquiles, para potenciar el desarrollo sostenible. El referente delimitado por los 17 ODS hace visible la complejidad de los problemas y la optimización de la gestión pública en búsqueda de soluciones mediante el uso razonable de los presupuestos, del talento humano disponible, de la participación activa de los diferentes actores sociales: la academia promoviendo educación útil, pertinente, incentivando las innovaciones, el conocimiento científico. La sociedad civil proponiendo mediante las diferentes formas de organización social estatales y no estatales (ONG) Planes de Vida que traduzcan, además de sus necesidades y problemas, propuestas contextualizadas, pertinentes, con las cuales puedan generar empatía, compromiso y acciones en el corto, mediano y largo plazo. Así mismo, incentivando la participación de los productores de bienes primarios, secundarios y de servicios, mediante la gestión de políticas públicas que potencien diversas formas de economía urbanas y rurales en cada ciudad, de cara a la sostenibilidad del planeta. De hecho, no es tarea fácil, pero tampoco imposible.

- Las estrategias de difusión de los principios del desarrollo sostenible entre diferentes tipos de comunidades de las ciudades, acompañadas de descripciones de experiencias exitosas se convierten en referente para pensar e innovar estrategias para intervenir de manera efectiva problemas en contextos particulares de las ciudades, por ejemplo, Planes de Vida diseñados y desarrollados por comunidades que

han entendido que el cuidado del agua es compatible con el desarrollo y con la superación de la pobreza.

- Imperioso resulta para las ciudades desarrollar políticas para ordenar y reordenar el territorio apuntándole a organizar las actividades humanas en los espacios, tomando en cuenta que el agua es un ordenador primario del territorio y factor determinante para el desarrollo sostenible de las ciudades; esta connotación es definitiva para que prospere el uso razonable de este recurso y no el uso funcional del territorio plegado a los intereses de actividades económicas, como tampoco la desidia de algunos gobernantes. En este orden de ideas, las empresas, los grupos de emprendimiento, los productores de bienes agrícolas, pecuarios, de manufactura, entre otros, sin excepción deberán formalizar ante la administración local y las autoridades ambientales un compromiso ambiental que regirá su accionar: respeto a las leyes y normas ambientales; cuidar, mantener y preservar el agua como recurso vital y contribuir al cuidado de los ecosistemas mediante la recuperación de microcuencas y áreas forestales.

- Toda persona debe tener acceso al agua como recurso vital, como servicio público y como servicio ecosistémico, de lo cual deriva la responsabilidad que abarca a todos los actores sociales sobre la protección, conservación y uso racional de los recursos forestales por su relacionamiento con la disponibilidad de agua, con la descontaminación del aire y con la prevención del calentamiento global.

- El agua es reconocida como uno de los recursos determinantes para la vida de los seres en el planeta, de lo cual deriva su importancia para la vida misma de los ecosistemas sociales y ambientales. Paradójicamente, en muchas ciudades, el complejo y abundante sistema acuífero del cual disponen contrasta con una ineficiente gestión pública para cuidar y preservar, el agua como recurso vital, cuyo acceso como servicio público constituye un derecho para todo ser viviente, sin excepción.

- La degradación de microcuencas y ecosistemas de los que hacen parte ríos, caños, humedales por el impacto de la contaminación de sus aguas, el desvío de cauces, la tala de bosques y zonas verdes aledañas, los asentamientos subnormales en sus riberas, el deterioro por acciones de economías extractivas, por vertederos de residuos sólidos, líquidos y el uso del suelo en forma arbitraria, hace insostenible el ciclo del agua y pone en riesgo su disponibilidad a futuro de largo plazo.

- Por lo general, las ciudades que afrontan dificultades relacionadas con los impactos de los fenómenos naturales asociados a la ubicación de sus fuentes hídricas en topografías montañosas demandan el desarrollo de políticas públicas que integren la innovación y las tecnologías pertinentes para impulsar y gestionar su desarrollo sostenible, renunciando a prácticas reactivas cada vez que emergen las mismas o situaciones similares; acostumbrarse a apagar incendios no es razonable ni conveniente y se convierte en un factor de atraso del desarrollo sostenible.

- Desarrollar políticas públicas con visión ecosistémica para restaurar, conservar y proteger los ríos y demás fuentes hídricas localizados en suelo urbano y de expansión, de acuerdo con los impactos negativos existentes y posibles, precisando la importancia de cada cuerpo de agua como recurso vital y visionando el potencial que representan como prestadores de servicios ambientales, lo que significa que, además de ser fuente abastecedora de agua para consumo humano y doméstico permite el desarrollo de importantes actividades de carácter agrícola (grandes extensiones de cultivos), pecuaria e industrial.

- Tomando en cuenta que, cada río y cada caño están interconectados con otros cuerpos de agua y con ecosistemas que conforman una cuenca, se ve pertinente el desarrollo de una gestión pública que comprometa esfuerzos de los actores locales y recursos interinstitucionales para desarrollar políticas públicas in situ, en las microcuencas, pero también, alianzas con otros gobiernos regionales cuya responsabilidad con el agua es ineludible.

- Los esfuerzos de gobernantes por el desarrollo de una gestión pública eficiente necesariamente deben incluir el manejo técnico a las aguas residuales y a las aguas lluvia. En muchas ciudades, que incluso son capitales de departamentos o de distritos, con poblaciones que superan las 700.000 personas, los dos tipos de agua van mezcladas por un mismo conducto; entonces: si no hay tratamiento previo a las aguas residuales, ni reutilización de aguas lluvias, los receptores primarios de estas aguas son los caños, ríos y cuerpos de agua integrados a la ciudad, causando, además, graves daños a los ecosistemas urbanos y rurales.

- Es determinante incentivar la convergencia de esfuerzos de los distintos actores sociales para disminuir la cantidad de residuos sólidos, fomentar la cultura de la separación en la fuente, la reutilización y reciclaje, tomando como referente la conservación y protección de los ecosistemas sociales y ambientales.

- En el propósito de los gobiernos locales por avanzar en el desarrollo sostenible de sus ciudades, la gestión del conocimiento y el uso de la información producidos por la academia y otros actores sociales resultan fundamentales para nutrir el diseño de las políticas públicas cuyo contenido responda de manera efectiva al sentir y a las necesidades de sus comunidades.

- El divorcio entre Ley y cultura frente al cuidado ambiental sumado al frágil ejercicio de autoridad, como también la persistencia de procesos educativos inútiles, la frágil cultura ciudadana y política, han permitido que algunas ciudades a pesar de contar con Planes de Ordenamiento Territorial hayan dejado hundir a sus ciudades en problemas ambientales de difícil retorno. Pero asumiendo que el ejercicio de la autoridad no se reduce a acciones punitivas y que demanda ejercicios racionales y razonables sobre las reglas de juego y sus implicaciones dadas a tiempo, se hace imperante el ejercicio del poder que es propio a las autoridades, como también potenciar el ejercicio del poder ciudadano mediante procesos de educación formal, no formal e informal, pertinentes, que reviertan utilidad en los comportamientos y en la conciencia ciudadana sobre el buen obrar, más allá del premio y del castigo.

- Indispensable para el desarrollo sostenible de las ciudades no aplazar el desarrollo de políticas públicas para adecuar sistemas de acueducto y alcantarillado técnica y sanitariamente diseñados, a partir de Planes Maestros. Tales políticas deben estar estrechamente relacionadas con el desarrollo de estrategias contundentes para prevenir y controlar los daños antrópicos ya generados o previsibles, en las microcuencas, por ejemplo, ejercer la autoridad frente al cumplimiento de la ley, desarrollar estrategias educativas con familias y dueños de predios rurales para prevenir la deforestación, el uso del suelo para ganadería y explotación agrícola contaminante y frente a ello, incentivar el desarrollo sostenible de las prácticas agropecuarias.

- La concentración de áreas verdes en las ciudades constituye un potencial ambiental que exige una gestión pública eficiente para visionar la integración de tecnologías, de procesos educativos y de intervenciones de los gobiernos de las ciudades con la participación activa de los demás actores sociales para conservar, restaurar y proteger las áreas de páramo y de piedemonte.

- Además del reconocimiento formal de las áreas protegidas en las ciudades, conviene visionar, en prospectiva, escenarios que concreten el incremento del número de dichas áreas, de manera que su condición las haga objeto de tratamiento y cuidados especiales de manejo para preservar la composición, la estructura y función de los ecosistemas y microcuencas, conforme a su dinámica natural, evitando al máximo las consecuencias de origen antrópico.

- Necesidad de desarrollar políticas públicas ambientales, en prospectiva al 2030, para restaurar, esto es, restablecer parcial o totalmente las microcuencas según sus niveles de alteración o degradación de los que han sido objeto. En sus trayectos por las ciudades, aquellos ríos que en su momento contaban con valiosos caudales, agua limpia y eran espacios de recreación y calidad de vida de sus habitantes, hoy continúan recibiendo aguas negras, aguas residuales contaminadas, situación que hace evidente la necesidad de gestionar su descontaminación, mediante la disponibilidad de plantas de tratamiento de aguas residuales; un Plan Maestro de acueducto y alcantarillado, coherentes con los Planes de Desarrollo y con los Planes de Ordenamiento Territorial y con el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado como estructura básica para desarrollar los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento de agua potable. Así mismo, gestionar en forma estratégica intervenciones para recuperar las riberas y rondas invadidas, en su mayoría, por asentamientos subnormales.

- La gestión en prospectiva (2030), para restaurar y proteger microcuencas y ecosistemas con sus cuerpos de agua, se concreta en el desarrollo de dos lineamientos estratégicos de política pública: el primero, otorgándole el estatus de reserva ambiental a las microcuencas que surten o pueden surtir el agua a las ciudades, incluyendo las que están contaminadas y articular este primer lineamiento a otro de primer orden, que consiste en ejercer autoridad para hacer cumplir lo dispuesto en la norma, en particular en los Planes de Ordenamiento Territorial sobre el respeto a las áreas de reserva, a las áreas de bosque y a las áreas vegetales urbanas y rurales.

- En síntesis, se propone superar el desgobierno ambiental, integrar tecnologías de punta, sistemas de información en tiempo real, contar con políticas efectivas de gestión integral del agua, pues de lo contrario, en el 2030 estaremos viviendo situaciones ambientales de no retorno, entre ellas, la pérdida de valiosos recursos hídricos.

- Ahora bien, la importancia que le otorga el estatus de reserva ambiental a las microcuencas que surten o potencialmente pueden surtir de agua a las ciudades radica en que las áreas geográficas donde están localizadas las microcuencas sean reconocidas como áreas protegidas, a fin de conservar in situ los ecosistemas y los hábitats naturales, proceso que incluye la preservación, restauración, el uso sostenible y el conocimiento de la biodiversidad existente.

- Una de las dificultades para orientar políticas públicas efectivas es la ausencia del ejercicio de autoridad entendido como el conjunto de reglas de juego y señales que los gobiernos de las ciudades deben emitir a sus ciudadanos, a los grupos y en general a todos los actores sociales, en forma clara, precisa, acompañándolas de procesos pedagógicos y educativos para hacer cumplir lo dispuesto en las normas dispuestas por las ciudades, en particular sobre el respeto a las áreas de reserva, a las áreas de bosques y área vegetal urbana y rural. Dichos procesos deberán ser sistemáticos y de permanente de control acudiendo a la educación preventiva y formativa, acompañados de formas de control que incluyan penalizaciones a quienes realicen acciones antrópicas de impacto negativo para los ecosistemas, por ejemplo, con la deforestación, contaminación del agua, entre otros.

- Desarrollar sistemas de formación teórico- práctica a productores agropecuarios, industriales, constructores, ciudadanos, integrando tecnologías para monitorear los recursos naturales georreferenciados en los ecosistemas de la ciudad, para prevenir, y desarrollar estrategias de control a la deforestación y a la contaminación de las aguas, proceso orientado a conservar el caudal de los ríos, caños y a garantizar la disponibilidad de agua en calidad y cantidad suficiente y evitar el calentamiento global.

- Proyectar y desarrollar planes de restauración de ecosistemas, urbanos y rurales, para avanzar en la sostenibilidad ambiental y en la disponibilidad de servicios ecosistémicos, favoreciendo en dichos procesos el ciclo del agua, las cadenas alimenticias, entre otros.

- Prevenir, mitigar daños, controlar e intervenir asentamientos en terrenos que no tienen vocación para ser urbanizados (asentamientos subnormales, urbanizaciones, que ponen en alto riesgo el recurso agua).

- Proteger el recurso hídrico y forestal de ecosistemas urbanos y rurales con educación, conocimiento, innovación. Más allá del ejercicio del poder institucional mediante directrices, normas, el problema del agua es político, esto es, también tiene que ver con el ejercicio del poder de los actores sociales para definir su futuro y construirlo en el presente, mediante dos estrategias: a) Innovar diseñando modelos productivos, de consumo y de comportamiento social (aprovechar el saber popular) b) revertir las situaciones de degradación de los ecosistemas de acuerdo con los factores que más los impacta c) construir con los aportes de los actores sociales lineamientos de política pública para gestionar la restauración y protección de microcuencas y ecosistemas con sus cuerpos de agua, en prospectiva.

Bibliografía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, 2019. En: https://www.cepal.org/es/publicaciones

Chavarro et al. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia y el aporte de la ciencia, la tecnología y la innovación. Documento de trabajo N°1, Colciencias, Bogotá, Colombia, 2017. En: https://minciencias.gov.co/

ONU. Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. 2020 En: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/

Roth Deubel, André – Noel. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá, Colombia, 2002.

Sachs, Jeffrey. La era del desarrollo sostenible. Nuestro futuro está en juego: incorporemos el desarrollo sostenible a la agenda política mundial. Ediciones DEUSTO. Barcelona, 2015

Torres-Melo, Jaime y Santander, Jaime. Introducción a las Políticas Públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Bogotá, D.C., noviembre de 2013 Tomado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas

Universidad de los Andes. Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina -ODS- Universidad de los Andes

En: https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2019/2019_lac_sdg_index.pdf

Vargas Velásquez, Alejo. Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Almudena editores. Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1999.

CHILE: ¿ESTADO AUTONÓMICO REGIONAL O CONFEDERAL PLURINACIONAL?

La dimensión confederal de una constitución glocal: comunalismo, poder regional y autonomía indígenas

Esteban Valenzuela Van Treek

1.- Introducción: Valorar la vilipendiada "anarquía federal" como un período fecundo de poder territorial, pacto con los mapuches y debate constitucional

Chile encara la construcción de su primera Constitución democrática con el deber de hacerse cargo de las fallas estructurales que explican el ciclo de protestas iniciados por los mapuches por tierra y territorio en el sur en el año 1997, seguido por las protestas estudiantiles y territoriales (norte, Magallanes, Aysén) del 2006 al 2013, e intensificadas con el despertar social del 2019.

Cuando minorías levantan una propuesta federal para Chile[1] la mayoría se atrinchera en el estado unitario como algo natural y descalifica el período federal logró de manera incruenta la abdicación de O´Higgins y permitió que Ramón Freire desde Concepción alentara el Chile de las provincias fuertes con el liderazgo penquista en la construcción nacional (Cartes 2017), un país de pipiolos que se preocuparon de educación público- primeros liceos extra Santiago- y buscaron que el poder constituyente fuera de los pueblos (Salazar 2005), con un camino recorrido de participación consejista desde las estructuras que fueron creando Coquimbo y Concepción (Cartes 2016).

Además de liberar Chiloé de los realistas, Freire firmó el único tratado republicano con los mapuches en Tapihue (1825), rivera norte del Bíobío cerca de Yumbel, donde parlamentaron y firmaron una unión entre los que habitan el territorio con altos niveles de autonomía y a su vez con colaboración fraternal de hermanos y miembros de una familia.

Luego vienen las leyes federales de José Manuel Infante, descalificadas como copia de la norteamericana, cuando todo el Continente debatía por federaciones de varias naciones (la Centroamericana, la Gran Colombia, la Federación del Río de la Plata, la Pruana-Boliviana de Santa Cruz) y el federalismo como organización interna para equilibrar el poder de las mega ciudades sedes de los virreinatos (Lima, México, Buenos Aires).

Infante fue llamado "La voz terrible" porque radicalizó el cabildo de Santiago a declarar la autonomía y elegir un congreso en diciembre de 1810, gestó su fortuna apoyando la causa patriota y la guerrilla contra los realista y luego sufrió el desprecio en el período portaliano por crear la primera oposición de ideas en Chile al editar El Valdiviano Federal hasta su muerte en 1844, enfrentándose al Araucano, la supresión de los cabildos, el abuso de poder autoritario y el fin de la autonomía provincial (Valenzuela 2008).

En la Biblioteca del Congreso Nacional en Santiago se guarda la copia del Reglamento Provisorio que lleva la firma de Infante el 19 de enero de 1827, donde se lee la sensatez encarnada ante el veto hasta hoy a las provincias/regiones que no tienen ley de rentas regionales: "Las Asambleas provinciales se compondrán de los diputados elegidos y tendrían, entre otras atribuciones las siguientes: "Decretar todos los establecimientos de educación, policía, prosperidad, y beneficencia, que convengan á la Provincia; Velar sobre la inversión legal de los fondos públicos provinciales, haciendo examinar sus cuentas y corrigiendo sus abusos; organizar la milicia provincial, crear un tesorero provincial que residirá en la Capital de la Provincia (Infante 1827:1)".

[1] Ver por ejemplo el Grupo Los Federales creado 1999: https://laprensaaustral.cl/columnas/los-federales-20-anos/, Consultado: 10 de abril 2020.

El gran promotor de una Constitución regional siguiendo el modelo de las autonomías españolas, Humberto Nogueira (2005), explica que la derrota federalista en Lircay en 1830 se debió a que el presidente Pinto buscó crear impuestos a la oligarquía de la tierra de la zona central lo que unió al grupo estanquero de Portales con los pelucones o conservadores de las tres provincias, empujando el modelo centralista dominado por Santiago que pervive tras imponer la Constitución de 1833.

En estricto rigor, corresponde una relectura de la supuesta anarquía federal, y valorar que en dicho período se buscó en conflictos y ensayos, el nunca construido consenso constitucional con las provincias y el pueblo/nación mapuche abortado por la elite capitalina.

Fue en el período federal que Chile se alargó a Chiloé y creó además nuevas provincias, valorando además el poder municipal destruido por la centralización autoritaria portaliana que fue resistida en el siglo XIX en otras dos guerras civiles, en la cual los liberales rojos fundaron desde Atacama el Partido Radical reivindicando la república, la democracia y el poder provincial (Valenzuela y Ortiz 2014).

El siglo XX naturalizó el centralismo y el presidencialismo con la Constitución de 1925 que nunca reglamentó las asambleas provinciales (Carrasco 1997), con predominio de centro izquierdas desarrollistas desde 1938 las que a diferencia de europeos, apostaron a estado central con su burocracia como el gran hacedor, lo que concentró el poder en el eje Santiago- Valparaíso, a lo que sobrevivió Concepción con su capacidad de crear su propia Universidad, impulsar el acero como lo hizo con el carbón, y en los gobiernos de Frei y Allende apoyar las corporaciones de zonas extremas de Magallanes y Arica, pero sin dar poder provincial autónomo, salvo el logrado por los sindicatos del cobre con un fondo de desarrollo de zonas mineras. Desde las oficinas de planificación con apoyo de CEPAL se prefiguran desde 1969 las macroregiones con especialidad económica que llevan a la regionalización autoritaria en la lógica de delegación y no a la autonomía (Valenzuela 1999).

2.- El rezago chileno en América (veto y disonancia a la descentralización)

Hasta hoy Chile no tiene municipios ni menos regiones y autonomías indígenas con poder relevante en lo que se llamamos descentralización sustantiva- no sólo elección de autoridades, también rentas autónomas, poder planificador vinculante, protagonismo en desarrollo económico y ambiental territorial-, no obstante un historial de intentos, promesas, consultas, preacuerdos.

Se solía argumentar la falta de votos, pero en un sistema presidencial y con acuerdos intraelite del llamado partido del orden se mantiene en La Moneda y en parlamento el veto real (Tsebelis, 2006: 28) y encuentran mecanismos sicológicos para seguir sosteniendo que Chile no está tan mal- a pesar de las protestas territoriales y los informes de la OCDE- pero se opta por la disonancia cognitiva para poder acomodar la realidad al pensamiento interesado del sujeto que no quiere reformar (Festinger 1957).

De este modo, con inconsciente colectivo de buena parte de la elite, se veta, posterga y/o minimiza la agenda de descentralización sustantiva.

En consecuencia, el lento avance en regionalización democrática en Chile se basa en la existencia de una coalición en las sombras de segmentos resistentes a la regionalización de carácter transversal entre actores de derecha y centro izquierda que ven amenazada cuotas de poder fácticas y defienden la eficacia del tradicional centralismo institucional chileno, aunque dichos argumentos no los hagan del todo público en períodos electorales.

Todos los países Sudamericanos transitaron a elecciones de sus entes intermedios y a modelos de coparticipación en renta nacional de recursos mineros o gasíferos (Perú y Bolivia se sumaron en la última década), así como capacidad de impuestos propios como ocurre en los federales y los unitarios autonomistas como Colombia.

3.- Los límites del Estado Unitario Descentralizado en el caso de Chile comparado con el Indivisible Descentralizado de Francia

De lo anterior se desprende que en el caso de Chile el modificar la Constitución a estado unitario descentralizado- como ocurrió en el contexto de este ciclo tenue de reformas- ha sido insuficiente como lo previno Humberto Nogueira al interior de la Comisión para la Descentralización (2014) y lo anunció Augusto Parra de la Universidad de Concepción, enfatizando de que deben tener potestades explícitas incluyendo la descentralización fiscal y capacidad legislativa normativa en sus competencias bajo el marco de un "un Estado Federal" (Parra 2012).

En lo concreto, los gobiernos regionales tienen del 1993 la posibilidad de dictar reglamentos y sólo lo han hecho en modestos sistemas de consultas participativas a actores en proyectos. La Contraloría a su vez a puesto límites a ordenanzas municipales, en un claro caso de prevalencia del derecho nacional sobre los entes sub nacionales.

En un trabajo sobre tipología de regímenes competenciales en América del Sur (Valenzuela, Henríquez y Cienfuegos 2018), distinguimos países federales desde el siglo XIX (Argentina, Brasil), unitarios autonomistas con mayor descentralización (rentas autónomas y competencias fuertes) después de crisis políticas (Colombia, Perú, Bolivia) y los unitarios descentralizados con bajo poder territorial, entre los que se encuentran Ecuador, Chile, Paraguay (Uruguay es intermedio en cuanto sus municipios son fuertes en un país pequeño).

Mientras en Chile se sigue ventando la autonomía fiscal, esencial para completar el triángulo de toda descentralización que es política, administrativa y fiscal (Falleti 2010), en Colombia se debate profundizar en este campo (Sánchez 2016) reducido en la Constitución de 1992 a los dineros por los "vicios (loterías, alcoholes y tabacos)", mientras los municipios gozan de mayor autonomía, han fortalecido la recaudación predial (en Chile 80% está exento por leyes nacionales lo que debiera prohibirse constitucionalmente) y Medellín administra con éxito su empresa pública que construye plantas voltaicas en el desierto de Atacama.

En el caso de Perú, hubo críticas por los casos de corrupción subnacional tras las dos primeras elecciones presidentes regionales que significaron el fin del sistema de partidos nacionales, el surgimiento de coaliciones territoriales, mayores recursos por la coparticipación en el canon minero, mejoras en El socialista Mitterrand inició en Francia la descentralización el año 1982 con presidentes regionales, que hoy tienen mucho más poder que el prefecto que equivale a la figura del delegado regional establecida en Chile.

En sucesivas mejoras se dio el paso a con "el Acta II de la Descentralización, fruto de la reforma constitucional del 28 de marzo de 2003 en que Francia dejó la definición de unitario y paso a sr un estado indivisible que reconoce el poder central, regional, comunal y las autonomías de ultramar.

También consagró "la autonomía de las comunas para asociarse y compartir en inter comunalidades creando áreas metropolitanas, la consagración constitucional de las nociones de descentralización, de un poder reglamentario, de la autonomía financiera y la introducción de nuevas nociones como la experimentación, la subsidiaridad y la colectividad líder en una inter comuna (Deeloz 2017:2)".

4.- ¿Estado Autonómico Regional o lo Confederal plurinacional?: No basta las regiones y se requiere municipios y autonomías indígenas

La persistencia del conflicto mapuche, el más intenso y antiguo conflicto territorial del Continente, y la enorme legitimidad de lo municipal en medio de la pandemia, que ha posicionado a los alcaldes como los actores políticos mejor evaluados y candidatos con mayor apoyo para la presidenciales, dan cuenta de los límites de apostar sólo al fortalecimiento regional que tendrá el 2021 sus primeras elecciones de gobernadores.

Por cierto, esto entra en tensión de colaboración y conflicto entre los tres niveles de gobernanza territorial: la macro nacional o mega regional (un país federal grande, la Unión Europea o un mega país como China, India, Rusia o Indonesia); la territorial intermedia (estaduales, regiones, provincias, cantones, condados, comarcas, autonomías indígenas), y la local municipal o comunalista.

Lo confederal con su diversidad y conflicto- potestades nacionales regionales y comunales- es el único camino de la policentralidad, la corresponsabilidad, los contrapesos y la protección sin proteccionismo como proponen Stiglitz y Kaldor (2013) El virus sería más letal sin esta inevitable y bienvenida potestad de los que habitan el lugar.

Es muy pobable, que en crisis mundial económica, los motores de la solidaridad y la seguridad alimentaria hagan rebrotar el poder comunalista que abordó Recabarren con sus mancomunales en 1900 (Valenzuela 1999) y que propugna Murray Bookchin (2019) con el cooperativismo territorial radical de hoy.

Sin dicho poder local estaríamos en una mayor vulnerabilidad como lo indica la historia, y sin la ayuda macro territorial dicho territorios también estarían en mayor precariedad, La complementariedad corresponsable más necesaria que nunca en el glocalismo que no niega la relevancia de lo territorial.

En este doble escenario- despertar social y lecciones de la pandemia glocal- el proceso constituyente chileno debe ser no sólo corregir dimensiones socio- económicas obvias del malestar (desigualdad, pensiones, sistema de salud), sino las más estructurales que apuntan a otro estado, otro pacto social territorial y ambiental que son inviables en el marco del unitarismo homogenizador del liberalismo del orden centralista que ha prevalecido. De este modo hay tres escenarios:

a.- Mejoras al Estado Unitario Descentralizado: perseverar en el estado unitario descentralizado pero institucionalizando el Fondo de Desarrollo Regional, FNDR, como un porcentaje de la recaudación; algo de competencias planificadoras, mayores recursos municipales y un fondo especial quinquenal para la Araucanía.

b.- Reforma hacia Estado Regional o Único Regionalizado: avanzar a Unitario o único con alta descentralización y autonomía como Italia, Perú, Francia. Esto implica ley de rentas regionales, poder planificador, competencias claves en fomento, transporte, medio ambiente y capital social. Posibilidad de crear zonas de protección y municipios de diversa índole en su territorio, con postestades reglamentarias.

c.- Revolución a lo Confederal Plurinacional: ir a lo federal o confederal plurinacional, entendido lo confederal como alto poder regional, comunal y reconocimiento a naciones subalternas, recordando que acá llamamos indígenas a aymaras, quechuas, mapuches o mayas, mientras en Suiza o Bélgica ellos llaman a sus "minorías indígenas" o pueblos que las conforman como "naciones" (Marimán 2012): los belgas entre valones y flamencos; los suizos con sus cantones italianos, franceses y alemanes; los escandinavos con los samies y los inuits; loes españoles con la cada vez mayor autonomía vasca, catalana, gallega y canaria.

En el caso de Chile, con un presidencialismo agotado y un sistema central con privilegios y evasiones empresariales mayores, lo confederal apela a otra distribución del poder que no se agota a demás en lo regional que goza de propia identidad, como corroboraron la red de centros regionales con una encuesta en ocho regiones: el barrio y la comuna tienen mucho más relevancia para las personas que la región (Barómetro Regional 2019).

Lo confederal apela en su polisemia al consejismo en general versus la centralización, a lo comunal, al *co* que significa agua en mapudungu y es el gran desafío de los territorios en este tercer elemento del contexto largo (sequía, despetar, pandemia con recesión), requiriendo el agua gobernanza de cuencas integrales incluyendo el control del monocultivo forestal (centro sur) y agroindustrial (centro norte) que agota ríos. Co es también señal de interdependencia vía colaboración y corresponsabilidad.

5.- Selección de Articulado para una Constitución Confederal
De cuatro trabajos colaborativos en que el autor ha participado activamente, selecciono propuestas claves que materializan lo que puede ser una Constitución Confederal que debiera partir con la definición:

El Estado Unido Confedera, Democrático y Plurinacional
Chile organiza bajo un Estado Unido Confederal democrático, regionalizado y plurinacional, que respeta su diversidad, valora sus pueblos originarios, promueve el desarrollo comunitario, los derechos humanos y sociales integrales, así como el respeto al medio ambiente.

Lo Regional empoderado en rentas y con equidad estructural
Existirá una ley de rentas regionales compuesta por la coparticipación regional del 20% de la recaudación fiscal nacional, royalties a los recursos naturales de un 5 a un diez por ciento a la minería, industria eléctrica, forestal, puertos y aeropuertos, pesquera y agroexportadora.

El 30% de todos estos ingresos irá a un Fondo de Convergencia Regional que quinquenalmente se invertirá en proyectos de las regiones que estén en el tercio más bajo del promedio salarial de la Confederación. (Inspirado en los fondos de convergencia europeos y el Informe para la Descentralización 2014).

Lo Comunal garantizados servicios en todos los territorios
Los municipios pactarán con el Gobierno Central y representantes de la sociedad civil los estándares obligatorios de cumplimiento de servicios municipales garantizados (SEMUGs) en todas las comunas, contando con fondos especiales para superar brechas y siendo motivo de destitución del alcalde o alcaldesa el incumplimiento de lo pactado en el acuerdo confederal (Inspirado en propuesta del autor aprobada por Comisión para la Descentralización 2014.

Reparto en tres tercios del erario nacional
En cálculo trianual se asegurará que del total de la recaudación fiscal nacional, regional y municipal, al menos un 30% sea destinada a cada nivel de gobierno en base a competencias obligatorias con indicadores de gestión garantizados, regidos por las normas de austeridad e igualdad territorial del pacto confederal.[2]

Elección de Fiscales, Defensores y Autoridad Regional del Agua
Tras quinas elaboradas por la Justicia en el caso de la Fiscalía, por organismos de la sociedad civil en el caso del Defensor y por las asociaciones de agua potable rural en el caso del Presidente de Cuencas, la comunidad regional junto a la elección de gobernador y consejeros regionales, eligirá por el plazo de cuatro años con una reelección posible al Fiscal, Defensor y Presidente Regional del Agua.

[2] La idea de ir a un Estado con tres niveles de gobierno fuertes es del alcalde de Recoleta Daniel Jadue.

Lo Plurinacional con Región autónoma del Wallmapu y reconocimeinto real
Sistemas educativos bilingües, universidades indígenas, municipios especiales, territorios autónomos en el caso de Rapa Nui y los pueblos andinos (aymaras, collas, atacameños y diaguitas).

Conclusión: lo ecoterritorial en el centro del nuevo pacto social y Constitución
En el mundo se siguen dividiendo países, creándose nuevos territorios, cadenas de pequeñas y medianas empresas y cooperativas que vencen a las transnacionales (Naim 2015).

Las nuevas generaciones son más cosmopolitas y los grupos liberales, verdes y de izquierda consejistas crecen más que las extremas derechas y extrema izquierdas autoritarias en el complejo, conflicto, contradictorio pero fecundo momento histórico de la fraternidad.

El abuso del poder central que explica la crisis de muchas instituciones (partidos, judicatura, policías, gobiernos, iglesias) obliga a modelos de despoder y repensar las relaciones hcia una mayor horizontalidad (Valenzuela 2017).

También en los escándalos de corrupción y una Fiscalía Nacional con criterios especiales para poderosos, en una réplica en todo del presidencialismo centralista- lo presicrático- que degrada desde gestiones alcaldicias personalistas que no tienen consejos de la sociedad civil hasta estos zares de agencias estatales.

Lo territorial permea toda la Constitución, desde el agua al gasto público, de la administración de Justicia a la preservación ambiental, es una definición esencial.

Bibliografía

Altman, David. 2010. *Direct Democracy Worldwide*. London: Cambridge.

Bookchin, Murray (2019). El proyecto comunalista (traducción Manuel Loyola), *Revista Territorios y Regionalismos* 1: 221-244.

Boisier Sergio. 2004. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. Revista Eure (Vol. XXX, Nº 90), pp. 27-40.*

Cartes, Armando.2017. Un enfoque provincial de la construcción del Estado en Chile. *Rev. Hist*., N° 24, vol. 2, julio-diciembre 2017: 123-143.

Carrasco Sergio (1997), Iniciativas sobre descentralización y regionalización durante el período de vigencia de la Constitución Política de 1925, *Revista Chilena de Derecho,* Vol., 24, N°2, pp. 321-335.

Comisión Presidencial para la Descentralización, 2014: *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización.*, Santiago: SUBDERE.

COES. 2015. Encuesta de Percepción de Conflictos en Chile. Santiago: UDP.

Delamaza, Gonzalo, Cunill, Nuria y Joignant, Alfredo. 2012. *Nueva Agenda de Descentralización en Chile*. Santiago: U. de los Lagos-Ril.

Deeloz, Benoit (2017). Experiencias Internacionales de Traspaso de Competencias a regiones en Países Unitarios. El caso de Francia. Documento de Trabajo para Observatorio Territorio y Conflicto, Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

Falleti Tulia (2010), *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press

Infante, José Manuel. 1827. *Reglamento Provisorio de la República de Chile*. Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago.

Mariman, José. 20012. *Autodeterminación. Ideas políticas mapuche en el albor del siglo XXI*. Santiago: LOM.

Parra, Augusto. 2012. Necesitamos un nuevo pacto de la sociedad chilena https://www.granlogia.cl/index.php/noticias/noticias/247-augusto-parra-necesitamos-un-nuevo-pacto-de-la-sociedad-chilena Visitado el 8 de abril 2020.

Penaglia, Francesco, Valenzuela, Esteban; Legua, Jéssica (2018) “Los movimientos regionalistas en Chile y la descentralización cooptada del bloque en el poder”, *Estudios Políticos 179: 131-169*.
Robertson, Rolando. (2003). *Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad Heterogeneidad. Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización.* Madrid: Trotta.
Salazar, Gabriel. 2005. *Construcción de Estado en Chile (1800-1837). Democracia de los "pueblos". Militarismo ciudadano. Golpismo oligárquico*. Santiago: Editorial Sudamericana.
Tsebelis, George. 2006. J*ugadores con veto.* México: FCE.
Valenzuela, Arturo. (1977). *Political Brokers in Chile: local government in a centralized polity*. Durham: Duke University Press.
Valenzuela, Esteban; Penaglia, Francesco; Basaure, Lía. (2016). 2016. Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: de lo ambiental-reivindicativo al autonomismo regionalista. *EURE* 42(125):
Valenzuela, Esteban:
1999. *Alegato histórico regionalista.* Santiago: Sur-Lom.
2008. *Infante y el Valdiviano Federal: La Voz Terrible*. U. Bolivariana, Santiago.
2015. *Descentralización Ya*. Santiago: Ril.
2017. Despoder y progresismo federalista fraterno para superar la izquierda presicrática”, *Polis 46:* 127-148.
Véliz, Claudio (1984). *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel.

Descentralización y territorio: ¿qué piensan los chilenos?

Violeta Montero Barriga

Introducción

El análisis del desarrollo local y territorial, con miras a la discusión constituyente, y a la próxima elección de gobernador regional, es central en este período de tensiones transformaciones y nacionales.

Ante la oportunidad de discutir las bases de nuestro ordenamiento político y social, conformando un nuevo pacto que ponga en el centro los anhelos ciudadanos y los territorios, resulta relevante desarrollar análisis basados en evidencia y pertinentes a las temáticas descritas.

Por lo anterior, los datos obtenidos por el estudio "Barómetro regional", son relevantes en tanto logran captar las percepciones ciudadanas con óptica regional, a escala subnacional. Metodológicamente, se trata de instrumento estructurado que fue aplicado a los habitantes de la región del Biobio, de 18 años y más, según antecedentes del Censo 2017.

Las encuestas se realizaron de manera presencial en los hogares del territorio, con una estrategia de selección aleatoria estratificada, tomando como eje clave el lugar de habitación: entidad poblada v/s resto del territorio.

Los criterios utilizados para la caracterización sociodemográfica fueron la edad, género, grupo socioeconómico, nivel educacional y ocupación.

Se aplicaron 450 encuestas entre los meses de agosto a septiembre de 2019, que en conjunto, brindan una representación rica de la herterogeneidad de la región del Biobio y sirven como muestra a la realidad nacional.

Los resultados que se discuten en este trabajo permiten reconstruir las opiniones ciudadanas en un momento clave de la historia nacional, pues fueron recogidos previo al "estallido social chileno" y aportan a la comprensión y análisis de las convicciones que explican el malestar expresado con fuerza en las calles del país, durante cuatro meses intensos de protesta, entre Octubre de 2019 a Enero de 2020.

El trabajo se divide en tres apartados centrales. En primer lugar se entregan antecedentes sobre los niveles de arraigo y pertenencia territorial que reportan los habitantes de la región, aspecto relevante para analizar el impulso al desarrollo local y construir comunidad política.

En segundo lugar se consulta por el nivel de conocimiento y disposición a participar del proceso de elección de gobernadores regionales lo que apunta a entender las orientaciones y disposición hacia la descentralización en Chile.

Por último, se exponen las opiniones ciudadanas sobre los énfasis o prioridades que consideran deben tenerse en cuenta para promover desarrollo territorial desde las regiones.

En perspectiva, esta reflexión culmina analizando dos sucesos claves de la historia nacional que marcarán los años 2020 y 2021 en adelante: La discusión sobre cambio constitucional y elección de Gobernadores regionales en Chile.

I.- Sentido de Pertenencia Territorial

El sentido de pertenencia es una dimensión clave para pensar en la construcción de comunidad política. Es base del desarrollo local y una de las dimensiones centrales para asegurar cohesión social y gobernanza.

El territorio es elemento básico de la identidad. Desde una perspectiva antropológica es el "ambiente de vida, de acción, y de pensamiento de una comunidad, asociado a procesos de construcción de identidad" (Tizon, 1995).

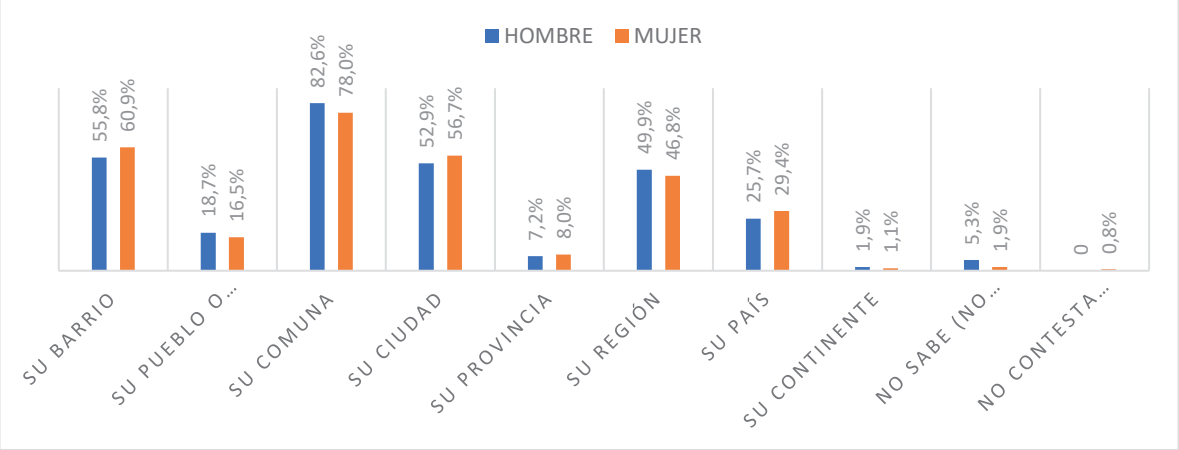
En términos territoriales, las escalas de arraigo e identificación son diversas: local, regional, nacional. Sociológicamente, las personas construyen sus vidas en torno a sus territorios cercanos (barrio, pueblo, ciudad); sin embargo, en términos políticos administrativos, la vida de las personas se estructura por comunas, regiones y país, donde se formulan e implementan políticas públicas en diferentes sectores.

Los municipios, gobiernos regionales y gobierno central, son los órganos políticos encargados de impulsar estas acciones públicas generándose, como se ha descrito en la teoría y en la práctica, graves problemas de coordinación y vinculación a escalas subnacionales.

En sintonía con estas inquietudes, un primer aspecto que se consultó en el estudio mencionado tiene relación con los niveles de arraigo de los ciudadanos con su territorio ¿Cuál es la escala que conforma identidad y sentido de pertenencia?

Al respecto, como se presenta en el gráfico N°1, las personas presentan mayores niveles de arraigo a su comuna en primer lugar, y a su barrio, en segundo lugar. Hay pequeñas variaciones de género en la representación de los datos; sin embargo, la tendencia se mantiene.

Gráfico N°1: Elección del lugar "donde pertenece"



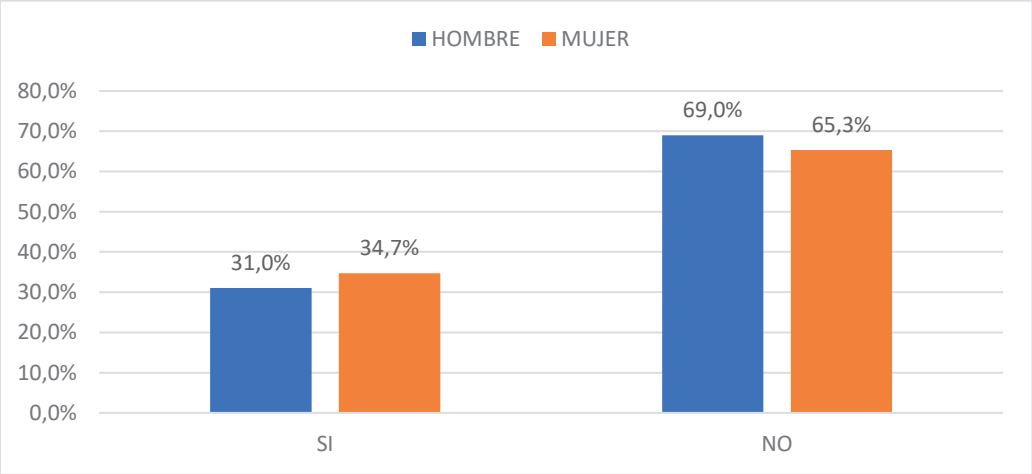
Fuente: Elaboración propia, 2019.

La elección del territorio es indicativo de las concepciones, prioridades y redes que las personas establecen con su entorno. El territorio puede entenderse como la "construcción cultural donde tienen lugar las prácticas sociales con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de reciprocidad, pero también de confrontación" (Capel, 2016: 14).

La forma de habitar es altamente valorada por los encuestados, como se aprecia en el siguiente gráfico. Sobre el 65% de las personas no cambiaría su lugar de residencia. Esta tendencia se registra con mayor intensidad en grupos etáreos de 65 años y más.

Al revés, en los jóvenes entre 18 a 29 años se registran los más altos niveles de deseos de migración, pues 41% de los encuestados plantean que les gustaría irse a vivir a otro lugar. Finalmente, en relación a un análisis de género, la tendencia no muestra variaciones significativas manteniéndose la idea de las personas de querer permanecer en sus territorios.

Gráfico N°2. ¿Le gustaría irse a vivir a otro lugar?



Fuente: Elaboración propia, 2019.

Dos últimos antecedentes que complementa el análisis de arraigo territorial, y valoración del espacio de vida y vínculos sociales, tiene que ver con el conocimiento de las autoridades políticas y su respectiva valoración institucional.

Al respecto, se advierte que los alcaldes son los actores políticos que más se conocen y consiguientemente los que más se valoran.

Tal como lo muestran los antecedentes recogidos, un 81% de los encuestados declara conocer a sus autoridades locales.

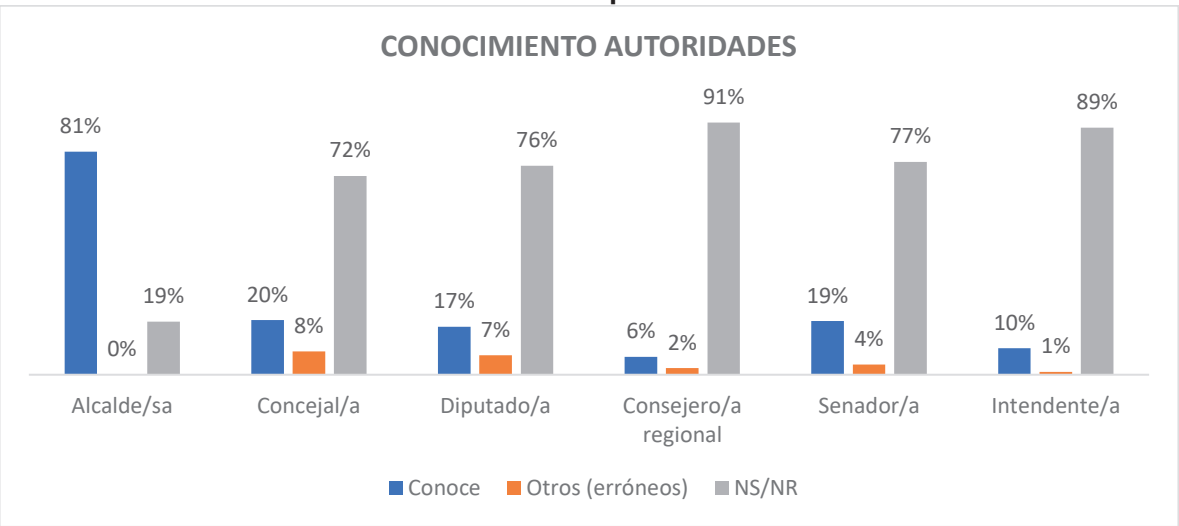
Al ser consultados específicamente por el nombre de los alcaldes, los ciudadanos contestan favorablemente, a diferencia de otras autoridades políticas.

Lo mismo ocurre con la figura de concejales, quienes son actores que también cumplen funciones en los municipios y con una fuerte responsabilidad y presencia en terreno con los vecinos de la comuna.

En el otro extremo, el vínculo con la figura del intendente, quien es una autoridad de carácter regional, designada por el poder central en el territorio, no es conocida.

Ocurre lo mismo con las figuras de parlamentarios senadores y diputados.

Gráfico N°3: Conocimiento de las autoridades políticas.



Fuente: Elaboración propia, 2019.

Esta misma tendencia se mantiene respecto de la valoración a las instituciones.

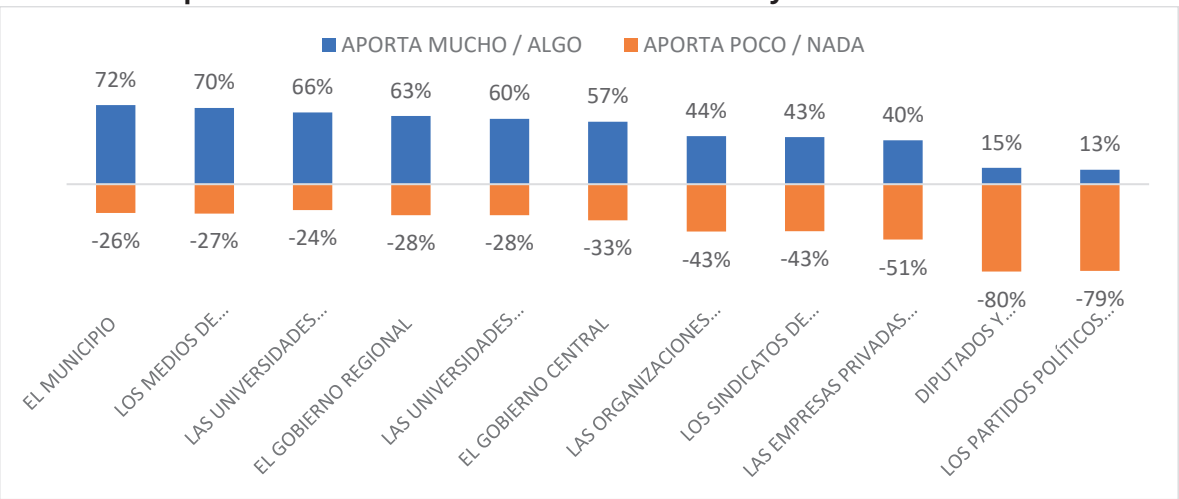
Como se advertía, los municipios, los medios de comunicación regional y las universidades regionales son las que mas se valoran por su aporte al desarrollo territorial y a la ciudadanía.

Al extremo contrario, en coherencia a los antecedentes que se venían mostrando hace años en el informe del PNUD "Auditoría a la Democracia" (2016, 2020), los partidos políticos y los parlamentarios son las autoridades políticas que registran menos valoración.

Igualmente, un dato que se releva es la baja valoración que hacen los ciudadanos de las empresas privadas, quienes brindan empleo en los territorios, pero no colaboran al desarrollo local.

Se presenta información al respecto.

Gráfico N°4: Aporte de las instituciones al desarrollo local y territorial



Fuente: Elaboración propia, 2019.

II.- Orientaciones hacia la descentralización y orientaciones hacia el desarrollo territorial

Respecto de las posiciones de los individuos hacia la descentralización, un primer aspecto que interesa es el referido al conocimiento de los ciudadanos sobre la próxima elección de gobernadores regionales.

Destaca entre los encuestados el bajo nivel de información que tienen, pues un 83% de los consultados no ha oído hablar del proceso eleccionario.

Las personas se sienten muy poco informadas, no teniendo antecedentes sobre su sentido y sobre la discusión política que implica este evento en la distribución de poder político en Chile.

En la misma línea, un 84% de los consultados no tienen antecedentes sobre el traspaso de competencias entre el nivel central y regional.

Hasta la fecha consultada, no queda claro si las personas votarán o no en el proceso de elecciones, pues un 45% declara que votaría en las elecciones, mientras un 43% de los encuestados declara que no votará en las próximas elecciones. Las personas con mayor orientación a votación son las de 65 años y más.

Todos estos aspectos son relevantes para analizar el proceso de descentralización en Chile. Pensar en el desarrollo territorial implica considerar aquellas condiciones que promueven y aseguran el despliegue de capacidades individuales y que permiten construir y promover desarrollo.

Este proceso solo se hace posible en tanto se conforma y consolida una imagen colectiva del bien común, así como también un sentido de pertenencia que posibilite la búsqueda de objetivos conjuntamente acordados por la comunidad asentada en el territorio (CEPAL, 2017).

Para promover desarrollo y un enfoque territorial se deben considerar múltiples factores interrelacionados (Boisier, 2012): a) un ordenamiento territorial, b) descentralización, c) fomento al crecimiento económico territorial; y d) fomento al desarrollo societal.

En cada uno de estos desafíos es necesario contar con habitantes capaces de promover desarrollo local así como con autoridades locales empoderadas y con una base importante de legitimidad social que les permita ejercer su poder de manera complementaria y pertinente a los anhelos y necesidades de los territorios y sus habitantes.

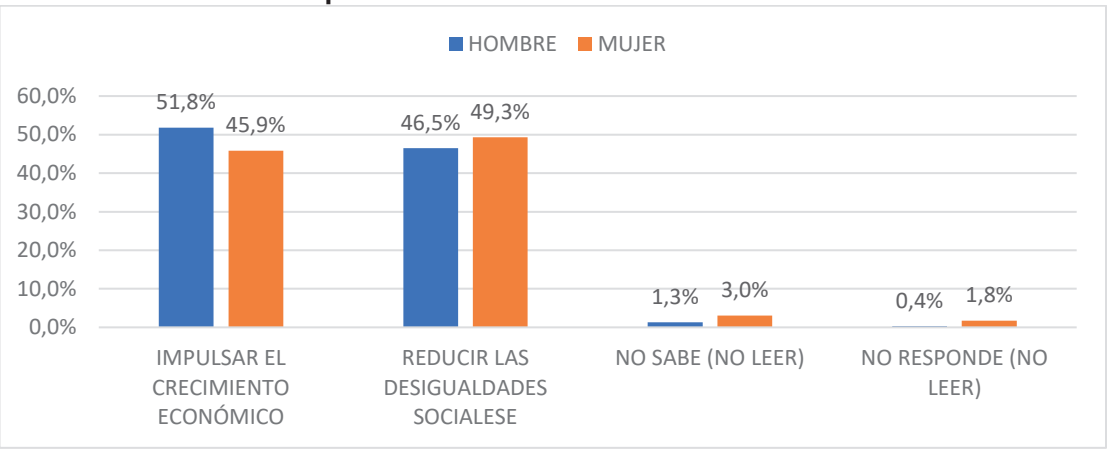
Como hemos visto en antecedentes anteriores, los niveles de legitimidad de las autoridades políticas en Chile son bajos lo que es un aspecto delicado para pensar en el impulso del desarrollo territorial.

III.- Prioridades de desarrollo territorial

Al consultar a las personas sobre las prioridades que deberían ser tenidas en cuenta por las autoridades para promover desarrollo destacan el impulso del crecimiento económico y la reducción de desigualdades sociales.

Estas prioridades son relevantes tanto para hombres como para mujeres como se aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfico N°5: Prioridades para el desarrollo territorial.



Fuente: Elaboración propia, 2019.

En términos absolutos, un 48,7% de los encuestados estima que el impulso del crecimiento económico es la variable mas importante para el desarrollo del territorio. Igualmente, la reducción de desigualdades sociales alcanza un 48% de las preferencias.

Aparte, un número importante de encuestados estima que algunas de las prioridades para promover desarrollo territorial son la creación de mecanismos de protección y seguridad social para las personas.

En otro aspecto, al ser consultados por la importancia de distribuir recursos y poder territorial se encuentran antecedentes interesantes. Un 88% de los encuestados estima que es importante que los impuestos que se generan en el territorio permanezcan en la región. En la actualidad los impuestos territoriales no son redistribuidos lo que representa una injusticia para los territorios y la equidad global. Otro aspecto relevante que se destaca es el deseo de los ciudadanos de que los municipios puedan tomar decisiones con mayor independencia del gobierno regional, cifra que alcanza un 85% de las consultas.

Se aprecia en estos antecedentes una tendencia crítica hacia el poder central y que se condice con la orientación de la ciudadanía hacia el territorio local y relación con las autoridades locales. La disputa de poder es entonces económica, pero también política, como se aprecia en la gráfica siguiente.

Gráfico N°6: Importancia de la distribución de recursos y poder territorial.

Fuente: Elaboración propia, 2019.

En la misma línea, los datos son coincidentes con la intención de conformar condiciones donde la presencia de la empresa privada y el Estado sea efectiva en los territorios, desde el punto de vista del desarrollo.

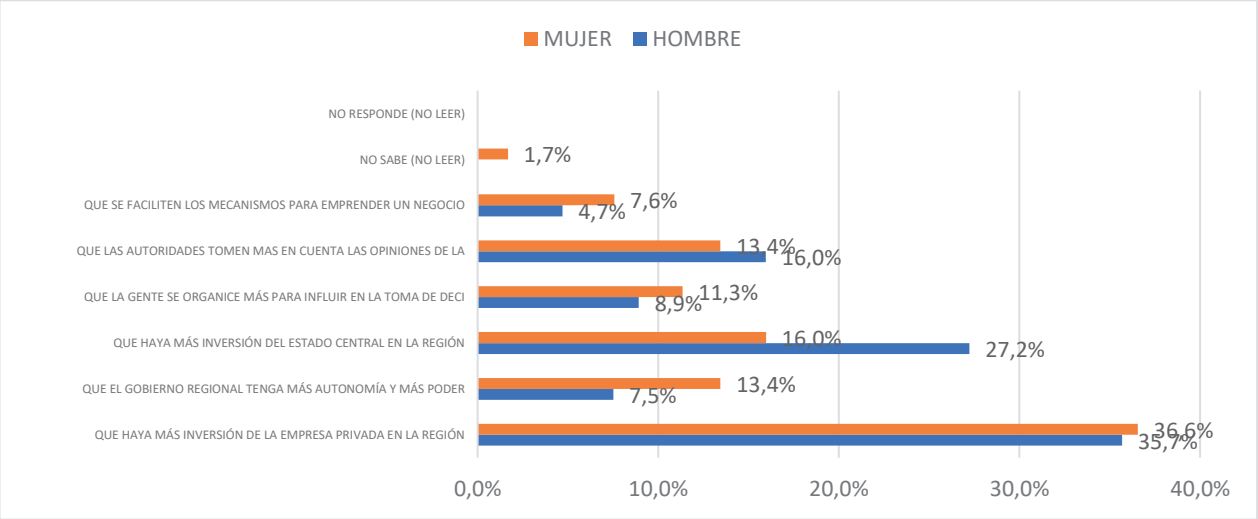
Se espera que las empresas inviertan en la región brindando mayores oportunidades laborales, pero dejando además un aporte significativo en las regiones.

Por su parte, se exige que el rol del Estado asegure financiamiento para las necesidades regionales, cumpliendo así su rol de garante para asegurar bienestar económico y social en el país.

Se valora crecientemente la participación ciudadana, la posibilidad de las personas de influir en su vida y de que puedan ser consideradas sus opiniones para la toma de decisiones.

La siguiente gráfica muestra los antecedentes descritos.

Gráfico N°7: Prioridades para el desarrollo regional



Fuente: elaboración propia, 2019.

Conclusión

Tal como se muestra en los datos expuestos, es necesario pensar en un nuevo pacto social, político y territorial para Chile considerando ampliamente las percepciones ciudadanas.

Las tendencias principales advierten que existe una alta valoración de los ciudadanos hacia los territorios cercanos donde se conforma y consolida la identidad cultural y el arraigo por los territorios.

Estos espacios fortalecen el capital social, fundamental para el tejido social y la cohesión colectiva, por lo que deben ser potenciados y revalorados.

Esta tendencia es coincidente con la evaluación y valoración que los individuos establecen a las autoridades locales y espacios municipales.

Los municipios son las instituciones que ofrecen el primer encuentro de los individuos con el estado, y por tanto su valoración surge de la experiencia concreta de relación y búsqueda de soluciones.

Pensar en el desarrollo local con perspectiva global resulta necesario y positivo para promover el presente y futuro de nuestros territorios.

La crítica de los ciudadanos hacia la concentración del poder central explica las demandas de los individuos para traspasar poder a los municipios y conformar relaciones con mayor horizontalidad y participación ciudadana (Valenzuela 2017).

Por último, concidente con lo que se ha visto en las grandes protestas de Octubre 2019, la persistencia de la desigualdad y la ausencia de oportunidades de empleo y recursos es visto como uno de los grandes problemas que deben ser enfrentados desde los territorios.

Estas situaciones deben abordarse con criterios de mayor equidad territorial se debe asegurar el traspaso de mas información, poder y competencias para promover un desarrollo mas equilibrado.

Bibliografía

Capel, H. (2016). Las ciencias sociales y el estudio del territorio. Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 5 de febrero de 2016, Vol. XXI, nº 1.149.

CEPAL (2017), Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel. Documento de proyectos (varios autores), Santiago de Chile.

Boisier, S. (2011). El territorio en la contemporaneidad (la recuperación de las políticas territoriales). Líder: Revista Labor Interdisciplinaria de Desarrollo Regional, Osorno: Universidad de Los Lagos, vol. 18, p. 9-24.

Valenzuela, Esteban (2017) Despoder y progresismo federalista fraterno para superar la izquierda presicrática", *Polis 46:* 127-148.

NOTAS BIOGRÁFICAS

RESEÑA BIOGRÁFICA

ADY PATRICIA CARRERA HERNÁNDEZ: Doctora en Política Pública con estudios de Maestría en Gestión Económica Pública, ambos por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Estudió su Licenciatura en Administración Pública en la UNAM en donde también realizó un Diplomado en Administración Municipal. Se ha desempeñado como Jefa del Departamento de Estudios de Administración Estatal y Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública de México; Investigadora Asociada y por Proyecto en la División de Administración Pública del CIDE; Asesora del Director fundador del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Coordinadora del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México e Investigadora de El Colegio Mexiquense, A. C. Ha participado en más de 250 ocasiones como conferencista o ponente en 16 países de América, Europa y Asia.

ALEJANDRO ALEJO POMPILIO AGUILAR MIRANDA: Es Doctor en Ciencias, por el Colegio de Postgraduados; reconocido por la Secretaría de Educación Pública, como Profesor con Perfil Deseable; miembro del Sistema Nacional de Investigadores; Profesor de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma del Estado de México; miembro del Instituto Nacional de Administración Pública, entre otras asociaciones académicas; es autor de diversas publicaciones sobre municipalismo, políticas y gestión pública y gestión del agua.

ALEJANDRO LIBERMAN T.: El autor reside en la ciudad de Buenos Aires, actualmente es doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Francisco Marroquín (UFM). En 2009, recibió su Máster en Gobierno y Políticas Públicas en América Latina en la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona, España). Es profesor de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas CLAD y becario de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) y de la Fundación Friedrich Naumann (FNF). Es miembro de Fundación Libertad y Progreso, CLAD, IPSA, LASA, REDIBRIG, GIGAPP, IAPPS, NEXT CITY, UIM, Tlovers, entre otras organizaciones. Actualment3e, es miembro del Comité Ejecutivo en el Consejo de Planeación Estratégica del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Argentina. Sus intereses incluyen: participación de la sociedad civil organizada, políticas públicas locales y metropolitanas, y coproducción de políticas públicas, federalismo e IGR dentro de los nuevos fenómenos urbanos.

CARLOS ALBERTO NAVARRETE ULLOA: Es posdoctorado en instituciones informales por El Colegio de San Luis, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Responsable Técnico de la Red Temática Gobernanza Metropolitana, y Profesor Investigador de la Universidad de Guadalajara.

CARMEN NAVARRO: Es Profesora Contratada Doctora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Sus ámbitos de especialización son el Gobierno Local y las Políticas Públicas. Es miembro de redes internacionales de investigación para el estudio

de la democracia y el gobierno local, en las que analiza la realidad local española en perspectiva comparada. Ha publicado los resultados de sus investigaciones en revistas nacionales e internacionales indexadas y en editoriales prestigiosas. También ha sido Investigadora Principal de numerosos proyectos financiados en convocatorias competitivas. Fue investigadora visitante en el *Public Policy Institute,* Universidad de Georgetown*; Institute d'Études Politiques* de Burdeos*; Department of Political Science,* del Boston College y en el *Centre for Urban and Public Policy Research, School for Policy Studies*, de la Universidad de Bristol. Entre 2006 y 2010 fue Vicedecana de Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid y de 2010 a 2014 sirvió como Directora de su Departamento de Ciencia Política. En la actualidad es Subdirectora del Instituto de Derecho y Gobierno Local de la UAM, en donde dirige el Informe Anual de Políticas Públicas Municipales, que cada año estudia el desarrollo de la acción local en diferentes ámbitos de acción.

CRISTINA JOSEFA SIMAS DO ROSÁRIO EVARISTO: Mestre em Gestão e Administração Pública (Universidade de Aveiro), licenciada em Ciência Política (Universidade Internacional), possui o Diploma de Especialização em Gestão Pública (INA), o curso de formação em gestão pública para dirigentes intermédios: FORGEP (INA) e frequenta o Doutoramento em Ciência Política – área de especialização em Políticas Públicas (FCSH/UNL). Tem desenvolvido grande parte do seu percurso profissional, como técnica superior na Direcção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP), onde adquiriu capacidade técnica e experiência profissional nas áreas da avaliação e melhoria do desempenho organizacional com o modelo europeu de avaliação organizacional *Common Assessment Framework* (CAF), designadamente no desenvolvimento, promoção e apoio à sua implementação (criação de instrumentos) nos serviços da administração pública portuguesa. Foi Chefe de Divisão de Desenvolvimento Organizacional no Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP) do Ministério da Agricultura e do Mar (MAM) e Chefe da Divisão de Planeamento e Apoio no Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e Inovação. Nestas funções destaca-se a gestão interna dos instrumentos de gestão e a coordenação, ao nível ministerial, do subsistema de avaliação do desempenho dos serviços SIADAP 1. Ao nível internacional destacam-se as funções como membro efectivo no Grupo de Correspondentes Nacionais da CAF (CAF NC) da rede EUPAN (*European Public Administration Network*), do que se destaca participação em grupos de trabalho de revisão do modelo CAF, participação em Conferências da Qualidade e em Eventos Europeus da CAF. Na qualidade de consultora e formadora para a ONUDI/ONU, participou em dois projetos de implementação da CAF na Administração Pública de Cabo Verde para a melhoria do ambiente de negócios.

Tem larga experiência como formadora (certificada), em diferentes formatos e em diversos serviços e organismos públicos, em particular através do Instituto Nacional de Administração (INA).

DANIEL ALBERTO CRAVACUORE: Es Doctor Mención Cum Laude en Dirección y Gestión Pública Local por la Universidad de Jaén (España). Director del Centro de Desarrollo Territorial del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina). Director de la Red Iberoamericana de Universidades y Centros Académicos Municipalistas, promovida por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (España).

Profesor de posgrado en las universidades argentinas del Nordeste y de Quilmes; de la UTN facultades regionales Buenos Aires, Rafaela y Villa María; de FLACSO Argentina. Ha sido profesor visitante en las universidades Autónoma de Madrid y Jaén (España) de Valle (Colombia), Mayor de San Andrés (Bolivia) y de Valparaíso (Chile). Ha sido Distinguished Senior Research Scholar" del Institute for Public Management and Community Service, Steven J. Green School of International and Public Affairs, Florida International University (Estados Unidos). Ha publicado 12 libros, 39 capítulos de libros y 21 artículos en su especialidad. Ha realizado 365 comunicaciones científicas, entre presentaciones en congresos científicos nacionales e internacionales y conferencias en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Italia, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela. Director de proyecto, consultor, facilitador y capacitador para organismos internacionales (AECID, CGLU, UNICEF, PNUD, IRDC, OIT, Unión Europea) y gobiernos nacionales (Argentina, Bolivia, Chile, Cuba, Venezuela), provinciales y municipales. Ex Editor de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, revista de corriente principal, indexada SciELO y emergente WOS. Miembro del Comité Editorial de 5 revistas científicas internacionales.

DORIANA DAROIT: É professora do Departamento de Administração/Faculdade de economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional/Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília. Coordena o Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático. Membro do Conselho Consultivo do Parque Científico e Tecnológico da Universidade de Brasília.Seus

estudos e publicações têm abordado dinâmicas da ação pública e processos participativos, especialmente na área de ciência, tecnologia e inovação e educação, instrumentos inovadores de gestão, redes de inovação, transversalidade de políticas públicas. Instituição: Universidade de Brasília. Cargo: Professora. Direcção institucional: Campus Universitário Darcy Ribeiro, Brasília/DF, Brasil.

EDUARDO JOSÉ GRIN: Doctor en Administración Pública y Gobierno (Fundación Getulio Vargas), Maestro en Ciencia Política (Universidad de São Paulo). Especialista en Sociología (Universidad Federal de Rio Grande do Sul). Licenciatura en Ciencias Sociales. Profesor de la Escuela de Administración de Empresas y de la Escuela de Economía de la Fundación Getulio Vargas (São Paulo). Investigador del Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno (CEAPG/Fundación Getulio Vargas/São Paulo) donde desarrolla investigaciones en las áreas de federalismo, gobiernos locales y políticas públicas. Actúa como consultor en proyectos de modernización administrativa y gerencial para instituciones públicas. Consultor para instituciones como UNESCO, Comunitas, Consejo Latinomaericano de Administración para el Desarrollo, Instituto Natura, Embajada Británica en Brasil y Global Initiative for Fiscal Transparency. Profesor de la Escuela Iberoamericana de Políticas Públicas. Consejero de la Agenda Pública, organización de la sociedad civil orientada a apoyar la modernización de la gestión pública municipal. Coordinó el proyecto de Gestión Pública junto a la Fundación de Emprendimientos Científicos y Tecnológicos (Universidad de Brasilia).

ESTEBAN VALENZUELA VAN TREEK.: Director de Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur, CREASUR, Departamento de C. Política y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la U. de Concepción. Doctor en Historia (Valencia), Máster en Desarrollo (UW-Madison) y Magíster en C. Política (PUC). Presidió Comisión de Estado para la Descentralización 2014.

INGRID ARACELY BERMEO ZAPATER: Es Comunicadora Social, con formación de postgrado en políticas públicas, gobernanza y gobernabilidad. Actualmente está cursando un Máster en Intervención Social. Trabaja en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales del Ecuador, específicamente en el diseño e implementación de metodologías innovadoras y participativas que potencian el desarrollo territorial sostenible.

IRINA MARÍA NARANJO ZOLOTOVA: Es Ingeniera en Ciencias Económicas y Financieras por la Escuela Politécnica Nacional y Maestra en Economía con mención en Economía del Desarrollo por la FLACSO. El área de investigación de su interés se enfoca en el estudio de la desigualdad económica y social. Con respecto a la experiencia laboral, se ha desenvuelto en instituciones públicas como la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, Defensoría del Pueblo y actualmente se desempeña como Directora de Monitoreo y Evaluación a Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Consejo Nacional de Competencias. Su experticia se relaciona con el diseño de metodologías, monitoreo y evaluación, planificación e investigaciones socio económicas, especialmente en áreas como política pública, derechos humanos, descentralización y servicios públicos.

JOSÉ FIDALGO GONÇALVES – Especialista em Gestão e Administração Pública reconhecido pelos Institutos Politécnicos de Coimbra, Leiria e Lisboa, e, Mestre em Gestão Autárquica pelo Instituto Superior de Educação e Ciências de Lisboa (ISEC Lisboa). Presidiu à Junta de Freguesia de Vila Franca de Xira de 2000 até 2011, foi Coordenador da Delegação Distrital da ANAFRE de 2005 até 2011 e presidiu à Associação Transnacional das Vilas Francas da Europa entre 2004 e 2011. Atualmente é professor-coordenador dos cursos de Licenciatura e de Mestrado em Gestão Autárquica, no ISEC Lisboa e Coordenador da unidade de investigação 'CESOP-Local' do Centro de Estudos e Sondagens de Opinião da Universidade Católica Portuguesa. Faz investigação nos domínios da Sustentabilidade e da Participação Pública.

KARINA REBECA RAMÍREZ GONZÁLEZ: La autora es Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Actualmente se desempeña como Profesora de Asignatura del Centro Universitario UAEM Texcoco. Las líneas de trabajo que cultiva son: a) Gobernabilidad y Gobernanza. b) Desarrollo Local. c) Municipio y transparencia. Datos de localización: Av. Jardín Zumpango s/n, Fraccionamiento El Tejocote, Texcoco, Estado de México, Centro. Universitario UAEM Texcoco.

MARÍA MAGDALENA GARCÍA ALFONSO: Magister en Desarrollo Educativo y Social, universidad Pedagógica. Magister en Sociología, universidad Nacional de Colombia. Licenciada en Ciencias Agropecuarias, universidad de los Llanos. Estudios en filosofía. Estudios en Derechos Humanos. Miembro del grupo de investigación consolidado ID 79: Estado, Derecho y Políticas Públicas ESAP. Coinvestigadora en proyecto Administración Pública y Desarrollo Sostenible: Un análisis de la problemática y las dinámicas ambientales de Villavicencio, entre 1984 y 2015, Fases I y II. (2017 – 2018). Investigadora principal en proyecto: Apropiación de conceptos básicos relacionados con la Administración Pública, en estudiantes de pregrado –ESAP- Territorial Meta. 2012. Miembro del Grupo de Investigación TECNICE e Investigadora principal en proyecto educativo: Comprensión

de textos históricos y producción de textos documentados sobre la historia local y su prospectiva, en ambientes digitales (uso de ontologías). Unillanos – Ministerio de Educación: Centro de Innovación Educativa Regional de Oriente. (Cier Oriente), 2013 – 2015.

Docente de tiempo completo, medio tiempo y catedrática en la universidad de los Llanos y en la Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Coordinadora de procesos de formación docente (3000 docentes) con integración de TIC, en la región de oriente, en desarrollo del Convenio Corea del Sur- Colombia- Universidad de los Llanos. CIER –Oriente. Formadora de formadores. Docente universitaria en áreas de construcción del conocimiento, formación en investigación con estudiantes de pregrado ESAP (Proyecto futuro I-II-III-IV), problemática educativa, formulación y evaluación de proyectos de investigación; Ciencias sociales, proyecto de investigación, problemática pública, administración y gestión pública local; Derechos humanos. Formulación de proyectos de inversión. Docente en el campo de la formación pedagógica de docentes: Facultad de Ciencias Humanas y de la Educación FCHE en la universidad de los Llanos. Asesora de participación ciudadana en Alcaldías Locales (Primera administración de Enrique Peñalosa). Directora de Participación Ciudadana de Bogotá D.C., 03 – 01- 2000 al 05 – 01 – 2004. Segunda administración de Antanas Mockus. Rectora del INEM Lorenzo María Lleras de Montería – Córdoba.

MARGARIDA MARIA LUCAS QUINTELA MARTINS: Tem o curso de Formação Avançada em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável (1º Ano PhD) pelas Universidades UL, UNL, UTL e East Anglia University UK. É Mestre em Gestão do Território: Ambiente e Recursos Naturais pela FCSH-UNL e licenciada em Geografia-Urbanismo pela Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. Encontra-se a desenvolver a tese de doutoramento no âmbito da Unidade de Investigação CICS.NOVA da FCSH-UNL. Participou em 2012, na UKERC Summer School: United Kingdom Energy Research Center, em Coventry. Possui o Diploma de Especialização em Políticas de Ambiente (INA). Teve formação em várias áreas como Gestão de Projetos, CAF, Balance ScoreCard, Programação de Computadores COBOL, C e SQL, Certificação ECDL, e em outras áreas no âmbito do INA. 3º Prémio Ideia Simplex 2009, com o recibo de vencimento eletrónico na AP Central; 1º Prémio do concurso de empreendedorismo Energia de Portugal 2012 (equipa OstraLusa). A maior parte do seu percurso profissional foi desenvolvido no INA – Instituto Nacional de Administração, IP, onde exerceu funções nas áreas de formação, programação de computadores, e de investigação e consultoria. Nesta altura desenvolveu competências em reengenharia de processos, tendo participado em vários projetos de consultoria nesta área. Com a extinção do INA, IP, em 2012, integrou o quadro da DGAEP, onde desenvolveu igualmente funções de investigação e na área de relações internacionais. Posteriormente, foi Gestora de Projetos no Fundo Português de Carbono, na Agência Portuguesa do Ambiente, e Gestora do Programa AdaPT – Adaptar Portugal às Alterações Climáticas, no âmbito do MEFEE – EEA Grants. Mais recentemente exerceu funções de Gestão da Formação no INIAV – Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária, onde participou no projeto de aplicação da CAF. Regressou à DGAEP em outubro de 2019, onde exerce funções de investigação e consultoria no âmbito do DDMO, trabalhando sobretudo com a CAF – Common Assesment Framework, a nível europeu participa no grupo de trabalho da CAF sobre Liderança. Ao longo do seu percurso profissional participou em projetos nacionais e europeus, e como autora e co-autora em seminários e congressos. É autora e co-autora de artigos e publicações e formadora na área de Ambiente e Sustentabilidade Ambiental.

NUNO PINTO: É Lecturer in Urban Planning and Urban Design no Departamento de Planeamento e Gestão Ambiental da Universidade de Manchester, Reino Unido. Nuno é ainda investigador do Spatial Policy and Analysis Lab do Manchester Urban Institute. Nuno é autor e co-autor de mais de 40 artigos científicos e publicações técnicas, incluindo 17 artigos científicos em revistas com peer-review, livros editados e capítulos em livros. Nuno participa e participou em diversos projectos de investigação financiados por agências do Reino Unido, Portugal, Espanha, Brasil e União Europeia, colaborando como especialista e revisor com fundações para ciência, concelhos de investigação e universidades no Reino Unido, Luxemburgo, Itália e Israel. Nuno colaborou também como especialista para a União Europeia e agências nacionais e locais em Portugal na revisão de projectos. A sua agenda de investigação foca o desenvolvimento de abordagens baseadas em quantificação dos fenómenos urbanos e espaciais. Nuno desenvolveu métodos inovadores de modelação espacial de interacções de usos de solo e ransportes, e tem trabalhado em temas de urbanização e peri-urbanização, mobilidade urbana e fenômenos emergentes na constituição de áreas metropolitanas.

A sua investigação de doutoramento foi elaborada com o apoio de uma bolsa de doutoramento da Fundação para a Ciência e Tecnologia de Portugal. O seu trabalho em autómatos celulares foi agraciado com o Prémio Breheny para o melhor artigo científico de 2010 na revista Environment and Planning B: Planning and Design, a revista

de referência nas áreas de modelação urbana e sistemas de apoio à decisão em planeamento. Rege as disciplinas de Análise Espacial Aplicada e Sistemas de Apoio à Decisão em Planeamento no seu departamento em Manchester. Correio electrónico: nuno.pinto@manchester.ac.uk. Instituição: The University of Manchester. Cargo: Lecturer in Urban Planning and urban Design. Direcção institucional: Oxford Rd, M13 9PL Manchester, United Kingdom.

OMAR REY ANACONA: El autor es economista de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Finanzas públicas de la Esap (Colombia), magister en ciencias económicas de la Universidad Nacional de Colombia y doctor en historia de la misma universidad. El autor ha sido becario de la Universidad Nacional de Colombia y del Fondo Social para la educación superior de la Gobernación del Meta en Colombia. Es actualmente profesor de carrera de la Escuela Superior de Administración Pública, entidad donde ha llevado a cabo investigación sobre los temas de fronteras y gestión pública, emprendimiento empresarial en el sector público, historia de la administración pública departamental y desarrollo sostenible y administración pública.

PABLO ZAPATA TAMAYO: Politólogo de la Universidad EAFIT y magíster en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Investigador del Centro de Análisis Político de la universidad EAFIT, docente del pregrado en Ciencias Políticas y la maestría de Gobierno y Políticas Públicas de la misma universidad. Se especializa en temas de seguridad ciudadana, conflicto armado, políticas públicas y gobernanza metropolitana y local.

RAFAEL ENRIQUE VALENZUELA MENDOZA. Doctor en Política Pública por el Tecnológico de Monterrey, campus Monterrey. Actualmente es profesor de la Universidad de Sonora. Miembro de Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México, nivel I.

VIOLETA MONTERO BARRIGA: Docente e investigadora adscrita al Centro de Estudios de "Convergencia Regionalista de estudios aplicados del Sur" (CREASUR) y al Departamento Administración Pública y Ciencia Política de la Universidad de Concepción, Chile. Directora del Magister en Política y Gobierno de la misma casa de estudios. Doctora en Sociología por la Universidad Alberto Hurtado.

WILSON HERNANDO LADINO ORJUELA: El autor es Doctor en Gobierno y Administración Pública de la UCM-IOG, Máster en Sociología, Sociólogo, Profesor Asociado de la ESAP Colombia, miembro del grupo de Investigación Estado y Poder de la misma institución. Autor de varios libros y de artículos en revistas académicas sobre políticas públicas, descentralización y legitimidad del poder. Integrante del panel "ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO SOSTENIBLE: PROPUESTAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN LOCAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS CIUDADES IBEROAMÉRICANAS."

INSTITUTO NACIONAL
DE ADMINISTRAÇÃO, I.P.

Alameda Hermano Patrone, Edifício Catavento | 1495-064 Algés | Tel. 214 465 300 | ina@ina.pt | www.ina.pt

CLAD
CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO

REPÚBLICA
PORTUGUESA
MODERNIZAÇÃO DO ESTADO
E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA