

CULTURA DIGITAL Y GOBERNABILIDAD URBANA

Algunas reflexiones

Magela Cabrera Arias*

*Arquitecta, profesora de la Universidad de Panamá, investigadora asociada del CELA, "Justo Arosemena" y consultora externa del PNUD en Panamá.

Monthly Review, vol. 57, N° 2, junio 2005, revista socialista independiente, publicada en Nueva York, EEUU, por Monthly Review Foundation.

I. Introducción

Pretendemos abordar someramente la compleja interacción que se está produciendo entre Internet y los procesos de gobernabilidad de las sociedades. Las reflexiones sobre la cultura digital surgen de los fenómenos emergentes en la sociedad de la información en la que las nuevas tecnologías de la comunicación emergen con un protagonismo irresistible, y se constituyen en un eje transversal que influye en la *mediatización de la sociedad* y en los cambios de las relaciones sociales. La revolución tecnológica comunicacional ha ido modelando todo nuestro mundo: las formas de socializar y de consumir; los sistemas de producción y la transmisión de los conocimientos; así como las formas en que estamos organizando nuestras ciudades, abriendo nuevos retos e incertidumbres en las sociedades sobre cómo sobrevivir e interactuar en este mundo novedoso.

En apariencia, Internet pareciera un elemento de enorme potencial para favorecer el desempeño eficiente y la legitimidad de los gobiernos que han integrado los sistemas de gobierno electrónico a sus prácticas y relaciones con la ciudadanía, con el afán de mejorar la calidad y accesibilidad de las respuestas y promover una mayor participación de los ciudadanos en los procesos de decisión política. No obstante, con algunas excepciones, en términos generales en Latinoamérica y Panamá el uso de Internet como herramienta de gobierno está muy alejado de las prácticas de la mayoría de la clase política y de los burócratas. En efecto, como afirma Barbero (2002), *...el Internet y las nuevas tecnologías en general solo proporcionan potencialidades, tenerlo no implica necesariamente acceder a la vertiginosa cybercultura, a todos los conocimientos y a la multiplicación de los intercambios entre las personas.*¹

En este artículo exponemos algunas ideas sobre la manera en que se está produciendo el desarrollo de la gobernabilidad digital, su vinculación con la gobernabilidad urbana y resaltamos el papel ético y cultural de la ciudadanía y el carácter fundamental de la participación social en la gestión del desarrollo de las ciudades. Finalmente, sugerimos algunas acciones que impulsarían la gobernabilidad urbana y el desarrollo humano en Panamá. Todo ello, en el entendimiento de que una cultura digital es mucho más que las acciones que promueven la masificación de las nuevas tecnologías sino, que implica necesariamente el conjunto de significados y sentidos que las personas construyen en torno al uso y apropiación de éstas.

II. Gobernabilidad digital y gobernabilidad urbana en la sociedad de la información

Hasta hace poco tiempo, Internet era una herramienta desconocida en el ámbito político; recientemente, esa realidad ha ido cambiando para dar paso a un nuevo discurso socio político con elementos de modernización, apertura global, crecimiento económico y acceso tecnológico en el que una cultura digital capaz de responder a tales retos, ha adquirido una relevancia singular en cada país. Entre los atractivos que promueve el uso de Internet, en los procesos administrativos-gubernamentales se reconocen las potencialidades para la eficiencia, transparencia y participación ciudadana en las funciones de gobierno y la política; y, particularmente, las nuevas

oportunidades que posibilita Internet, para fortalecer el compromiso cívico, elemento de gran relevancia en el fortalecimiento de la gobernabilidad. Así, se entiende la *gobernabilidad digital* como la aplicación de Internet y las tecnologías digitales para optimizar y reconfigurar las formas en que se conciben y ejecutan las acciones de actores públicos y privados en la asignación de bienes públicos.

Entre las variadas formas y análisis que se han emprendido en el afán por comprender la evolución de las ciudades y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes se destaca, recientemente, la perspectiva de la gobernabilidad urbana. La necesidad de mejorar la funcionalidad y la habitabilidad de las ciudades está impulsando la creación de nuevas formas de gestión y el diseño de novedosas políticas públicas en las que los temas de gobernabilidad digital, gobernabilidad urbana, modernización, democratización institucional, e incremento de la participación ciudadana están adquiriendo cada vez más importancia.

Según Pérez, (2001), la gobernabilidad urbana es la capacidad del gobierno de la ciudad para orientar y conducir los procesos (de configuración y funcionamiento) urbanos de manera de afrontar democráticamente, y desde una perspectiva pública que garantice los intereses generales, las necesidades de la población y los requerimientos de las actividades económicas. La capacidad a la que se hace referencia implica una estrecha relación entre las instituciones gubernamentales y la sociedad civil.

Por su parte, Lungo, (2001), define la gobernabilidad urbana como *“la relación entre el Estado y la sociedad civil y no meramente como una problemática del gobierno en si mismo, lo que modifica sustancialmente cuestiones como la participación social en la gestión del desarrollo de las ciudades”*.²

Prats Catalá, (2001), sostiene que un adecuado análisis de los factores que intervienen en la gobernabilidad democrática en los países de América Latina, debe incluir sus particulares características de pobreza e inequidad; así como el tipo de gobiernos que muchas veces contienen rasgos de populismo y autoritarismo. Y, al igual que otros autores mencionados, considera fundamental el papel ético y cultural de la ciudadanía y reconoce el rol decisivo que juegan en la construcción de instituciones democráticas que coadyuven a construir ciudades competitivas que logren insertarse en la nueva economía, al tiempo que posibiliten el fortalecimiento de la ciudadanía.

Según afirma el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la valoración de la gobernabilidad se consideran tres aspectos claves: El sistema institucional, la cultura cívica y las capacidades de gobierno. La sola existencia de las instituciones y procedimientos clásicos de la democracia representativa, tales como partidos políticos, elecciones regulares, sistema parlamentario, etc. no garantiza las condiciones suficientes para la gobernabilidad. Esta depende del alcance de acuerdos y consensos entre los actores estratégicos (élites dirigentes, grupos sociales y ciudadanos). Cuando esos acuerdos se estabilizan y toman un carácter institucional, previsible y generalmente aceptado, entonces, según el PNUD, se puede hablar de un “modelo” o “paradigma de gobernabilidad”.

El concepto de gobernabilidad abarca el Estado pero lo trasciende pues incluye también las entidades del sector privado y de la sociedad civil. Estas tres instancias son de importancia crítica para promover la democracia, sostener el desarrollo humano e impulsar la construcción de ciudades que permitan una alta calidad de vida para sus ciudadanos. El Estado crea un ámbito político y jurídico propicio; el sector privado genera empleo e ingresos; y la sociedad civil facilita la interacción política y social movilizandolos grupos para su participación en las actividades económicas, sociales y políticas.³

Por su parte, UN-HABITAT sostiene que existen dos dimensiones fundamentales en la gobernabilidad urbana, la inclusión social y el empoderamiento. La primera abarca tanto los procesos políticos (incluyendo la democracia participativa) como los objetivos de las políticas, lo que significa, entre otros aspectos, mejores condiciones de vida para las comunidades marginadas. Pero para posibilitar el poder para los actores de la sociedad civil se necesita previamente, asegurar la inclusión social; y para lograr esto es necesario que las organizaciones gubernamentales y sus autoridades ejecuten acciones

especialmente dirigidas a promover y facilitar la participación activa de la sociedad civil en los procesos de gobernabilidad.

Lo anterior se complementa con lo expresado por Susana Finquelievich, en sus estudios relativos a las tecnologías de información y comunicación (TIC) y su relación con el empoderamiento de la sociedad civil. Finquelievich afirma que se están desarrollando nuevas formas de interacción entre ciudadanos y gobernantes locales, así como nuevas corrientes de política urbana a través de la utilización de los medios electrónicos. Sostiene, asimismo, que el acelerado desarrollo de las TIC está afectando significativamente la estructuración de las ciudades contemporáneas.

Un aspecto que no puede soslayarse en la consolidación de la gobernabilidad urbana es la perspectiva de género.⁴ La contribución de la mujer en la construcción de vivienda, barrios y ciudades debe incluirse y considerarse como un factor imprescindible en la construcción de las condiciones de gobernabilidad urbana. En el marco de la globalización económica se han agudizado las situaciones de pobreza que aunadas a las políticas de ajuste, la privatización de los servicios básicos y el achicamiento del Estado en la oferta de servicios educativos, de salud e incluso recreativos y culturales, ha incidido directamente sobre las mujeres por ser éstas las responsables la reproducción social y de la gestión de los servicios sociales y ambientales. Ello significa que es imperioso que se fortalezcan las capacidades como ciudadanas de las mujeres, y su derecho a participar plenamente en los espacios de negociación para la gestión de la ciudad.

En los últimos años se ha ido gestando una nueva significación sobre el urbanismo tradicional desde la perspectiva de la planificación urbana integral, en la cual ha cobrado importancia el fortalecimiento de la participación ciudadana y el alcance de consensos como instrumento de concertación entre los actores sociales e institucionales. Esta nueva perspectiva, además busca estrategias que resalten la importancia de la intervención simultánea de las esferas pública-privada, de forma de constituir un proceso responsable de alianzas para la construcción de la ciudad del futuro.

Otros científicos sociales como Jordi Borja y Manuel Castells (1997), partiendo de la evidencia de que los asentamientos a nivel mundial muestran la tendencia a lo urbano, reflexionan sobre las políticas de gestión y sugieren nuevas categorías para analizar la relación entre el espacio y la sociedad. Sostienen, entre otras cosas, que actualmente los gobiernos locales y nacionales enfrentan nuevos desafíos en los que el proceso de desarrollo urbano parece estar sometido cada vez más a las directrices emanadas por las decisiones macroeconómicas, por el movimiento del capital transnacional, y por la economía del conocimiento basada en las transformaciones tecnológica informacional. Igualmente, sostienen que el avance de los procesos de democratización y descentralización obliga a los gobiernos locales a abandonar su rol tradicional de administradores y a asumir el desafío de mejorar las condiciones ambientales y sociales de sus habitantes a través de reforzar las condiciones de gobernabilidad local.

Existe pues, según hemos visto, una relación significativa entre gobernabilidad digital, gobernabilidad urbana y gestión de la ciudad. La gobernabilidad es el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de asuntos de un país; la gobernabilidad urbana se refiere al establecimiento de relaciones de poder entre los distintos actores que producen la ciudad, determinando de esta forma los niveles de habitabilidad y funcionalidad; y, la gobernabilidad digital posibilita complejos mecanismos y procesos comunicacionales, a través de las cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, establecen procesos de diálogo y mediación, y pueden alcanzar consensos para resolver sus diferencias, además de ejercer sus derechos y obligaciones.

III. Algunos rasgos del modelo de gestión urbana en Panamá

El Estado panameño siempre ha sido un agente fundamental en el proceso de gestión de la ciudad. Las formas de la intervención estatal han variado en función de las coyunturas histórico-sociales por las que ha atravesado la economía panameña, no obstante, esta injerencia estatal siempre se ha caracterizado por favorecer el desarrollo

de los sectores empresariales comerciales, los casatenientes y las finanzas internacionales, lo que ha tenido evidentes consecuencias sobre el espacio urbano. Desde su inicio, sin procesos de planificación formales, la expansión de la ciudad de Panamá fue anárquica, caracterizada por sesgos de segregación espacial, desequilibrios y deficiencias en la dotación de servicios e inversión de infraestructura pública. Consecuentemente, la actual estructura espacial de la ciudad ha sido el resultado de la libre expresión de las fuerzas del mercado, de la ausencia de planificación y de la persistencia de conflictos entre distintos actores sociales.

Asimismo, el Estado panameño, en lo que se refiere a la planificación urbana, uso de suelo y dotación de infraestructura se ha distinguido por una escasa y tardía intervención reglamentaria. No es hasta finales de la década de 1990, cuando se elaboran los planes reguladores de usos de suelo para el Área Metropolitana y las Áreas Revertidas. No obstante, pareciera permanecer vigente la tendencia de las entidades del Estado a permitir que los intereses económicos, la especulación inmobiliaria sobre las tierras urbanas, y las excepciones al cumplimiento de las regulaciones conduzcan la evolución de la ciudad, limitando gravemente una gestión democrática y sostenible de la ciudad.

La gestión urbana de la ciudad de Panamá está vinculada básicamente a tres instituciones gubernamentales: El Ministerio de Vivienda (MIVI), la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), ya muy cerca de cesar en sus funciones, y el Municipio. Cada una de ellas con distintos grados de responsabilidad y alcance territorial, tienen alguna función relacionada a la expansión y desarrollo de la ciudad. Aquí nos referiremos únicamente al municipio por el potencial que la nueva ley le otorga para vincularse a los ciudadanos y sus propuestas.

Panamá es uno de pocos países latinoamericanos donde los municipios tienen escasas responsabilidades en la dotación de servicios e infraestructura, así como limitadas capacidades para la recolección de ingresos. Pareciera que esta situación está en pleno proceso de cambio. A partir de la promulgación de las reformas constitucionales, en noviembre de 2004, La Constitución Política vigente,⁵ introduce variaciones al régimen municipal. Aunque el artículo 232 reafirma la naturaleza fundamentalmente administrativa de este órgano,⁶ el artículo 233 constituye una reforma significativa en lo relativo a la descentralización de la administración pública:

El Municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la ley.

Los municipios del país, incluyendo al Municipio de Panamá, hasta el momento tienen escasas responsabilidades en la oferta de servicios e infraestructura, además de escasa autonomía económica. Los problemas más graves que se han detectado en el Municipio de Panamá están relacionados con las atribuciones que les asigna la ley; y se pueden resumir en los siguientes: fraccionamiento del poder ejecutivo local entre el Concejo Municipal y el alcalde; confusión en la asignación de funciones a los corregimientos y las juntas vecinales; confusión en la asignación de responsabilidades municipales y nacionales; y muy especialmente, ausencia de mecanismos de gobernabilidad metropolitana.

Otros aspectos negativos están vinculados a la escasa capacidad institucional; entre los que se pueden mencionar: ineficiencia de los procesos administrativos; ausencia de sistemas de administración financiera y tributaria; subutilización de potencial tributario; baja recuperación de costos por los servicios prestados; recursos limitados que son asignados a los corregimientos sin mecanismos de control que garanticen transparencia y buen uso; y, ausencia de mecanismos y herramientas eficaces para asegurar la participación ciudadana que permita mejorar la calidad de la inversión local.

La forma en que se reglamente la recientemente aprobada reforma del marco legal (ley 106), a la que hicimos referencia mas arriba, determinará la eficacia y eficiencia con que se puedan afrontar todos estos problemas.

Podría concluirse que la inadecuada gestión urbana en ciudad de Panamá, ha ocasionado que se desarrollen básicamente los siguientes problemas. Una estructura espacial concentrada; ausencia, durante mucho tiempo de un modelo de crecimiento para la ciudad sustentado en planes; escasas oportunidades y herramientas legales que posibiliten la participación efectiva de la sociedad civil en las decisiones sobre la gestión de la ciudad; dispersión de la población en zonas periféricas de la ciudad; ausencia de políticas y/o capacidad de fiscalización para afrontar la escasez de vivienda, la destrucción de recursos naturales y áreas verdes y el control y ordenamiento de los asentamientos espontáneos; así como para combatir eficazmente el crecimiento de la pobreza urbana, el desempleo y la informalidad.

IV. Acciones para construir gobernabilidad urbana y contribuir al desarrollo humano y la democratización de Panamá.

La actual situación crítica de muchas ciudades de América Latina, incluyendo las panameñas, indica que es ineludible promover y trabajar por acrecentar la gobernabilidad democrática, único camino viable para canalizar productivamente las crecientes demandas ciudadanas por una gestión de la ciudad que asegure una mejor calidad de vida para sus habitantes. No es posible soslayar que el desarrollo socio económico de las ciudades está ligado, cada vez más, no sólo a elementos sociales y políticos, sino también asociados a las tecnologías de la información, especialmente a Internet. Ni tampoco se puede restar importancia a las crecientes exigencias ciudadanas por transparencia, fiscalización y participación lo que, en esencia, es una demanda por legitimidad democrática en los gobiernos locales y una exigencia de mayores y mejores condiciones para el ejercicio de gobernabilidad urbana en las ciudades. Exigencias que pueden ser satisfechas a través de la integración digital con base en el fortalecimiento de una ciudadanía activa.

Hacia una nueva gobernabilidad

En la sociedad de la información, la gobernabilidad local se fortalece a través del perfeccionamiento de la autonomía y de la descentralización, además del ejercicio ciudadano desde el uso de la tecnología como una manera de integrarse al ámbito público. En esta dimensión es donde cobran importancia acciones tales como: el incremento al acceso de la información pública; el aumento de los contenidos que evidencien el interés y la participación en escenarios y preocupaciones comunes y el aumento de la transparencia en las acciones gubernamentales. Sin embargo, lo fundamental es la capacidad que desplieguen los gobiernos por fomentar y construir estructuras de coordinación y cooperación horizontal en las que sea posible flujos discursivos y complejos de información desde el Estado hacia sus interlocutores y viceversa, y de éstos entre sí. Así en ese tipo de contexto, el Estado puede transformarse en un Estado facilitador del proceso de gobernabilidad de la sociedad, y donde su desempeño depende de su capacidad para gestionar eficazmente la interdependencia entre los diferentes actores que toman parte en ella.

Lejos de minimizar su papel y de volverse más débil, como pretenden algunos, es preciso que el Estado ejerza la función de brindar a todos los ciudadanos, en la diversidad de sus anhelos y de su propio potencial, la posibilidad de desarrollarse continuamente, de comprender el sentido del desarrollo y de encontrar nuevos puntos de referencias y motivaciones propias. A través del acceso constante al conocimiento, el Estado puede fomentar el capital social, ofreciendo a los ciudadanos los medios para que puedan adaptarse a los cambios, además de fomentar la fuerza cívica, la solidaridad y la confianza para los propios ciudadanos asuman sus responsabilidades activamente y con visión del futuro.

Para construir una ciudad verdaderamente democrática que responda a las necesidades de sus habitantes debe impulsarse una nueva institucionalidad que permita expresar la voluntad de las mayorías frente a la voluntad de las minorías, que incluya el diseño de mecanismos y herramientas que potencien la fiscalización social sobre la gestión gubernamental, controlen la burocracia, detengan la corrupción gubernamental y privada, y asegure criterios de eficiencia y productividad junto a políticas sociales eficaces. En el marco de lo anteriormente expresado, exponemos algunas de las acciones que parecieran prioritarias en Panamá.

Descentralización

En el caso de Panamá, una de las primeras medidas pareciera ser el establecimiento y ejecución efectiva de los procesos de descentralización y de fortalecimiento municipal. Un aspecto esencial para potenciar la gobernabilidad urbana en la ciudad de Panamá es la descentralización del poder, de la autoridad y de los recursos asignados a las autoridades nacionales.

Es necesario desarrollar procedimientos que, consignados en las modificaciones a la ley 106 de régimen municipal, puedan mejorar de manera efectiva la participación de la sociedad civil en la gobernabilidad local. Las innovaciones pueden incluir el estableciendo de consejos populares, el diseño de presupuestos participativos, consultas ciudadanas para la planificación urbana, creación de cooperativas de ahorro y crédito, diálogos entre los actores estratégicos de los distintos municipios y corregimientos del Area Metropolitana de Panamá (AMP), contribución técnica sistemática, a manera de consejos consultivos, de grupos profesionales al mejoramiento de las propuestas de las autoridades políticas.

Las reformas hacia la descentralización y el fortalecimiento municipal deben permitir ampliar las atribuciones y capacidades de los municipios de forma que, en efecto, puedan tomar acciones para el mejoramiento de la habitabilidad urbana; para que sean más eficientes y se constituyan en líderes para la formación de alianzas orientadas a la ejecución de una gestión mixta (pública/ privada).

Esto, entre otros aspectos, puede resolver aspectos relacionados especialmente a recuperar la responsabilidad del Estado con respecto a las normativas y la regulación en la operación de las empresas encargadas de los servicios básicos (antes públicos), con el objetivo de garantizar la distribución y cobertura de los servicios a todos los ciudadanos, al tiempo que permita, además, la participación de las organizaciones comunitarias.

Gobierno de la ciudad

Otro aspecto importante para lograr mayor habitabilidad y funcionalidad podría ser la creación de un “gobierno de la ciudad”, que en este caso debería ser el del AMP.⁷ Esta área claramente muestra la forma urbana metropolitana caracterizada por la difusión de actividades y funciones en el espacio y la interpretación de dichas actividades según la dinámica independiente de la contigüidad geográfica. (Castells, 1976) Esta propuesta responde al hecho de que para posibilitar una mejor gobernabilidad urbana se requiere de una mayor articulación o coordinación entre los municipios que la constituyen. La esencia de esto es que en ésta área se dan procesos políticos que corresponden a distintas unidades políticas (municipios) que al no instituirse en una única unidad política institucional que acumule poder no permite la correspondencia entre el aparato político (sistema de toma de decisiones y de acción) y la sociedad metropolitana; obstaculizando así la necesaria íntima relación entre las instituciones políticas y los actores sociales para el debate y la resolución de las cuestiones urbanas. Pareciera, por tanto, que para que el desarrollo urbano sea exitoso, es necesario construir un gobierno “de la ciudad”, que en el marco de una gestión estratégica y de un proyecto urbano, impulse la construcción del hábitat desde la perspectiva del bien público con grados crecientes de inclusión social.

En este marco de ideas, el establecimiento de redes de información en el espacio urbano metropolitano y en las áreas rurales, es muy importante; pues es allí donde existen las mayores diferencias en cuanto a la difusión y disponibilidad de la información, lo que es una de las causas de los graves problemas sociales de exclusión. La información interactiva es extremadamente densa en ciertos espacios urbanos, y está casi ausente en los barrios marginados y en los asentamientos precarios. Redes de información concebidas considerando aspectos sociales y culturales, posibilitan la mitigación de situaciones de marginalidad y de aislamiento.

Bancos de tierra estatal

El Estado, a través del MIVI, tiene la posibilidad de organizar y mantener programas de bancos de tierras, específicamente orientados al control de la especulación de ellas, logrando así proveer tierras adecuadas para la construcción de

nuevas barriadas, de acuerdo con un plan urbano, combatiendo así mismo la profunda segregación social y espacial, y garantizando el acceso a la tierra a los sectores de menores recursos. Ello, además, facilitaría la expansión racional y planificada de los servicios de agua potable, alcantarillado y electricidad.

Empoderamiento ciudadano

Quizás el primer paso, en este sentido, es que las autoridades reconozcan las capacidades de las organizaciones civiles y comunales para identificar los problemas de carácter local y sus causas, así como para organizar iniciativas para afrontarlos y ejercer activamente tareas de seguimiento y fiscalización de los desempeños públicos y privados.

En segundo lugar, es necesario, para impulsar la inclusión social y el empoderamiento ciudadano, crear mecanismos y nuevas formas de trabajo con instituciones; así como crear instrumentos que fomenten la comunicación y la colaboración entre las organizaciones, que sumadas a los instrumentos mencionados en el apartado de descentralización, aseguren una efectiva participación de los actores que construyen la ciudad.

Es importante, además, admitir que para lograr un empoderamiento ciudadano que en efecto contribuya a la construcción de gobernabilidad urbana deben reconocerse el papel esencial de las mujeres. Lo que significa que sean aceptadas como actoras sociales por sí mismas y no diluidas en la familia; como agentes sociales del cambio; como agentes de reconstrucción del tejido social, a través de las redes y organizaciones de mujeres y otras organizaciones sociales; y, consecuentemente, con derecho a participar plenamente en la toma de decisiones relativas a los procesos de construcción social.

Presupuestos participativos

Como se sabe una buena gobernabilidad esta relacionada especialmente con la responsabilidad de las autoridades sobre el uso eficiente de los recursos públicos; así como con que las decisiones aseguren la conjunción o armonización de las demandas e intereses de los distintos actores sociales.

Consecuentemente, es fundamental que se establezcan mecanismos legales (reglamentación de las reformas a la ley 106) que posibiliten el diseño de presupuestos participativos entendidos como un espacio de co-gestión (comunidad - autoridades) de la totalidad del presupuesto municipal. Así se comparte, en efecto, el poder de decisión. Esta forma de diseñar y planificar el presupuesto favorece la democratización, combate la exclusión y posibilita la transparencia y la eficacia.

El presupuesto participativo debería ser uno más de los espacios que promuevan la participación y debería entenderse como un instrumento de planificación de corto plazo que debe estar vinculado a procesos de planificación estratégica que le sirvan de referente. Asimismo, el cambio en la forma de organizar la ejecución del presupuesto público, podría incluir el uso eficiente de instrumentos económicos de incentivos, entre ellos los impuestos y subsidios concebidos para combinar regulación con inversión, en un marco estratégico definido y claro de un programa para el desarrollo del AMP, acordado entre sus actores estratégicos.

Reflexiones finales.

Entre las acciones que impulsan el empoderamiento ciudadano, pareciera que es importante reflexionar sobre el papel que juegan los medios de comunicación masiva con respecto a varios aspectos de la ciudadanía. En efecto, los medios pueden desde facilitar la fiscalización ciudadana sobre la gestión gubernamental, hasta impulsar un protagonismo indispensable para que las personas lleguen a ser artífices de sus vidas junto a sus conciudadanos. Elemento sin el cual no existe una democracia auténtica.

Aumentar la libertad de los ciudadanos al ampliar su información, debería ser parte de las tareas que deben cumplir en la sociedad los medios de comunicación. Sin información no hay libertad, y los medios pueden dar a conocer datos del mundo que la gente ignora, de modo que pueda realizar elecciones más libres. El papel de los medios debería incluir el generar una opinión pública madura y responsable en esa

esfera de la discusión abierta que debería ser la médula de las sociedades, ideologías e intereses.

Otro aspecto que podrían facilitar es el fomento de una libre expresión de las opiniones de los ciudadanos, puesto que el papel de ciudadano exige, entre otras cosas, ser reconocido en la propia sociedad, a través de la posibilidad de dar a conocer públicamente su juicio razonado, y con ello potenciar, al mismo tiempo, la deliberación pública, el intercambio de opiniones y el alcance de acuerdos. Los aspectos aquí mencionados son únicamente medios, necesarios pero insuficientes por sí solos. Lo primordial es el cambio de sociedad, tanto o más dinámico que el que caracterizó las transformaciones de la sociedad agrícola hacia la sociedad industrial. El cambio del que hablamos implica cambio en los procesos de investigación y capacitación para el desarrollo; cambios en las facetas psicológicas sociales y culturales; y, evidentemente, cambios en las prácticas de la gobernabilidad local y nacional. Hablamos de una profunda mutación social. Ese cambio implica impulsar activamente un desarrollo basado en la información y en los conocimientos, puesto que se presenta como una herramienta efectiva para combatir el círculo vicioso de la pobreza y la marginación.

Las medidas mencionadas mas arriba, operativizadas usando las tecnologías de la información y comunicación (TIC) así como otras que se desarrollen en el mismo marco, en efecto pueden contribuir eficazmente a crear las condiciones para alcanzar mayores niveles de gobernabilidad urbana y, consecuentemente, la construcción de una ciudad más integradora y participativa, donde los ciudadanos puedan incidir activamente en las decisiones relativas a su gestión, independientemente de sus medios económicos, género, raza y religión, y donde se garantice la satisfacción de las necesidades básicas, la eficiencia de los servicios públicos y la transparencia y responsabilidad de las autoridades urbanas, contribuyendo así al desarrollo y democratización de Panamá.

Notas

1. Martin Barber, Jesús, (2002), *Oficio de Cartógrafo: travesías latinoamericanas de la comunicación y la cultura*, Santiago de Chile. Fondo de Cultura Económico.
2. Citado en Lungo, Mario, (2002), *Expansión urbana y regulación de la tierra en Centroamérica: antiguos problemas, nuevos desafíos*, trabajo elaborado para Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Urbano de CLACSO.
3. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1997), *Gobernabilidad y desarrollo humano*, Nueva York.
4. Conclusiones del evento “Equidad Social y de Género en la Construcción de Ciudadanía”, convocado y organizado por las redes Mujer y Hábitat LAC, Mujeres por la Paz LAC y REPEN LAC, Bogotá, Colombia, 18 de mayo de 2001. Declaración del encuentro “Construyendo Ciudades para la Paz”.
<http://www.laneta.apc.org/hic-al/newmujeresbogot%E1.html>
5. Constitución Política de 1972, reformada por los actos reformativos N°1 y N°2 de 5 y 25 de octubre de 1978, respectivamente; por el acto constitucional aprobado el 24 de abril de 1983; por los actos legislativos N°1 de 1993 y N°2 de 1994 y por el acto legislativo N°1, de 2004.
6. Art. 232 : “el Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito... y que “la organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local”.
7. Conformada por el distrito de Panamá (que incluye lo que se conoce como ciudad de Panamá) y los distritos de Arraiján, La Chorrera y San Miguelito.

Bibliografía

- Borja, Jordi, (1998), “Ciudadanía y espacio público”, *Reforma y democracia*, N°12 (octubre). Caracas, <http://www.clad.org.ve/rev12/>
- Borja, Jordi y Manuel Castells, (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Barcelona, Taurus, Alfaguara, S.A. y United Nations for Human Settlement (Hábitat).
- Cabrera Arias, Magela, (1993), *Crisis urbanas y movimientos sociales - Panamá 1970-1992*, Panamá, Editorial Universitaria.
- Castells, Manuel, (1976), *La cuestión urbana*, México, Editorial Siglo XXI.
- Dujisien Araya, Rodrigo y Miguel Porrua Vigon, eds., (2004), *América Latina Puntogob, casos y tendencias en gobierno electrónico*, edición de FLACSO-Chile y Organización de Estados Americanos.
- Finquelievich, Susana, (2001), conferencia: “De las nuevas universidades a los nuevos saberes: Educación en la era de Internet”, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Jordan, Ricardo y Daniela Simioni, (2003), comps., *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Lungo, Mario, (2004), comp., *Grandes proyectos urbanos*, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, (UCA), ed., San Salvador.
- Lungo, Mario, (2002), “Expansión urbana y regulación de la tierra en Centroamérica: antiguos problemas, nuevos desafíos”. Documento elaborado para Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Urbano de

CLACSO. Las ideas de base referidas a América Latina fueron publicadas en el boletín *Land Lines*, vol.14 num. 2, marzo de 2001, Lincoln Institute of Land Policy.

- Martín Barber, Jesús, (2002), *Oficio de cartógrafo: travesías latinoamericanas de la comunicación y la cultura*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- UN-HABITAT, Diálogo sobre la contribución de la sociedad civil a la gobernabilidad urbana a nivel local. www.unhabitat.org
- Torres-Rivas, Edelberto, (2001), "La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica", *Revista Instituciones y Desarrollo*, edición especial, núm. 8/9.
- Pírez, Pedro, (2001), "La cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina", en Vásquez, Baquero, Antonio y Oscar Madorey, comps., *Transformaciones globales. Instituciones y políticas de desarrollo local*, Buenos Aires, Edit. Homo Sapiens.
- Prats Catalá, Joan, (2001), "Gobernabilidad democrática en América Latina finisecular (Instituciones, gobiernos y liderazgos)", http://www.iigov.org/papers/?p=1_0002
- Preciado Coronado Jaime, "Gestión de las transformaciones sociales" (MOST), *Documentos de debate* N° 58, *Centro y regiones en México ante la gobernabilidad democrática local*. <http://www.unesco.org/most/dp58preciado.pdf>
- Banco Mundial, "Cities in transition a strategic view of urban and local government issues", <http://www-wds.worldbank.org/servlet/>