

**María Alejandra Saus**

Desafíos de gestión local ante políticas nacionales de transporte. El caso de Santa Fe en la recuperación ferroviaria argentina

**Francielly de Paula Guimarães, Willber Nascimento, Ranulfo Paranhos, José Alexandre da Silva Júnior y Denisson Silva**

Meu dinheiro, minhas regras: tipos de gastos de campanha para prefeito no Brasil (2008-2016)

**Sebastián Carrasco Soto**

Implementación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile: el caso del municipio de Santiago

**Luis Augusto Chávez Maza y Vania López Toache**

Determinantes del recaudo del impuesto a la propiedad inmobiliaria: Un enfoque estadístico para México

**Nilson Correa Bedoya y Naxhelli Ruiz Rivera**

Relación entre la dependencia de las transferencias intergubernamentales y la inversión financiera en gestión del riesgo de desastres a nivel municipal en Colombia, 2012- 2015

**María Florencia Valinotti**

El desarrollo económico local y los parques industriales: el caso del "Polo productivo agro-industrial" en el centro-sur de la provincia de Córdoba, Argentina (1997-2017)

www.revistariem.cl

# RIEM

REVISTA IBEROAMERICANA  
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO X · Nº 19 · PRIMER SEMESTRE · ENERO - JULIO 2019 · SANTIAGO DE CHILE



Año X - N° 19 - Primer Semestre  
Enero-julio de 2019, Santiago, Chile  
Instituto Chileno de Estudios Municipales  
Universidad Autónoma de Chile  
180 páginas

e-ISSN 0719-1790

Galvarino Gallardo 1973, Providencia, Santiago, Chile.

Teléfono: + (56) (2) 2705 7909/ + (56) (2) 2705 7905

**revista@ichem.cl**

**www.revistariem.cl**

Diseño de portada y diagramación

[www.marmota.cl](http://www.marmota.cl)

Santiago de Chile

**Revista Iberoamericana de Estudios Municipales**

Esta publicación es financiada por la Universidad Autónoma de Chile y no tiene fines comerciales.

**EDITOR**

Dr. José Andrés Hernández Bonivento  
Director Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM)

**CO-EDITOR**

Dr. Camilo Vial  
Universidad Autónoma de Chile

**COORDINADOR EDITORIAL**

Mg. Andrés Rojas Böttner  
Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM)

**COMITÉ EDITORIAL**

Dr. Augusto Barrera Guarderas,  
CITE-FLACSO, Ecuador

Dr. Gonzalo Delamaza, Universidad  
de Los Lagos, Chile

Dr. Víctor Ramiro Fernández,  
CONICET-FCJS-UNL

Dr. Eduardo José Grin, Fundação  
Getulio Vargas-FGV/EAESP  
São Paulo, Brasil

Dra. Altair Jesica Magri Díaz,  
Universidad de la República, Uruguay

Dr. Jhon Williams Montoya,  
Universidad Nacional de Colombia,  
Colombia

Dr. Bernardo Eric Navarrete Yáñez,  
Universidad de Santiago de Chile,  
Chile

Dr. José Manuel Ruano de la Fuente,  
Universidad Complutense de Madrid,  
España

Dr. Robert Andrew Nickson,  
University of Birmingham,  
Reino Unido

Dr. Manuel Zafra Víctor,  
Universidad de Granada

Dra. Alicia Ziccardi,  
Universidad Nacional Autónoma  
de México, México

## ÍNDICE

### ARTÍCULOS

- 5.** **María Alejandra Saus**  
Desafíos de gestión local ante políticas nacionales de transporte.  
El caso de Santa Fe en la recuperación ferroviaria argentina
- 29.** **Francielly de Paula Guimarães, Willber Nascimento, Ranulfo Paranhos, José Alexandre da Silva Júnior y Denisson Silva**  
Meu dinheiro, minhas regras: tipos de gastos de campanha para prefeito no Brasil (2008-2016)
- 59.** **Sebastián Carrasco Soto**  
Implementación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile: el caso del municipio de Santiago
- 89.** **Luis Augusto Chávez Maza y Vania López Toache**  
Determinantes del recaudo del impuesto a la propiedad inmobiliaria: Un enfoque estadístico para México
- 121.** **Nilson Correa Bedoya y Naxhelli Ruiz Rivera**  
Relación entre la dependencia de las transferencias intergubernamentales y la inversión financiera en gestión del riesgo de desastres a nivel municipal en Colombia, 2012- 2015
- 153.** **María Florencia Valinotti**  
El desarrollo económico local y los parques industriales: el caso del “Polo productivo agro-industrial” en el centro-sur de la provincia de Córdoba, Argentina (1997-2017)

# 1

## **DESAFÍOS DE GESTIÓN LOCAL ANTE POLÍTICAS NACIONALES DE TRANSPORTE. EL CASO DE SANTA FE EN LA RECUPERACIÓN FERROVIARIA ARGENTINA**

### **CHALLENGES OF LOCAL MANAGEMENT BEFORE NATIONAL TRANSPORT POLICIES. THE CASE OF SANTA FE IN THE ARGENTINE RAILWAY RECOVERY**

**María Alejandra Saus<sup>1</sup>**

Recibido: 12/12/2018

Aceptado: 26/02/2019

#### **RESUMEN**

Los recientes planes nacionales de recuperación ferroviaria están trayendo secuelas urbanísticas a las ciudades argentinas. Sin embargo, no hemos hallado aún estudios críticos en nuestro medio. Esa coyuntura podría ser una fortaleza o una debilidad para los gobiernos municipales. Por ello, el objetivo del artículo es reflexionar sobre el futuro de los terrenos ferroviarios desafectados desde una perspectiva teórica multi y trans-escalar. En ese contexto, el Ente de Coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe (2016) debe enfrentar nuevos desafíos de gestión. El trabajo recurre a la técnica del análisis documental y remite a referencias casuísticas. La primera parte describe el programa ferroviario nacional, mientras la segunda evalúa algunas alternativas locales frente a las demandas de movilidad del área metropolitana.

**PALABRAS CLAVE:** Recuperación ferroviaria, planes nacionales, gobiernos municipales, desafíos de gestión.

1.IHUCSO Litoral, Universidad Nacional del Litoral-CONICET. Santa Fe, Argentina.

Correo: produccioncientificaydocencia@gmail.com

## ABSTRACT

*The recent national plans of railway recovery are bringing urban effects to the Argentine cities. However, we haven't found yet critical studies in the local context. The occasion could be a strength or a weakness for the municipal governments. Therefore, the objective of this article is to consider the future of the vacant railway lands from the multiscalar and transcalar theoretical perspectives. In that context, the Coordinator Entity of Metropolitan Santa Fe Area (2016) must tackle new challenges of management. This article turns to the technique of documental analysis and follows some casuistry references. The first part of the paper describes the national railway programme, while the second one evaluates some local alternatives in front of the requests of mobility for the metropolitan area.*

**KEY WORDS:** *Railway recovery, national plans, municipal governments, challenges of management.*

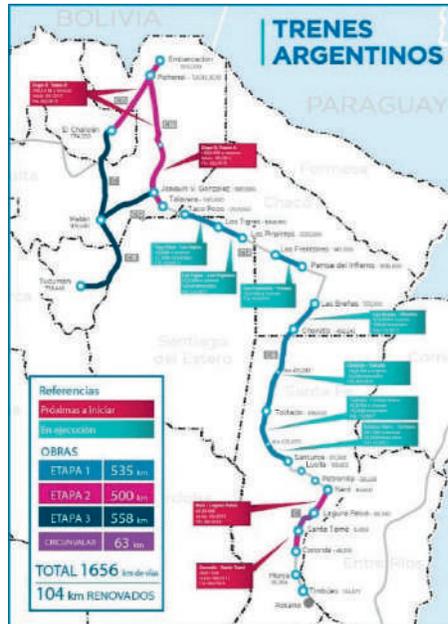
## INTRODUCCIÓN

Desde que existe consenso en el reconocimiento de la dimensión permeable e interconectada que tienen -en la práctica- las jerarquías de gobierno del Estado, diversos campos teóricos han reflexionado sobre esas escalas de un modo más flexible y dinámico. Ciertas categorías se han mimetizado con metáforas literarias hasta ser sugeridas por algunos autores como instrumentos tendientes a explicar los procesos de reestructuración escalar, considerando la penetración del capitalismo, las estrategias de los sujetos y las relaciones de poder que las jerarquizan. Desde una ponderación analítica de las escalas como “representaciones” alejadas de la dimensión cartográfica, resulta elocuente -por su simplismo- la metáfora de Herod acerca del tamaño. Aquí las escalas serían corporizadas por muñecas rusas, unas contenidas dentro de las otras, cuestión ratificada -verticalmente- por la metáfora escalar del nivel.

Estableciendo un contraste con ese esquematismo, este trabajo propone un abordaje escalar capaz de priorizar la metáfora de la *relacionalidad*. Es decir, un planteamiento conceptual donde las escalas serían “... resultados de un complejo de relaciones sociales trans-escalares que las interpenetran, configuran y transforman permanentemente” (Fernández, 2010: 9). Ahora bien, asumiendo que en el espacio trans-escalar de las ciudades se reproducen procesos urbanos impactados por esas lógicas complejas y mutables ¿qué desafíos de gestión se presentarían a los municipios? ¿Sería viable re-direccionar posibles dinámicas “externas” a partir de instancias locales auto-reproducibles?

Este artículo parte de esos interrogantes para conceptualizar unos fenómenos que, si bien tienen sede en un espacio urbano concreto (la escala de aplicación de las acciones), son producto de estrategias y políticas públicas decididas en otros ámbitos (la escala de su mando). No obstante, esas dinámicas deberían interpelar a los gobiernos locales para no permanecer éstos en una condición pasiva o subordinada a decisiones hegemónicas. Aquí es donde el trabajo intentará plantear algunos desafíos. Concretamente, estas reflexiones sobre procesos urbanos y modelos de gestión están motivadas por un programa de recuperación de los ferrocarriles. Dicho plan ha sido impulsado por el Estado argentino a través del Ministerio de Transporte de la Nación y de la compañía Trenes Argentinos Infraestructura. Entre sus fuentes de financiamiento se halla un préstamo supranacional de la Corporación Andina de Fomento (CAF), junto a otros recursos financieros y tecnológicos de procedencia china. Ese plan comprende la ejecución de obras de renovación y mantenimiento de infraestructuras, incluyendo al Ferrocarril Belgrano Cargas que atraviesa el ejido urbano santafesino. Tal situación es una oportunidad para reflexionar sobre los alcances locales del plan nacional denominado “Circunvalación Ferroviaria de la Ciudad de Santa Fe”. Éste busca desviar del medio urbano a los trenes de cargas que hoy lo atraviesan sin detenerse, ya que convergen en los puertos de la Región Metropolitana de Rosario (Figura 1).

**FIGURA 1.**  
**TRAMOS QUE INTEGRAN EL PLAN DE RECUPERACIÓN FERROVIARIA**



FUENTE: TRENES DE CARGA: PROYECTAN LA CIRCUNVALACIÓN FERROVIARIA DE SANTA FE. (2018, 12 DE ENERO). AIRE DE SANTA FE; [HTTPS://WWW.AIREDESANTAFE.COM.AR/NOTICIAS-REGIONALES-SANTA-FE/TRENES-FORMACIONES-CIUDAD/](https://www.airedesantafe.com.ar/noticias-regionales-santa-fe/trenes-formaciones-ciudad/)

Pero el programa nacional exhibe un anverso y un reverso con objetivos e impactos diferentes. El *espacio ferroviario proyectado* busca mejorar la eficiencia de los ferrocarriles y reducir las tarifas de transporte, evitando demoras y accidentes en los pasos a nivel. Pero -de concretarse- entraría en escena su contracara, es decir, el *espacio ferroviario desafectado*. En tal escenario quedarían vacantes los predios y corredores santafesinos actualmente utilizados, esperando nuevos usos del suelo. Entre ellos se especula -como ya ha sido relevado en la prensa- la construcción de un área de viviendas y servicios de alta densidad en una playa de maniobras operativa<sup>2</sup>. Además, están siendo subastados antiguos terrenos ferroviarios inactivos que hoy pertenecen al patrimonio estatal, con el objetivo de financiar las obras de la circunvalación<sup>3</sup>. Esta situación vuelve necesaria una mirada crítica sobre la trascendencia local del programa nacional, puesto que las estrategias y decisiones tomadas en otros ámbitos infiltran la escala urbana. De ese modo, introducen dilemas en dos niveles: la relación de los actores locales con los procesos “externos” implicados en la red nacional de transporte y el modo en que el gobierno municipal podría operar “internamente” para mitigar las externalidades y capitalizar beneficios.

En ese proceso de reconfiguración de una arquitectura institucional contradictoria y dinámica, de escalas geográficas superpuestas y penetradas por el capital global, el re-escalamiento de la urbanización conduce a un re-escalamiento del Estado. Los problemas de gobernanza urbana no pueden, entonces, abordarse como meros asuntos de regulación municipal, sino que deben incluirse en un horizonte *multiescalar* -local, regional, nacional y global- (Brenner, 2003). Reconfigurado el poder del Estado ante la globalización capitalista, las ciudades y las regiones urbanas están relevando a las economías nacionales en la acumulación del capital. Por ello, son nodos deseosos de atraer inversiones para fijarlo dentro de sus territorios. Con esa finalidad, son introducidas nuevas formas de gobernanza urbano-empresariales y así se reorganiza el andamiaje escalar del Estado. En consecuencia, y aún a pesar de sus conflictos internos, las instituciones metropolitanas o regionales son justificadas para mantener ventajas locacionales.

En nuestro caso de estudio, la posible desafectación de terrenos ferroviarios nacionales en áreas centrales urbanas sucede en paralelo a la reciente

2. Santa Fe: Urbanizarán los terrenos aledaños a la Estación Belgrano. (2018, 3 de diciembre). Santotoméaldía, <http://www.santotomealdia.com.ar/nota/100699-Santa-Fe-Urbanizaran-los-terrenos-aledaos-a-la-Estacion-Belgrano>

3. Frana, sobre venta de terrenos nacionales: "queremos que algo quede para Santa Fe". (2018, 2 de agosto). DERF. Agencia Federal de Noticias, [http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod\\_des=799164](http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=799164)

sanción de la Ley de Áreas Metropolitanas<sup>4</sup>, que ha creado el Ente de Coordinación del Área Metropolitana Santa Fe (ECAM). Éste es un incipiente foro de concertación entre los 23 municipios y comunas que lo integran. En su seno se abordan temas comunes tales como: ordenamiento y uso del suelo, movilidad, conectividad y transporte, gestión ambiental, obras estratégicas y desarrollo económico y productivo<sup>5</sup>. El Ente ofrece la oportunidad de hilvanar una trama de gestión pública transversal situada dentro de matrices de mayor amplitud. Por ello, podría fortalecer las capacidades estatales de escala local/regional frente a los lineamientos del programa nacional impulsado por intereses globales.

Ratificamos esto porque, ampliando la mirada del fenómeno, es en el territorio de América Latina donde las acciones ferroviarias están operando también como parte de una estrategia geopolítica de posicionamiento chino a través de inversiones en nuestra región (Lan, 2017). En la Argentina, la intervención china es divulgada por Trenes Argentinos Infraestructura, pudiendo comprobarse el rol de ese país en la provisión de tecnología<sup>6</sup>. Así, desde los capitales externos invertidos, pasando por la Nación que impulsa la recuperación ferroviaria, el gobierno provincial que busca regular procesos de conurbación, hasta los Municipios que deben encarar su ordenamiento físico, se asocian un conjunto de medidas que operan entre las escalas global y local. La apuesta teórica de este trabajo conduce, entonces, hacia una visión articulada de esas estructuras, dinámicas, relaciones y procesos. Más que acentuar los estratos o niveles, buscamos enfatizar la problemática de las decisiones y del poder que opera *entre las escalas espaciales*, al incorporar lo contingente de las acciones no sistémicas y las políticas públicas (Brandão, 2010).

Siguiendo esa metodología, el espacio urbano santafesino sería un laboratorio capaz de revelar la trama de intereses que se imbrican localmente desde los planes nacionales de infraestructuras. Entonces, a partir del suelo proclive a ser desafectado del uso ferroviario de cargas se despliegan oportunidades urbanas que articulan dos variables concomitantes: la definición legal del área metropolitana y sus demandas de movilidad. Éstas podrían ser satisfechas destinando ese suelo vacante al transporte ferroviario de pasajeros de cercanías. Pero sobre esos espacios también actúan las presio-

4. Ley Provincial N° 13.532/16

5. <http://www.santotomealdia.com.ar/nota/98982-El-Ente-del-Area-Metropolitana-se-reunio-en-Santo-Tome>

6. <https://www.argentina.gob.ar/trenes-argentinos-infraestructura>

nes del sector privado y toda una serie de disputas territoriales. Por tales razones, en su actual proceso de conurbación y habiendo heredado Santa Fe unas redes de ferrocarriles interurbanos -propias de su anterior rol de ciudad intermedia- ¿qué alternativas abriría la desafectación de esas infraestructuras ferroviarias en el escenario creado por el Plan de Circunvalación y por la Ley de Áreas Metropolitanas? ¿Qué oportunidades habría para dilatar el espacio público urbano y para satisfacer la movilidad de cercanías? ¿Qué expectativas de negocio podrían crearse sobre terrenos proclives a la especulación inmobiliaria?

Para reflexionar sobre esos interrogantes el trabajo tiene un horizonte conceptual orientado hacia un abordaje multi y trans-escalar del fenómeno descripto. Desde ese lugar se asume que aquellas decisiones, estrategias y políticas públicas ferroviarias, al tener diferentes escalas de control y de impacto, desafían los tradicionales modelos de gestión. En el plano metodológico, el artículo recurre a la técnica del análisis documental para indagar pliegos de licitación, informes de consultoría, planos urbanos y crónicas periodísticas. Esa información será puesta en diálogo con la casuística de otras experiencias nacionales e internacionales, a fin de evaluar alternativas en virtud de algunos antecedentes. El relato será dividido en dos partes: la primera describe las características y alcances del plan nacional de transporte (el espacio ferroviario proyectado). En cuanto a la temática del segundo apartado, ésta transita por los conflictos y oportunidades que se avecinan para el municipio a partir del espacio ferroviario desafectado.

## 1. EL ESPACIO FERROVIARIO PROYECTADO

Desde la perspectiva jurídica, el espacio ferroviario es un conjunto de propiedades divididas, agrupadas, segregadas o agregadas -según su constitución histórica- y transmitidas al ferrocarril para el establecimiento y la prestación del servicio público. Es decir que se trata del patrimonio del ferrocarril (Madrigal Tascón, 1988). El punto clave en este trabajo es que dentro del espacio ferroviario existen dos clases de bienes de dominio público: los afectados al servicio público y los no afectados o desafectados del servicio. En el caso de los primeros, debido a su naturaleza jurídica, no es posible actuar sobre ellos desde los instrumentos del ordenamiento urbano o para la captación de plusvalías inmobiliarias porque son de dominio público destinados a un servicio. Por el contrario, si bien los segundos también son del Estado, el artificio de la desafectación los convierte en bienes de propiedad privada y pueden ser enajenados, embargados, expropiados o comercializados. En torno a esta última condición se estructura la segunda

parte del artículo, en la cual reflexionaremos sobre ese potencial estado del ferrocarril y sobre los usos alternativos.

Retomando la noción de espacio ferroviario proyectado, si bien desviar enlaces de carga es una idea con antecedentes locales, el actual plan adquiere contundencia por quedar nuestra ciudad implicada en un programa que involucra a las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Chaco y Santa Fe. A escala regional, es preciso disminuir los fletes de mercancías transportadas por camiones y eso implica disponer de ferrocarriles rápidos y capaces de evadir congestiones de tráfico. Subrayamos que esa política ferroviaria está siendo implementada tras un período de letargo que dejara desatendidos a los ferrocarriles argentinos. Ello comenzó en 1989 cuando fueron privatizados los tráficos de cargas y los servicios de viajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Tal medida provocó una desarticulación de la red nacional, mientras las líneas de pasajeros interurbanos eran clausuradas cayendo sus infraestructuras en el abandono (Waddell, 2009). Contrariamente, pero en simultáneo, en Europa la modernización de los ferrocarriles fue una clave para direccionar los procesos metropolitanos con un sentido endógeno y articulado en el cual infraestructura, sociedad y espacio fueron vinculados.

Las iniciativas de Nación para modernizar los ferrocarriles en la Argentina se remontan al año 2008, con la Ley N° 26.352 que creara dos sociedades del Estado en la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Estas entidades son la Administración de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y la Sociedad Operadora Ferroviaria (SOF), establecidas con la finalidad de separar los bienes de la logística (Raposo, 2009). Pero la modernización de infraestructuras tiene hoy alcance continental. Los países latinoamericanos están asumiendo que su competitividad depende de optimizar la estructura de costos del transporte para mejorar la oferta de productos regionales (Clemente, 2013). Asimismo, a escala global, China ofrece un nuevo ciclo histórico para los ferrocarriles de Latinoamérica. Por consiguiente, incide en las medidas argentinas de recuperación de ese modo de transporte, interpelándonos a una reflexión sobre la autonomía nacional que podría haber para abordar las redes con objetivos endógenos.

Con el propósito -hasta ahora discursivo- de reimpulsar las economías regionales del noroeste y noreste argentinos, el programa de recuperación tuvo su origen en 2010. En ese momento la CAF aprobaba un préstamo para el Proyecto de Recuperación y Mejoramiento del Ferrocarril General

Belgrano<sup>7</sup>, cuando *Transporte* era una Secretaría del Ministerio de Planificación<sup>8</sup>. Decimos que el objetivo del plan es todavía discursivo porque la provisión de infraestructura es condición necesaria pero no suficiente para garantizar el desarrollo regional. Ciertamente, ese fue un pilar del desarrollismo que construía infraestructuras como vectores de un paradigma neopositivista y de un tipo de gestión tecnocrática tendiente a viabilizar los flujos económicos. En rigor, la relación transporte-territorio es mucho más compleja. Ésta representa un “binomio imperfecto”, una dimensión binuclear que no alude a un determinismo causal, sino a una densa y dialéctica construcción material, social, política y discursiva (Miralles-Guasch, 2002). Entre las medidas de aquel programa nacional, el propósito del “Rubro 4” era elaborar un anteproyecto para la Circulación Ferroviaria en la Ciudad de Santa Fe. Se proyectaba entonces un movimiento de tres millones de toneladas para el año 2030, en trenes de 80 vagones, con picos de 20 formaciones diarias de 2 km de largo. Para el caso de Santa Fe ello implicaría graves perturbaciones al tránsito vehicular, en sentido noreste-suroeste, al quedar interrumpidas las avenidas troncales norte-sur por la mitad de la trama. Eso sin mencionar posibles accidentes en los pasos a nivel. Por entonces, los pliegos de Nación sugerían aprovechar un enlace existente, en alto nivel (Figura 2, en verde) pero esa opción fue descartada por no remediar la problemática urbanística. Por ende, las consultoras propusieron dos nuevas trazas: una vía de circunvalación hacia el oeste del núcleo urbano, entre la ciudad de Santo Tomé al sur y la población de Monte Vera al norte, y una tercera traza con variante en Empalme San Carlos que fue la seleccionada.

7. <http://www.logisticasud.enfasis.com/notas/17765-caf-ortorga-us326-millones-la-recuperacion-del-belgrano-cargas>

8. Secretaría de Planeamiento, Santa Fe Ciudad.



tado el primer informe<sup>11</sup>. En esta segunda etapa la opción de circular por la trama urbana quedaba descartada de plano, haciendo el pliego explícita mención a la circunvalación.

El proyecto incluye la ejecución de trazas nuevas y la renovación de vías existentes, estudiando la viabilidad institucional, técnica, económica y ambiental para los diseños de ingeniería y toda la documentación requerida para realizar el proyecto ejecutivo. En esta ocasión fue ampliada la traza original y consensuada entre autoridades de la Provincia de Santa Fe, el Ministerio de Transporte, Belgrano Cargas y la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF S.E.). La nueva traza parte -al igual que la anterior- desde la ciudad de Santo Tomé, al sur, pero incorpora la localidad de Laguna Paiva, hacia el norte de Monte Vera, pasando también por Empalme San Carlos (total: 63 km). Actualmente se hallan en estudio tres variantes, siendo preciso reducir el riesgo hídrico derivado de cruzar el río Salado (Figura 3)<sup>12</sup>.

**FIGURA 3.**  
**TRAZAS ALTERNATIVAS DESDE EMPALME SAN CARLOS HACIA**  
**EL NORTE DE LA TRAMA DE SANTA FE**



FUENTE: EXPOSICIÓN DE LA CONSULTORA CONSULAR PRESENTADA DURANTE UNA REUNIÓN DEL ENTE DE COORDINACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE SANTA FE (ECAM), NOVIEMBRE DE 2017.

11. Nuevamente, los estudios de consultoría eran financiados con un préstamo de la CAF.

12. Presentaron el proyecto ferroviario para la ciudad. (2017, 27 de noviembre). LT10, <http://www.lt10.com.ar/noticia/206677--presentaron-el-proyecto-ferroviario-para-la-ciudad>

Ahora bien, siendo éste un plan del Ministerio de Transporte de la Nación, ¿cómo podríamos pensar una participación activa del ECAM en el proceso para no quedar éste subordinado a la lógica institucional de la muñeca rusa? Para Carrión y Hanley (2005) la clave está en repensar lo estatal, lo público y lo nacional en su relación con el mercado. Desde allí se asume que las ciudades son un nuevo actor que se suma a los estados nacionales. En ese punto los autores coinciden con Brenner (2003) en abordar a las regiones urbanas como ejes del nuevo modelo de acumulación del capital. Porque "... los procesos urbanos tienen hoy en día una importancia significativa en la constitución de estados estables y economías sustentables" (Carrión y Hanley, 2005: 14). Pero esas ciudades no deben ser estudiadas de forma aislada, sino que -en tanto aportan a la estabilidad política y a la sostenibilidad económica- contribuyen a fortalecer el proyecto nacional. De ello resulta que los entes que regulan las áreas metropolitanas estarían en condiciones de reposicionarse a escala nacional produciendo un re-escalamiento del Estado.

Veamos un ejemplo concreto en donde, embrionariamente, se han intentado poner en marcha esos mecanismos. La consultora responsable de los estudios de la circunvalación se reunió con actores de la Municipalidad de Santa Fe para indagar las premisas locales y ésta, a su vez, mantuvo conversaciones con ADIF. Ensayando establecer modalidades de gestión local que admitieran una reconsideración del proyecto nacional, la solicitud municipal fue que la ciudad no quedara desvinculada de los trenes de cargas. Concretamente, refiere a los accesos al puerto local proyectado y a una zona al noroeste de la planta urbana denominada Interpuertos (Figura 4). Éste un proyecto local e intermodal de transporte cuya logística permitiría bajar costos en rubros como la piedra de la construcción que podría acercarse en trenes y luego distribuirse en vehículos rodados. El pedido condujo a la necesidad de ampliar el alcance del pliego original, cuestión sobre la que aún no se han difundido resultados. Los técnicos están evaluando la dimensión legal-institucional, estudiando la situación de las parcelas afectadas, cuantificando los costos de las tierras, identificando los actores públicos y privados implicados en todas las jurisdicciones y analizando los instrumentos legales disponibles y/o de potencial aplicación<sup>13</sup>.

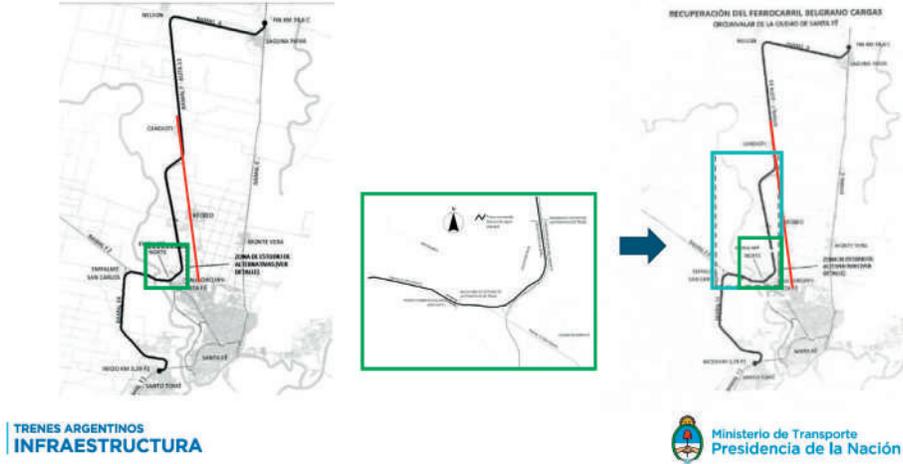
13. [https://servicios.adifse.com.ar/site/licitaciones\\_nuevas/PCP%20LP%2016-2016.pdf](https://servicios.adifse.com.ar/site/licitaciones_nuevas/PCP%20LP%2016-2016.pdf)

**FIGURA 4.**  
**VARIANTE SOLICITADA POR EL MUNICIPIO (RECUADRO VERDE)**

AREA DE PLANEAMIENTO: ACCIONES



1.- AMPLIAR ALCANCE PLIEGO



FUENTE: EXPOSICIÓN DE LA CONSULTORA DURANTE UNA REUNIÓN DEL ECAM, NOVIEMBRE DE 2017.

Los hechos anticipan un abanico de potenciales modelos de gestión pública que incluyen la participación del capital global y exigen la concertación de todos los niveles estatales, cuestión que está siendo considerada. En relación a las expropiaciones implicadas, ya ha sido sancionada la ley provincial para la obtención de los terrenos cuya administración estará a cargo de la Provincia y las indemnizaciones serán pagadas por la Nación. Se trata de 156 hectáreas de parcelas, incluidas casi 60 de ellas en jurisdicción de Oliveros para realizar allí una playa de maniobras, la franja de terrenos correspondiente a la circunvalación entre Santo Tomé y Laguna Paiva y alrededor de seis hectáreas de la comunidad indígena Mocoví Com-Caia. Estas últimas expropiaciones anuncian conflictos y deberán contemplar el derecho de los pueblos originarios a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras. Por eso, se ha firmado un acuerdo con el cacique por el cual la Provincia se compromete a tramitar las indemnizaciones y a gestionar ante el Estado Nacional la donación de una parcela de similares características<sup>14</sup>.

14. Ya es ley: expropián terrenos para la concreción de una nueva red ferroviaria. (2018, 12 de agosto). La Capital, <https://www.lacapital.com.ar/la-region/ya-es-ley-expropian-terrenos-la-concrecion-una-nueva-red-ferroviaria-n1656915.html>

Esa situación desata una serie de disputas territoriales porque el diseño o mejoramiento de infraestructuras de transportes tienen objetivos directos y potenciales efectos externos. Los primeros pueden beneficiar a los usuarios, a las empresas transportistas y a la administración ferroviaria nacional. No obstante, los segundos repercuten sobre los residentes colindantes a las vías, las explotaciones agrícolas y los comercios que experimentan utilidades o desutilidades. Éstas últimas son derivadas de una actividad a la que son ajenos y que se impone desde las escalas global, nacional o regional con exigua anuencia local (Serrano Rodríguez, 1988). En esa tensión de intereses instalada entre los beneficios y los posibles efectos negativos del plan, nos preguntamos: ¿cómo se articulan las inversiones externas en infraestructura y las políticas nacionales de transporte en perspectiva multiescalar? ¿Cuál sería el modelo de gestión más apropiado para los espacios ferroviarios atravesados por múltiples escalas del Estado y de penetración del capital? ¿Cómo podrían remediarse las desutilidades y de qué dependería que ésta fuera una chance para mejorar el espacio público y la movilidad metropolitana?

## 2. EL ESPACIO FERROVIARIO DESAFECTADO

### 2.1. ESTADO DE SITUACIÓN

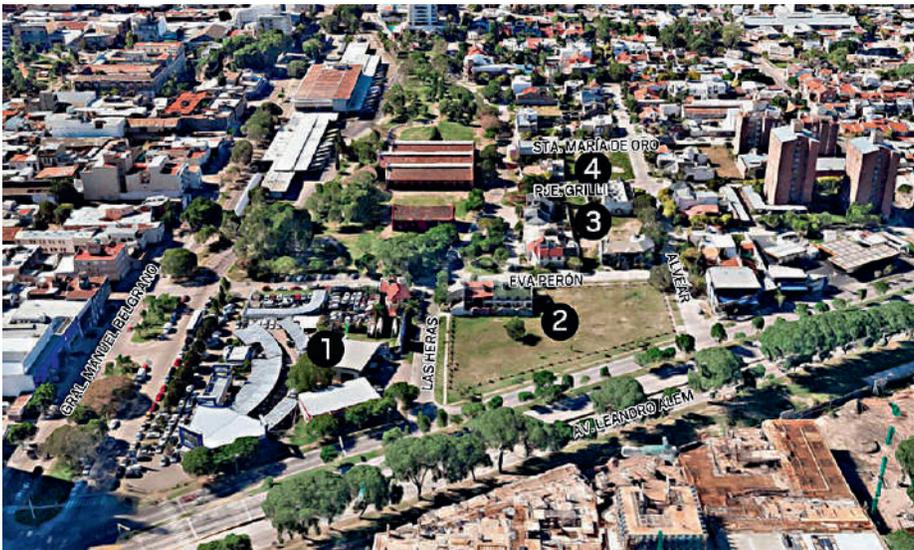
A causa del proyecto nacional de la circunvalación el municipio pretende involucrarse en un proceso de desafectación del suelo urbano actualmente afectado al servicio ferroviario para iniciar estudios convergentes en un Plan de Movilidad Integral para el Gran Santa Fe<sup>15</sup>. El crecimiento poblacional y la sanción de la Ley de Áreas Metropolitanas (con una estimación de 600.000 habitantes) hacen necesario delinear planes integrales de transporte. Sin embargo, en los documentos divulgados sobre el proyecto de variante ferroviaria aún no ha sido explicitado qué tipo de utilización tendrían los corredores desafectados. Por otro lado, y como anticipamos, funcionarios de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) han estado en Santa Fe para gestionar la subasta de cuatro terrenos céntricos que habían pertenecido al antiguo Ferrocarril Santa Fe. La agencia pretende ponerlos a disposición de particulares e inversores inmobiliarios para obtener plusvalías que sufraguen, en parte, las obras de la circunvalación<sup>16</sup>.

15. Entrevista al Secretario de Planeamiento Municipal, Marcelo Pascualón, diciembre de 2017.

16. Reunión informativa sobre la subasta de los terrenos en Candiotti Sur y Avenida Alem. (2018, 29 de agosto). Sin Morzada, <https://www.sinmordaza.com/noticia/545274-reunion-informativa-sobre-la-subasta-de-los-terrenos-en-candiotti-sur-y-avenida-alem.html>

Se perfila allí un sector de viviendas, comercios y servicios en edificaciones de media y alta densidad con un impacto en la forma urbana a escala local que, indirectamente, está impulsado por dinámicas económicas globales con políticas públicas nacionales y regionales. Con esa operación el Estado nacional intenta recuperar unos cinco millones de dólares de los 117 que costaría la circunvalación<sup>17</sup>. La operación estaría regulada por los lineamientos sobre usos del suelo establecidos, previamente, en el Reglamento de Ordenamiento Urbano (ROU, Ordenanza N° 11748/2010). Pero las disputas y conflictos locales han quedado expuestos en las reuniones de los vecinos. En ellas se han presentado diferentes estimaciones realizadas por los equipos técnicos de los concejales opositores. Éstos manejan otros números acerca del volumen de la operación inmobiliaria, sobre las condiciones de edificabilidad del sector y en relación al marco jurídico necesario para que lo recaudado retorne a la ciudad de Santa Fe (Figura 5)<sup>18</sup>.

**FIGURA 5.**  
**TERRENOS A SUBASTARSE EN EL ÁREA CENTRAL DE SANTA FE**



FUENTE: REUNIÓN INFORMATIVA SOBRE LA SUBASTA DE LOS TERRENOS EN CANDIOTI SUR Y AVENIDA ALEM. (2018, 29 DE AGOSTO). SIN MORZADA

17. Nación quiere financiar el Circunvalar Ferroviario con la venta de los terrenos. (2018, 26 de Julio). Aire de Santa Fe, <https://www.airedesantafe.com.ar/noticias-locales-santa-fe/nacion-busca-financiar-circunvalar-ferroviario-la-venta-los-terrenos/>

18. Terrenos de Candiotti Sur: ¿Quién se queda con la torta? (2018, 26 de Julio). Aire de Santa Fe, <https://www.airedesantafe.com.ar/noticias-locales-santa-fe/terrenos-candiotti-sur-quien-se-queda-con-la-torta/>

De ese nudo problemático de desprenden variables complejas que convocan, nuevamente, a una perspectiva multiescalar de este fenómeno con impacto físico en la ciudad de Santa Fe. Por una parte, si bien actualmente asistimos a un proceso de recesión de la actividad económica, desde 2003 acudimos a un crecimiento del mercado inmobiliario. Las razones están, principalmente, en la renta agropecuaria debida a los precios altos de los commodities agrícolas, la devaluación de la moneda, la creación de pequeñas industrias y la ejecución de infraestructuras (Barenboin, 2010). Por ello, el comercio exterior está siendo orientado hacia la producción sojera, cuya demanda impulsa la economía asiática. La inversión en infraestructura ferroviaria -que China provee y financia- es la estrategia utilizada para potenciar ese proceso de acumulación del capital, que se reproduce en ciudades centrales argentinas a través del mercado inmobiliario. Esto es así porque, tras la crisis del 2001, la desconfianza en el sistema financiero instó a que los beneficios de las exportaciones fueran invertidos en la industria de la construcción. Ese hecho generó altas tasas de ganancias para los inversores privados y un aumento en los precios del mercado inmobiliario que ha profundizado las desigualdades sociales. En esa trama valdría preguntarse ¿cómo podría Santa Fe captar esa renta de forma planificada y virtuosa, sobre todo pensando en las disputas competenciales tejidas en los terrenos ferroviarios desafectados?

Sobre esos cuatro terrenos pertenecientes al patrimonio nacional, las controversias se ciernen en torno a las disputas competenciales y, también, las público-privadas. En relación a las primeras, el ejemplo de las obras ribereñas de la ciudad de Rosario muestra las secuelas de la transferencia de terrenos fiscales, a título gratuito, a provincias y municipios en 1992<sup>19</sup>. Pero a partir de una eficiente gestión municipal, la ciudad recibió unas 300 has para espacios públicos con diversos proyectos urbanos (Barenboin, 2014). Empero, alrededor del segundo tipo de disputas y -concretamente- sobre el proyecto de Puerto Norte, los inversores privados tendieron a presionar para aumentar la densidad edificatoria y las alturas reglamentarias, doblegando así las normas del planeamiento urbanístico. Esto ha sido compensado en el caso de Rosario con el pago de una contribución extraordinaria al municipio. En Santa Fe, concejales opositores han discutido esa opción y también pugnado por la construcción de viviendas accesibles a las clases medias locales. No obstante, aquí ya estaban previstas por el ROU las altas densidades para los terrenos 1 y 2. Por ello, no ha podido detenerse la subasta de Nación, además fundada en el supuesto de invertir lo recaudado en el financiamiento del plan circunvalar<sup>20</sup>.

19. Ley 24.146 (Legislación de Emergencia Económica).

20. Entrevista al concejal Leandro González, noviembre de 2018.

Sobre el auto financiamiento de proyectos urbanos y/o de infraestructuras a partir de modelos de gestión público-privado existe mucha controversia. Por un lado, está la necesidad de generar recursos económicos para financiar las obras evitando comprometer el presupuesto estatal. Las acciones buscan salir del Derecho Administrativo -con el artificio jurídico de la desafectación- para poder rentabilizar los bienes obsoletos en el marco normativo del Derecho Privado. Así se consigue invertir plusvalías en las obras nuevas, pero -al mismo tiempo- son aumentadas las tensiones del mercado inmobiliario que el Estado debería combatir (Santos y Ganges, 2016). Asimismo, con dicha modalidad permanece velado el hecho de que la financiación implica un endeudamiento previo del Estado, con la presunta garantía puesta en la generación de ingresos inmobiliarios. En el caso español, por ejemplo, las “sociedades mercantiles de capital público” -ejecutoras de las operaciones de integración ferroviaria- se han topado con la crisis financiera europea que las ha dejado endeudadas a causa de un modelo inmobiliario insostenible.

En Santa Fe, los asuntos de competencia entre jerarquías del Estado han quedado articulados a los público-privados de un modo que aún resulta opaco en torno a la playa de maniobras operativa del Ferrocarril Belgrano. Por un lado, se ha firmado un auspicioso convenio que da cuenta de la chance de establecer alianzas de gestión entre el Estado nacional -propietario del predio- y la municipalidad que tiene los problemas urbanísticos<sup>21</sup>. Pero esas acciones carecen de un plan integral y no han sido difundidos aspectos puntuales tales como las etapas de gestión, el ordenamiento físico y las formas de financiamiento. Si bien el convenio rubricado incluye la transferencia definitiva del edificio de viajeros de la estación, no parece implicar la cesión de la playa completa (24 has). La urbanización contiene espacios verdes, viviendas y servicios, con algunas áreas volcadas al mercado inmobiliario sobre terrenos en una situación jurídica inespecífica. Por otra parte, si bien el acuerdo establece la necesaria apertura de calles -en sentido este-oeste- también tiene la voluntad de conservar una vía de sentido norte-sur para un futuro tren de cercanías. Eso podría volver a crear la barrera física que se quiere combatir, debido a que se generarían pasos a nivel sobre las calles abiertas. Llegamos a esa conclusión porque no se ha precisado que fuera dispuesta de manera soterrada o en alto nivel (Figura 6).

21. Se firmó el acuerdo para urbanizar los terrenos de la Estación Belgrano. (2018, 3 de diciembre). El Litoral, [http://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/185138-se-firmo-el-acuerdo-para-urbanizar-los-terrenos-de-la-estacion-belgrano-entre-nacion-y-el-municipio-area-metropolitana.html](http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/185138-se-firmo-el-acuerdo-para-urbanizar-los-terrenos-de-la-estacion-belgrano-entre-nacion-y-el-municipio-area-metropolitana.html)

**FIGURA 6.**  
**PLAYA DE MANIOBRAS DE LA ESTACIÓN DEL FERROCARRIL**  
**BELGRANO CARGAS**



FUENTE: [HTTPS://EARTH.GOOGLE.COM/WEB/](https://earth.google.com/web/) (RECUPERADO 10 DE DICIEMBRE DE 2018)

## **2.2. DIAGNÓSTICO Y PROSPECTIVA**

Santos y Ganges (2016) introduce otra controversia latente para Santa Fe: las disputas que se desatan cuando las iniciativas surgen de la administración del ferrocarril versus las demandas urbanísticas del gobierno local. Advierte que cuando se quiere imitar operaciones exitosas, como -por ejemplo- el Pasillo Verde Ferroviario de Madrid (García Santos, 1998), se omite que aquí el soterramiento fue requerido por la empresa ferroviaria y luego financiado con recursos inmobiliarios, no al revés. Similares condiciones estuvieron garantizadas en 1992 en Sevilla (Exposición Universal) y en Barcelona (Villa Olímpica). En otros casos menores, la ausencia de criterios integradores y la profusión de luchas competenciales suelen arribar a puntos muertos donde se impone el criterio inmobiliario. Esas prácticas son negativas para el ferrocarril y afectan al espacio público, ya que sólo se pretende rentabilizar el espacio ferroviario. Por ello, para decidir en función de las

exigencias del ferrocarril y los requerimientos de la ciudad debería mediar un plan que incluyera la concertación anticipada de todas las partes. Esto es así porque satisfacer objetivos simultáneos y evaluar las externalidades de un programa tiene complejidades que superan el conocimiento, las competencias y las posibilidades municipales. De ahí la premisa de formar agencias, consorcios o sociedades mixtas (Quero Castanys, 1994).

Mientras en la década de 1980 las demandas de movilidad urbana impulsaban la modernización de los trenes europeos, en la Argentina eran eliminados los servicios de viajeros interurbanos postergando así el problema urbanístico que ahora se avecina. Ese hecho parece haber relegado la discusión sobre los criterios que abordan sus problemáticas en las ciudades, al tiempo que las demandas de transporte eran absorbidas casi exclusivamente por el automóvil. Hoy la variante para el Ferrocarril Belgrano Cargas es una opción perfectamente oportuna y deseable para Santa Fe, situando a la ciudad en el marco de un antiguo debate internacional. Con el criterio de separar los enlaces de mercancías, en España fueron abordadas las demandas de movilidad metropolitana mejorando así el servicio de viajeros de cercanías. Se recurrió a la intermodalidad, al incremento de las velocidades, a la reducción de los tiempos de transbordo, a la ejecución de nuevas redes y a optimizar las existentes. El Plan Ferroviario para el Área Metropolitana de Madrid (1982) se propuso mejorar el transporte de cercanías, mientras era definido un Plan de Ordenación Urbana en el año 1985 (Aguilera López, 1988).

Las redes de pasajeros podrían ser ahora un elemento capaz de facilitar la ordenación urbana en Santa Fe si pensáramos que el ferrocarril tiene dos funciones: una en las áreas metropolitanas y otra en los corredores del transporte interurbano. En el primer caso, la traza define una trama reticular, asociada al incremento de la densidad de población y de la movilidad en el área, al establecer el tipo de línea que es propia del transporte de viajeros de cercanías. En el segundo, las vías son vectores lineales sobre el territorio, uniendo los centros de las áreas metropolitanas entre sí y dando lugar al ferrocarril interurbano (Carrillo Jiménez, 1994). Por esta causa, en los terrenos liberados en el Área Metropolitana de Santa Fe deberían evitarse usos congestivos del suelo, aun los que incluyeran el objetivo de financiar la circunvalación. Una vez desahucadas, las tierras podrían integrar los desafíos de un modelo de gestión de la movilidad derivado de la ley provincial sancionada. Sería deseable, entonces, que se condujera escrupulosamente su posible amortización para asegurar el uso público o futuro ferroviario y también para evitar el imperio del automóvil o de la especulación inmobiliaria (Serrano Rodríguez, 1994).

El modelo territorial imperante en el Gran Santa Fe exhibe una tendencia a la especialización del suelo que conlleva una elevada movilidad entre distintos sectores, por implicar una dinámica de contraurbanización. Esto implica un proceso de descentralización del municipio principal con actividades situadas en la franja rururbana. De esa forma son delineadas nuevas polaridades y zonas de urbanización dispersa (Cardoso, 2011), las que mercantilizan el desarrollo urbano periférico con destinos residenciales bucólicos (De Mattos, 2008). Por ello, hay mayores crecimientos demográficos en pueblos y suburbios densos del área metropolitana, a contrapelo del estancamiento del núcleo central enfocado en actividades terciarias. El Gran Santa Fe, con 454.238 habitantes<sup>22</sup>, evidencia procesos de contraurbanización posibilitados por el uso del automóvil particular. Así ha quedado plasmado el modelo de una ciudad dispersa con nuevas áreas residenciales en los distritos costeros, los que involucran circuitos residencia-trabajo muy congestionados en horas pico debido a las migraciones pendulares. Este hecho es una de las razones por las cuales los terrenos ferroviarios desafectados tienen hoy un valor estratégico.

Que el sector este haya sido dotado de accesibilidad, proporcionando infraestructura vial como la Ruta Nacional N° 168, no asegura una adecuada movilidad urbana que es un atributo de las personas o vehículos (Santos y Ganges y De Las Rivas Sanz, 2008). En la práctica el problema se manifiesta en los embotellamientos de tráfico que exhibe la ruta en ese tramo convertido en avenida<sup>23</sup>. Lo mismo sucede con el tránsito sobre el puente que une Santa Fe con Santo Tomé<sup>24</sup>. Contrariando así las sugerencias de los especialistas, los municipios y comunas del área no han garantizado que los desarrollos inmobiliarios se situaran donde pudiesen acceder al transporte público. Esa es una falencia que tendrá que resolverse ahora, ya que "... en las infraestructuras está gran parte de las causas del paso de la ciudad concentrada del XIX a la dispersa actual..." (Capel, 2012: 171). Estas condiciones son una cualidad que ilustra la costa este de Santa Fe y que podría convertirse ahora en una oportunidad urbanística para resolver los problemas de movilidad metropolitana a partir de las desafectaciones del plan circunvalar.

22. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) Censo 2001.

23. La 168 fue un caos en la tarde del domingo. (2017, 18 de septiembre). LT10, <http://www.lt10.com.ar/noticia/201080-la-168-fue-un-caos-en-la-tarde-del-domingo>

24. Colapsó el Carretero y estallaron las quejas en las redes sociales. (2013, 7 de mayo). UNO, <https://www.unosantafe.com.ar/santafe/colapso-el-carretero-y-estallaron-las-quejas-las-redes-sociales-n819058.html>

Por las razones expuestas, es fundamental plantear una reflexión sobre la coyuntura que estamos transitando. Si bien es prioritario enfocar el área metropolitana desde sus problemas de transporte, las acciones recientes parecen estar abordando al espacio ferroviario como parcelas integrables al mercado inmobiliario. Algunos acuerdos plantean desafíos de gestión que están facilitados por haber dirigentes de igual signo político en los distintos estratos del Estado. Sin embargo, la falta de planes que articulen la relación ferrocarril-ciudad, a largo plazo, no siempre puede garantizar la continuidad de las políticas públicas. Tampoco asegurar un rasgo que ha sido señalado como una fortaleza del caso de Rosario: la permanencia de los equipos técnicos municipales (Baremboin, 2010). En el caso de Santa Fe, al haber un proceso reciente, los interrogantes superan a las respuestas ¿a partir de qué modelos de gestión el Ente Coordinador podría priorizar los intereses locales/regionales por sobre los nacionales/globales? ¿De qué manera podría participar el sector privado sin que ello significara perder espacios públicos? ¿Cómo podrían coordinarse las demandas del ferrocarril y los requerimientos de la ciudad?

## REFLEXIONES FINALES

El caso estudiado ha introducido un campo de reflexión sobre las nuevas dinámicas espaciales de la transformación multi y trans-escalar con sus variantes cualitativas. Ese planteo profundiza la idea de superar el análisis de lo local como un campo auto limitado y exhorta a pensar las formas en que los actores/gobiernos locales deberían operar en respuesta a los procesos extra locales. Éstos los penetran y transforman, trascendiendo los municipios su papel de receptores pasivos al crear acciones para el desarrollo de sus propias dinámicas territoriales.

El análisis de la realidad impuesta por las políticas nacionales del transporte ferroviario en el caso estudiado, da cuenta -por un lado- del acelerado proceso de penetración de las escalas de decisión no local. Ello se presenta con diferentes competencias escalares interviniendo en el mismo territorio, incluso algunas -como el financiamiento de China- sin pautas de conectividad con las instancias municipales. Pero, por otro lado, el estudio exhibe los desafíos crecientes de reacción/respuesta que pesan sobre los gobiernos locales para establecer articulaciones horizontales -con otras instancias locales- en la gestión metropolitana. Además, se evidencia cómo la administración del espacio local es impactada por la intervención multi (competencias decisionales) y trans-escalar (flujos de inversión, recursos inmateriales, conocimiento y tecnologías). Pero las respuestas involucran numerosos intereses -públicos y privados- muchas veces contrapuestos.

Estos colocan al uso del espacio y su producción en un campo de luchas que interpelan la capacidad institucional de gestión y articulación con los actores locales.

En relación al espacio, afirmamos que las estrategias y políticas públicas ferroviarias tienen diferentes escalas de comando y de incidencia. Por ello, presentan desafíos para los modelos de gestión tradicionales, ya que éstos no pueden implementarse sólo desde el ámbito institucional que circunscribe una escala geográfica. En ese contexto, no parece razonable un análisis de los gobiernos locales como si estuvieran al amparo de los regionales o nacionales cuando el capital global los penetra y difumina. En suma, el poder del Estado está siendo re-articulado y asiste a un re-escalamiento de su espacialidad. Pero lo que incita el protagonismo de la escala local es que las ciudades, lejos de estar sólo subordinadas a las políticas nacionales, han devenido en niveles de gobernanza y nodos de acumulación del capital. Asimismo, situadas dentro de matrices más amplias, estarían en condiciones de aportar a la reconfiguración del Estado nacional. No obstante, es preciso señalar que éste también interviene con nuevas maneras de recrear verticalidades que conviven con la apertura hacia modos de gobernanza horizontal.

Desde ese enfoque, la matriz institucional de las muñecas rusas debería ser repensada en todas direcciones y sentidos. Por ello, las áreas metropolitanas consentirían ser un instrumento para legitimar los intereses locales/regionales frente a los nacionales/globales en torno a los efectos externos del plan circunvalar. Por su parte, los terrenos desafectados podrían ser empleados para zanjar los problemas de movilidad y de dotación de espacios públicos, si mediase un plan que incorporara al patrimonio ferroviario como el sistema que ha sabido ser. Es decir, evitando la fragmentación que emerge de intervenir los cuadros de estaciones y playas de maniobras como meras parcelas edificables, disociadas de la infraestructura de los corredores, de los edificios de viajeros, de los sistemas de señalización. Aquí es donde las disputas público-privadas y la búsqueda de formas de financiación suelen forzar las reglamentaciones generales.

Por otra parte, están las distorsiones y pujas que emanan de los requerimientos del ferrocarril como sistema de transporte y las premisas de la ciudad para no obstaculizar su crecimiento ni verse privada de áreas para la renovación urbana. En este punto parece preciso recurrir -con las mediaciones del caso- a los ejemplos nacionales e internacionales. Estos proveen compendios de aciertos y errores para disparar discusiones críticas, brindan patrones de referencia para la ordenación urbana, permiten reflexionar

sobre modelos de gestión e instruyen sobre posibles modos de financiamiento. Estableciendo regulaciones semejantes, reformuladas para su escala territorial y sus problemáticas intrínsecas, el ECAM podría enfrentar esos desafíos.

## REFERENCIAS

- Aguilera López, J. (1988). Las experiencias de transformación-localización de estaciones centrales ferroviarias en áreas metropolitanas: Madrid, Barcelona, Sevilla. En AA.VV. *Ferrocarril, Urbanismo y Territorio*. Madrid: Fundación de los Ferrocarriles Españoles (FFE).
- Baremboin, C. A. (2010). Evolución histórica de la costa central y su vinculación con el gran proyecto urbano de Puerto Norte en la ciudad de Rosario, Argentina. *RIEM*, (10), 61-81.
- Brandão, C. (2010). Producción social del ambiente construido y sus escalas espaciales: notas para una teoría acerca de las acciones y decisiones de sujetos concretos. En Fernández, V. R. y Brandão, C. *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*. (241-272). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Brenner, N. (2003). La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *Revista eure*, 29 (86), 5-35.
- Capel, H., Casals, V. y Cuéllar, D. (eds). (2012). *La electricidad en las redes ferroviarias y la vida urbana: Europa y América (siglos XIX-XX)*. Madrid: FFE.
- Cardoso, M. M. (2011). Contraurbanización en el Área Metropolitana de Santa Fe, Argentina. *Contribuciones Científicas GÆA*, 23, 37-50.
- Carrillo Jiménez, A. (1994). *El papel de las cercanías en las regiones metropolitanas*. En AA.VV. *Integración del ferrocarril en el medio urbano*. Madrid: FFE.
- Clemente, J. (2013). *Situación actual de los metros y ferrocarriles de América Latina*. Boletín FAL, Facilitación del Transporte y el Comercio en América latina y el Caribe, CEPAL.
- De Mattos, C. (2008). *Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano. Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*. Quito: Ed. Marco Córdova Montufar. Colección 50 años. FLACSO.
- Fernández, V. R. (2010). Desarrollo regional bajo transformaciones trans-escalares. ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional? En Fernández, V. R. y Brandão, C. *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*. (241-272). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- García Santos, A. (1998). Actuaciones urbanístico ferroviarias: el pasillo verde ferroviario de Madrid. I Congreso de Historia Ferroviaria, Alicante, 5 y 9 de octubre. Recuperado 2 de agosto 2018, <http://www.docutren.com/HistoriaFerroviaria/Alicante1998/pdf/76.pdf>.
- Lan, C. (2017). Diplomacia china del ferrocarril en América Latina. *Revista Orientando. Temas de Asia Oriental, Sociedad, Cultura y Economía*, 7 (14), 120-147.
- Madrigal Tascón, L. (1988). Régimen jurídico del espacio ferroviario. En AA.VV. *Ferrocarril, Urbanismo y Territorio*. Madrid: FFE.

Miralles-Guasch, C. Ciudad y transporte. *El binomio imperfecto*. (2002). Barcelona: Ariel.

Quero Castanys, D. (1994). Urbanismo y ferrocarril en las grandes ciudades. *En AA.VV. Integración del ferrocarril en el medio urbano*. Madrid: FFE.

Raposo, I. (2009). Reestructuración ferroviaria en Argentina y cambios en el territorio. Una verificación en la Región Metropolitana de Rosario. *Revista Transporte y Territorio*, (1) 25-56.

Santos y Ganges, L. (2016). Autofinanciación de los grandes proyectos urbanos: las sociedades de integración ferroviaria, de la entelequia embarazosa al riesgo fatal. *Urban*, NS 10-11, 40-65.

Santos y Ganges, L. y De Las Rivas Sanz, J. (2008). Ciudades con atributos: conectividad, accesibilidad y movilidad. *Revista Ciudades* (11), 13-32.

Serrano Rodríguez, A. (1988). Efectos territoriales y urbanísticos de los ferrocarriles: aportaciones metodológicas. *En AA.VV. Ferrocarril, Urbanismo y Territorio*. Madrid: FFE.

Waddell, J. (2009). De la nacionalización a la privatización de Menem. Ferrocarriles Argentinos: 60 años de decadencia. Luna, F. Esplendor y ocaso de los ferrocarriles. *Revista Todo es Historia*, (509), 58-77.

## FUENTES

Archivos

Ente de Coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe

Google Earth

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

Ministerio de Transporte de la Nación

Secretaría de Planeamiento, Santa Fe Ciudad

Trenes Argentinos Infraestructura

## MEDIOS DE PRENSA

Agencia Federal de Noticias

Aire de Santa Fe

El Litoral

Infobae

La Capital

LT10

Santo Tomé al Día

Sin Mordaza

UNO

## ENTREVISTAS

Concejel Leandro González

Secretario de Planeamiento Municipal Marcelo Pascualón

# 2

## **MEU DINHEIRO, MINHAS REGRAS: TIPOS DE GASTOS DE CAMPANHA PARA PREFEITO NO BRASIL (2008-2016)**

## **MY MONEY, MY DECISIONS: TYPES OF CAMPAIGN SPENDING FOR MAYOR IN BRAZIL (2008-2016)**

**Francielly de Paula Guimarães<sup>1</sup>**  
**Willber Nascimento<sup>2</sup>**  
**Ranulfo Paranhos<sup>3</sup>**  
**José Alexandre da Silva Júnior<sup>4</sup>**  
**Denisson Silva<sup>5</sup>**

Recibido: 19/12/2018  
Aceptado: 17/04/2019

### **RESUMEN**

Qual o efeito dos tipos de gastos de sobre votos em campanhas para prefeitos municipais? O objetivo desse artigo é analisar como os tipos de gastos das campanhas eleitorais realizados pelos candidatos a prefeitos dos municípios brasileiros, nos anos de 2008, 2012 e 2016, contribuem para a conquista de votos. Teoricamente, essa pesquisa contribui com a literatura, ainda escassa, que tenta analisar como diferentes formas de gastos de campanhas para prefeito no Brasil podem ser usadas como variáveis explicativas. Metodologicamente utilizamos estatística descritiva e um modelo inferencial para testar a hipótese de que gastos de campanhas na dimensão Estratégia tem um efeito positivo e significativo sobre a probabilidade de conquista

1. Instituto de Ciências Sociais, Universidade Federal de Alagoas. Maceió, Brasil.

Contato: fraanguimaraes@live.com

2. Departamento de Ciência Política, Universidad Federal de Pernambuco. Recife, Brasil.

Contato: nascimentowillber@gmail.com

3. Instituto de Ciências Sociais, Universidade Federal de Alagoas. Maceió, Brasil.

Contato: ranulfoparanhos@me.com

4. Instituto de Ciências Sociais, Universidade Federal de Alagoas. Maceió, Brasil.

Contato: jasjunior2007@yahoo.com.br

5. Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.

Contato: denissoncsol@gmail.com

de votos, à medida que aumenta o número de eleitores no município. Sistematizamos um banco de dados a partir de informações coletadas no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os resultados preliminares indicam que (1) nos anos analisados, os gastos com Publicidade apresentaram a maior média; (2) gastos com a dimensão Estrutura tem maior efeito sobre sobre voto em cidades menores; (3) por fim, quanto maior o colégio eleitoral, maior o efeito do gasto na dimensão Estratégia sobre a conquista de votos.

**PALAVRAS - CHAVES:** Eleições Municipais; Campanhas para prefeito; Gastos de campanhas; Métodos Quantitativos.

### **ABSTRACT**

*What is the effect of the types of over-vote spending on campaigns for municipal mayors? The objective of this article is to analyze how the types of electoral campaign expenditures made by candidates for mayors of Brazilian municipalities in 2008, 2012 and 2016 contribute to the winning of votes. Theoretically, this research contributes to the still scarce literature that tries to analyze how different forms of expenditure of campaigns for mayor in Brazil can be used as explicative variables. Methodologically, we used descriptive statistics and an inferential model to test the hypothesis that campaign expenditures in the Advertising / Propaganda dimension have a positive and significant effect on the probability of winning votes, as the number of voters increases in the municipality. We systematized a database based on information collected on the website of the Superior Electoral Court (TSE). Preliminary results indicate that (1) in the years analyzed, advertising spending presented the highest average; (2) expenses with the dimension Structure has an effect on voting in smaller cities; (3) Finally, the larger the electoral college, the greater the effect of spending on the Strategy dimension on the conquest of votes.*

**KEYWORDS:** Municipal Elections; Campaigns for mayor; Campaign Expenditures; Quantitative Methods.

## INTRODUÇÃO

Uma das principais preocupações da Ciência Política é a análise de temas que envolvem os efeitos do dinheiro sobre votos, mais especificamente, contribuições financeiras em campanhas eleitorais (PALDA, 1973, 1975; WELCH, 1974, 1980; JACOBSON, 1978, 1985, 1990; GLANTZ, ABROMOWITZ e BURKHART, 1976; ABROMOWITZ, 1988, 1991; GREEN e KRASNO, 1988, 1990; GERBER, 1998, 2004). No entanto, o ponto central dessa pesquisa é como dinheiro implica em votos, ou mais especificamente, qual o efeito dos tipos de gastos de sobre votos em campanhas para prefeitos municipais? Em termos mais técnicos, nosso objetivo analisar como diferentes tipos de gastos de campanhas eleitorais, realizados por candidatos a prefeitos municipais, fazem diferença na conquista de votos.

Carlomagno (2015) questiona como candidatos alcançam seu potencial eleitor, invertendo a pergunta clássica “como o eleitor escolhe seu candidato?” (BAINES e EGAN, 2001; PRAÇA, 2005). Assim como o autor, defendemos que diferentes estratégias eleitorais, produzem efeitos diversos sobre a conquista de votos. Norris (2000), por sua vez, parece indicar a lógica dos efeitos dos gastos sobre votos, informando que candidatos tem sido cada vez mais engenhosos para se comunicar com seus eleitores, ou seja, estão modernizando suas campanhas, apresentando uma classificação de tipos de gastos em modernos e tradicionais (FISHER e DENVER, 2006). Além disso, gastos com publicidade e propaganda nas campanhas municipais no Brasil (2008, 2012 E 2016) representam cerca de um terço dos gastos totais (PARANHOS, GUIMARÃES e NASCIMENTO, 2018). Com foco nesses pressupostos, apostamos na hipótese e que há uma relação positiva, significativa e forte entre gasto de campanhas eleitorais com a dimensão estratégia e votos conquistados.

Para testar nossa hipótese, sistematizamos um banco de dados a partir do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com informações que sobre candidatos a prefeitos municipais para os anos de 2008, 2012 e 2016. Tecnicamente utilizaremos estatística descritiva e um modelo de análise multivariada. O desenho de pesquisa prevê mais cinco seções. A seguir faremos uma breve discussão sobre estudos que lidam com tipos de gastos para explicar votos. A terceira seção explora informações normativas da legislação brasileira sobre tipos de gastos. Em seguida apresentamos, de forma mais detalhada, nossas opções metodológicas. A quinta seção apresenta os resultados da pesquisa com suas respectivas análises. A última seção destaca nossos principais achados.

## 2. TIPOS DE GASTOS DE CAMPANHA E VOTOS: UMA SÍNTESE

O ponto central desse trabalho é a eficiência dos gastos de campanhas ou, de maneira mais precisa, como diferentes tipos de gastos podem ser mais ou menos eficientes na conquista de votos. Temos que levar em consideração que fazer campanhas para disputar cargo público eletivo demanda não apenas recursos financeiros. Só para exemplificar, variáveis como quantidade de eleitores do colégio eleitoral pode ser definidora das estratégias de campanhas ou a presença de candidatos incumbents pode elevar os custos das disputas eleitorais (MOON, 2002).

A discussão sobre dinheiro e votos não é um tema novo. Mas basta retrocedermos até o ponto onde Jacobson (1978) identifica o efeito dos gastos de campanhas sobre votos, com maior eficiência para os gastos dos challengers sobre incumbents. A literatura internacional sobre o tema se consolidou no sentido de investigar o efeito de receitas sobre votos, alternando em variáveis de controle (ABRAMOWITZ, 1988; GREEN e KRASNO, 1988, 1990; LEVITT, 1994; GERBER, 1998, 2004; ERIKSON e PALFREY 2000).

No Brasil, os trabalhos de Samuels (2001a, 2001b, 2001c) representam os primeiros esforços em analisar a relação entre dinheiro e resultados eleitorais. Pesquisa como a de Figueiredo Filho (2009), Peixoto (2008, 2010), Bourdoukan (2010), Lemos, Marcelino e Pederiva (2010), Paranhos et al. (2013), Speck e Mancuso (2013), Paranhos, Figueiredo Filho e Silva (2014), Figueiredo Filho et al. (2015), Arruda et al. (2016), Sampaio (2018), só para citar exemplos, analisam gastos de campanhas como variável explicativa da conquista de votos. Afim de melhor situar a revisão sobre o tema, Mancuso (2015) faz um balanço da literatura sobre investimento eleitoral no Brasil.

Até aqui é importante ressaltar que esses estudos tratam do efeito do dinheiro sobre a conquista dos votos, ainda que as análises tratem de diferentes contextos, status do candidato (incumbent ou challenger), períodos e arenas eleitorais, nada é dito sobre qual tipo de gasto é mais eficiente para conquistar votos. No entanto, nos apoiamos em dois estudos (NORRIS, 2000; 2015) que parecem dar o norte da agenda de pesquisa que pretende avançar de forma mais específica como o uso do dinheiro pode ser convertido em votos de maneira mais eficiente.

O argumento é que as disputas eleitorais estão evoluindo para maximizar a comunicação e convencimento do eleitor. De uma maneira geral, Norris (2000) aponta para uma classificação das campanhas como tradicionais e

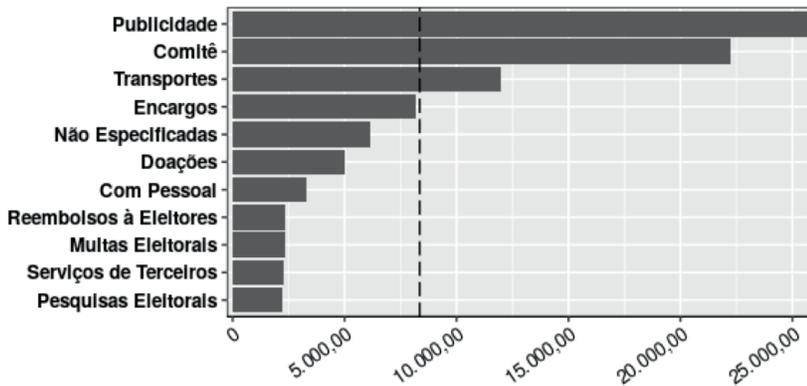
modernas. As campanhas modernas fazem uso de recursos tecnológicos e serviços com mais elevado grau de profissionalização<sup>6</sup>. Aquelas campanhas com estratégias de “corpo a corpo” com o eleitor, ou seja, as campanhas de rua com utilização de carro de som, panfletos, caminhadas e mesmo reuniões em bairros, são caracterizadas como tradicionais. Vale a ressalva de que em uma mesma campanha e até um mesmo candidato pode fazer uso das duas estratégias na mesma campanha política.

O argumento de que o dinheiro empregado em campanhas políticas explica votos continua aceito, mas a forma como o dinheiro se converte em diferentes estratégias vem se tornando uma agenda que vai além da variável de controle *incumbent vs. challenger*. No Brasil, Albuquerque (1996; 1998), Cervi (2011) e Cervi e Mussachin (2011) analisaram o conteúdo do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), afim de identificar, entre outras variáveis, os efeitos do tempo da propaganda sobre votos. Por sua vez, Aldé, Mendes, Figueiredo (2007), Mundin (2010), Bezerra e Mundin (2011) analisaram os efeitos da exposição de candidatos na imprensa. Barros Filho, Coutinho e Safatle (2007), Braga e Beacher (2015), Cervi (2016) e Braga e Carlomagno (2018) apresentam diferentes estudos sobre a utilização de mídias sociais em campanhas políticas.

Os trabalhos acima focam suas análises no que convencionamos aqui como gastos modernos de campanha (NORRIS, 2000). Tendo em visto esse argumento, como candidatos a prefeitos no Brasil tem distribuídos seus recursos de campanhas<sup>7</sup>? Os resultados abaixo ilustram a resposta.

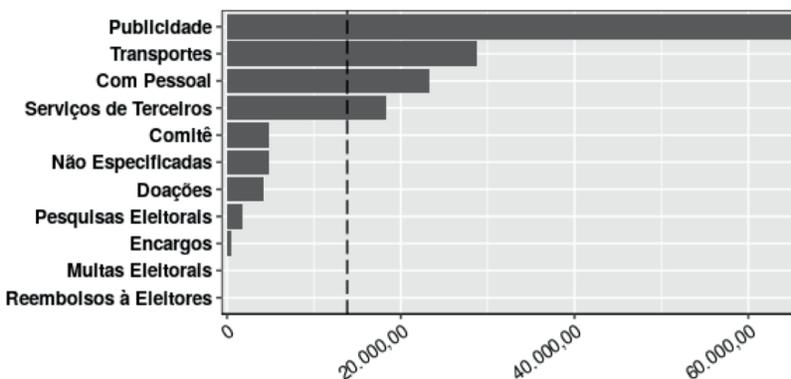
6. Gibson e Römmele (2001) optam por usar o termo campanhas profissionalizadas o que aqui convencionamos como modernas.

7. As informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) oferecem uma classificação completa para a prestação de contas dos candidatos. O Órgão é o responsável por regulamentar a prestação de contas, atribuindo 11 categorias de gastos onde os candidatos, individualmente, alocam suas notas fiscais. Informações mais detalhadas sobre os diferentes tipos de gastos podem ser observadas na terceira seção desse trabalho.

**GRÁFICO 1 - MÉDIA POR TIPO DE GASTOS EM 2008**

FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES (2018).

A média entre os tipos de gastos foi de R\$ 8.351,71. De maneira geral, os gastos de campanha foram concentrados em Publicidade, Comitê e Transportes. O gasto médio foi de R\$ 25.827,11, R\$ 22.237,82 e R\$ 11.972,36 respectivamente. Deve-se dedicar maior atenção para o fato de que um montante considerável de receita foi codificado como não identificado. Isso significa que despesas que poderiam compor os demais gastos não foram alocadas pelos candidatos.

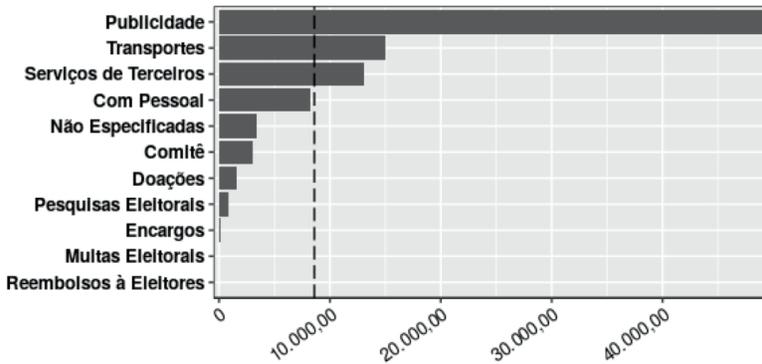
**GRÁFICO 2 - MÉDIA POR TIPO DE GASTOS EM 2012**

FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES (2018).

Os gastos com despesas não especificadas diminuíram consideravelmente (média de R\$ 15.204,84). Podemos observar nessa eleição, uma concentração em gastos com Publicidade (R\$ 65.467,04), Transportes (aproximadamente

R\$ 29mil), com Pessoal (R\$ 23.279,14) e Serviços de Terceiros (R\$ 18.337,53). Os gastos com Comitê foram reduzidos consideravelmente, o que indica que a reportação de gastos foi superestimada em 2008.

### GRÁFICO 3 - MÉDIA POR TIPO DE GASTOS EM 2016



FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES (2018).

Em 2016, Publicidade, Transportes e Serviços de Terceiros apresentaram gastos acima da média. De uma maneira geral, podemos observar uma redução no total de gastos e uma maior concentração em gastos com Publicidade. Ou seja, à medida que avançamos no tempo, aumentou o gasto com Publicidade (uma proxy para campanhas modernas). De uma forma geral, a maneira como candidatos utilizam o dinheiro em suas campanhas indicam as características que as campanhas assumem e, empiricamente, as campanhas para prefeito no Brasil tem investido mais os seus recursos em publicidade.

Uma observação merece ser feita. O cenário eleitoral no Brasil conta com aproximadamente 5.700 municípios, onde cerca de 60% dos candidatos se concentram em cidades com até 10 mil eleitores. Ou seja, há uma concentração de campanhas em cidades pequenas e, portanto, com custos reduzidos e concentrados em manutenção do escritório de campanha (comitê) e política de corpo a corpo. No outro extremo, apenas 2% dos candidatos fazem campanhas em cidades com mais de 200 mil eleitores e, por sua vez, com exigência gastos para veicular propaganda no HGPE, utilização de pesquisas de opinião, contratação de serviços profissionalizados de marketing e propaganda. Esses fatores indicam que tamanho do colégio eleitoral

é uma variável de controle a ser considerada nas análises sobre tipos de gastos (SPECK e MANCUSO, 2013).

Cabe agora analisar aqueles trabalhos que se dedicaram mais especificamente em usar os tipos de gastos como variável explicativa para a conquista de votos no Brasil. Salvo melhores buscas, cinco trabalhos merecem destaque (HEILER, VIANA e SANTOS, 2016; CARLOMAGNO, 2015, SPECK e MANCUSO, 2017, PARANHOS, GUIMARÃES e SILVA, 2018; SAMPAIO, 2019).

Heiler, Viana e Santos (2016) analisaram resultados eleitorais de 2010 para as campanhas de deputados federais no Brasil. Utilizaram como variáveis independentes, principalmente, gastos com pessoal, publicidade e comunicação e gastos com estrutura e resultado (vitória/derrota) como variável dependente. Os resultados indicaram que propaganda e comunicação tem um efeito positivo sobre a chances de vitória.

Carlomagno (2015) faz um estudo cuja unidade de análise foi prefeito municipal para as cidades dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo nas Eleições de 2012. As variáveis utilizadas foram os gastos das prestações de contas (carro de som, combustível, material impresso, comunicação com placas e faixas...). Aqui o autor corrobora as indicações de Speck e Mancuso (2013) de que os efeitos dos gastos variam em função do tamanho do colégio eleitoral. O tipo de gasto que apresentou maior efeito positivo foi material impresso, independente do cenário analisado.

Speck e Mancuso (2017) analisam os resultados das Eleições de 2014 para os cargos de governadores, senadores, deputados federais e deputados estaduais usando a classificação dos gastos de campanha como tradicionais e modernos. Os resultados encontrados, via modelos de regressão, indicaram que gastos tradicionais aumentam em até três vezes as chances de sucesso eleitoral.

Paranhos, Guimarães e Silva (2018) analisaram três eleições (2008, 2012 e 2016) para prefeito no Brasil, cujas variáveis gastos de campanhas foram agrupados em duas dimensões (dimensão estrutura e dimensão estratégia). Os resultados obtidos via modelos multivariados de regressão indicaram que gastos com a dimensão estrutura tem maior efeito sobre a conquista de votos.

Sampaio (2019), em uma pesquisa sobre os efeitos dos tipos de gastos sobre votos, considerando as Eleições de 2016 (cargo de prefeito municipal), repli-

ca o modelo Speck e Mancuso (2017), proposto por Norris (2000), categorizando os gastos em tradicionais e modernos. Os resultados indicaram que em colégios eleitorais menores, os gastos tradicionais são mais eficientes em conquistar votos. Por outro lado, os gastos modernos produzem maior efeito em municípios acima de 200 mil eleitores, ou seja, municípios grandes que demandam estratégias eleitorais mais modernas.

Em conjunto, esses estudos indicam não apenas as principais fontes bibliográficas desse artigo, mas ajudam a definir nossa questão de pesquisa e orientam nossa hipótese principal de pesquisa. A próxima seção descreve brevemente os tipos de gastos e a legislação subjacente ao uso e prestação de contas de campanhas no Brasil.

### **3. TIPOS DE GASTOS DE CAMPANHAS ELEITORAIS**

Embora o questionamento referente à veracidade das informações seja um ponto importante para o debate que envolve o financiamento eleitoral e a aplicação desses recursos, é preciso ter em mente que existem órgãos competentes para a fiscalização e a garantia do cumprimento das exigências previstas por lei.

Existem, ao todo, oito legislações acerca da arrecadação, dos gastos e da prestação de contas das campanhas eleitorais no Brasil e elas correspondem às seguintes: 1) Lei n° 9.096 de 19 de setembro de 1995; 2) Lei n° 9.504 de 30 de setembro de 1997 – alterada através da Lei n° 11.300, de 10 de maio de 2006; 3) Resolução-TSE n° 23.463 de 15 de dezembro de 2015; 4) Resolução-TSE n° 23.459 de 15 de dezembro de 2015; 5) Instrução Normativa Conjunta-RFB/TSE n° 1.019 de 10 de março de 2010, alterada pela Instrução Normativa Conjunta-RFB/TSE n° 1.179 de 02 de agosto de 2011; 6) Instrução Normativa-RFB n° 1.634 de 09 de maio de 2016; e 7) Comunicado-Bacen n° 29.108/2016.

O financiamento e os gastos de campanha têm sido amplamente discutidos pela literatura sobre eleições no Brasil (FIGUEIREDO FILHO, 2005). Entretanto, com os avanços da regulação eleitoral e da disponibilidade de dados cada vez mais precisos e detalhados, novas áreas de estudos sobre gastos de campanha estão sendo realizados.

Já conhecemos um pouco sobre os efeitos eleitorais dos gastos, mas precisamos saber também como eles são alocados e se alguns deles são mais importantes que outros para o jogo eleitoral. Para isso, buscamos fazer uma descrição sobre a aplicação desses recursos nas campanhas eleitorais.

Dito isto, as informações presentes nessa seção correspondem aos resultados eleitorais brasileiros coletados no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que de acordo com a Lei N° 11.300, de 10 de Maio de 2006, são os próprios candidatos (ou seus comitês), quem faz a declaração de seus gastos eleitorais. Além disso, o Art. 21. também indica que o candidato ou comitê são os responsáveis pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas.

O processo de prestação de contas, que deve acontecer até 30 dias depois do término das eleições, se dá por meio do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE). Tanto o programa, quando as instruções para o processo de instalação são oferecidos pelo sítio do STE. Informações relacionadas ao CNPJ da campanha, às contas bancárias dos diretórios nacionais dos partidos, às notas fiscais eletrônicas, entre outras, também são oferecidas pela web página do STE.

Ainda que sejam os candidatos ou seus comitês os responsáveis pela prestação de contas, existe uma classificação dessa prestação feita pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral (SPECK, 2014) responsável por esclarecer quais tipos de despesas são consideradas como gastos eleitorais legais. Especificamente relacionada às diretrizes da prestação de contas eleitorais da campanha do ano de 2016, tais informações estão disponíveis em uma cartilha online, gerada pelo sítio do STF, que determina como gastos eleitorais as seguintes despesas:

- 1.Confecção de material impresso, de qualquer natureza;
- 2.Propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação;
- 3.Aluguel de locais para promoção de atos de campanha eleitoral;
- 4.Despesas com transporte ou deslocamento de candidatos e de pessoal a serviço do candidato (tais despesas podem ser compreendidas como feitas com abastecimento de combustível, manutenção do veículo, etc.);
- 5.Correspondências e despesas postais;
- 6.Despesas com instalação, organização e funcionamento de comitês e serviços necessários às eleições (aqui podemos compreender como gastos com energia elétrica, abastecimento de água encanada, materiais de limpeza, instalação e redes de internet, entre outros);
- 7.Remuneração ou gratificação de qualquer espécie paga a

quem presta serviços a candidatos e a partidos políticos (“serviços prestados por terceiros” – que pode incluir diaristas para limpeza do comitê, motoristas, advogados, contadores, entre outros serviços);

8. Montagem e operação de carros de som, de propagandas e de assemelhados;

9. Realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;

10. Produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;

11. Realização de pesquisas e testes pré-eleitorais;

12. Custos com criação e inclusão de páginas na internet; multas aplicadas, até as eleições, aos candidatos e partidos políticos por infração do disposto na legislação eleitoral;

13. Doação para outros partidos políticos ou outros candidatos;

14. Produção de jingles, vinhetas e slogans para a propaganda eleitoral.

Embora questões relacionadas ao tipo de gastos em campanhas eleitorais não sejam tão presentes na literatura brasileira como as questões que estudam a relação entre os doadores e aqueles que recebem o financiamento eleitoral (SPECK, 2014), existe uma lógica de organização. É dessa forma que o funcionamento das campanhas eleitorais provavelmente ditar um resultado positivo ou negativo no payoff dos candidatos. Entretanto, qual é a real importância para essa questão dentro da agenda de pesquisa da Ciência Política Brasileira?

Como existe um jogo político dentro da nossa democracia representativa, saber se existe um padrão de comportamento eleitoral traz benefícios significativos para aqueles que pretendem obter sucesso em suas candidaturas, porque quanto mais assertiva é a equipe, maiores serão as chances de se obter sucesso eleitoral. Além disso, o benefício se dá também para os observadores de tais comportamentos, uma vez que precisamos compreender como se dão as relações eleitorais no modelo democrático brasileiro.

## 4. PROPOSTA METODOLÓGICA

Para uma explicação mais detalhada da pesquisa e garantir a replicação dos resultados (KING, 1995), essa seção sumariza o nosso desenho de pesquisa com as escolhas metodológicas.

### QUADRO 1 - DESENHO DE PESQUISA

<b>Questão de Pesquisa</b>	Qual o efeito dos tipos de gastos de sobre votos em campanhas para prefeitos municipais?
<b>Objetivo Geral</b>	Analisar como os tipos de gastos das campanhas eleitorais realizados pelos candidatos a prefeitos dos municípios brasileiros.
<b>Hipótese</b>	Há uma relação positiva entre gasto de campanhas eleitorais com a dimensão estratégia e votos conquistados.
<b>Universo</b>	Gastos das campanhas eleitorais para prefeitos no Brasil.
<b>Fonte dos dados</b>	www.tse.jus.br
<b>Recorte temporal</b>	Eleições de 2008, 2012 e 2016.

FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES (2018).

Tecnicamente, usaremos estatística multivariada para testar a hipótese de que quanto maior o investimento na dimensão estratégia, maiores as chances de conquistar votos. Vale ressaltar que a hipótese de pesquisa está teoricamente orientada segundo os achados de Norris (2000), Speck e Mancuso (2013), Paranhos, Guimarães e Silva (2018) e Sampaio (2019), onde gastos com comunicação tendem a apresentar maior positivo sobre a conquista de votos. No nosso caso, consideramos aqui a dimensão Estratégia como a que reúne gastos com comunicação. Além disso, apostamos que o tamanho do colégio eleitoral, ou seja, o número de eleitores nos municípios pode alterar a lógica do efeito dos gastos sobre voto (SPECK e MANCUSO, 2013).

A coleta dos dados<sup>8</sup> foi realizada com auxílio do software livre R, por meio do pacote electionsBr. As análises foram executadas com o programa SPSS 20.0 (versão trial) e o software R. O quadro 2 está resumido as variáveis dessa pesquisa.

8. Em uma versão final de publicação disponibilizaremos o banco de dados em repositório de acesso público.

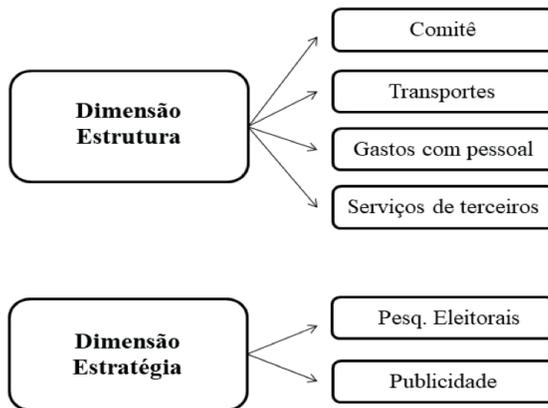
**QUADRO 2 - VARIÁVEIS**

Variáveis	Descrição	Tipo
<b>Eleição</b>	Ano de Eleição	Data
<b>Votos</b>	Percentual de votos	Numérica (%)
<b>Gasto de Campanha</b>	Total de gastos das campanhas de cada candidato	Numérica (R\$)
<b>Tipo de gasto em campanha</b>	Categorias de gasto de campanha: (1) publicidade; (2) doações para outros candidatos; (3) pesquisas eleitorais; (4) gastos com pessoal; (5) transportes; (6) serviços de terceiros; (7) comitê; (8) multas eleitorais; (9) multas, impostos e encargos; (10) reembolsos.	Numérica (R\$)
<b>Tamanho do município</b>	Número de eleitores no município	Numérica

FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES (2018).

Originalmente, o banco conta com 49 variáveis (tipos de gastos de campanha). Entretanto, análises descritivas preliminares mostraram que muitas dessas variáveis não apresentaram valores de gastos.

Vale ressaltar que nossa primeira intenção foi reduzir essas variáveis através da técnica de análise de componentes principais (ACP) para explorar possíveis variáveis latentes. Entretanto, o padrão de correlação das variáveis disponíveis presentes nas três eleições não permitiu essa análise. A qualidade da informação, embora melhore a cada ano, ainda não está seguramente qualificada, em função do número de informações ausentes. Afim de assegurar uma estratégia analítica que garantisse comparação e apresentasse uma lógica quanto à modalidade dos gastos, criamos duas dimensões formadas pela soma de duas ou mais categorias de gastos que podem ser observados na figura abaixo.

**FIGURA 1 - DIMENSÕES ANALÍTICAS**

FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES (2018).

A primeira dimensão é (1) Estrutura, que corresponde à soma dos gastos com pessoal, transporte, serviços de terceiros e comitê de campanha; o segundo deles é (2) Estratégia, formado pela soma dos gastos com pesquisas eleitorais e propagandas. Descrevemos os dados para esses dois indicadores com estatística descritiva, ferramentas gráficas e testes de correlação de Pearson. Finalmente, utilizamos um modelo de regressão linear para explorar esses resultados com fins puramente descritivos.

## 5. RESULTADOS E ANÁLISES

Essa seção descreve os tipos de gastos e os valores empregados em cada um deles para as disputas eleitorais municipais no Brasil. A tabela 1 sumariza as estatísticas desses gastos.

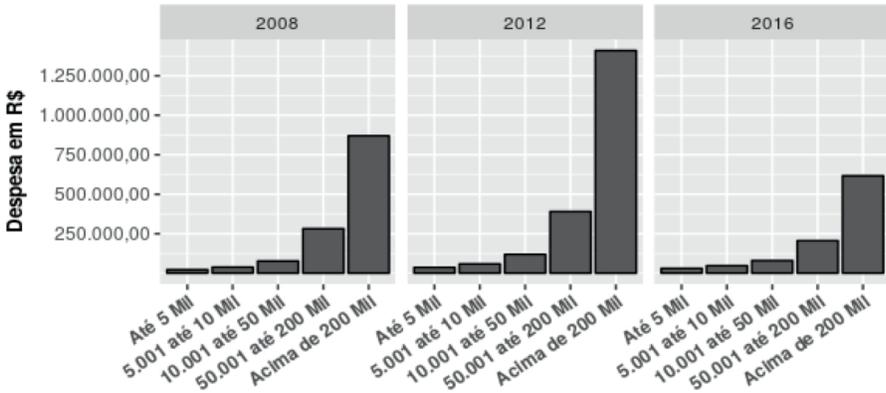
**TABELA 1**  
**DESCRIPTIVOS DOS GASTOS DE CAMPANHA POR ELEIÇÃO**

Eleição	Mínimo	Máximo	Soma	Média	Desvio P	Coef. V
<b>2008</b>	1,45	21.330.756,98	1.222.379.957,41	91.866,82	398.027,77	4,33
<b>2012</b>	4,50	36.483.166,37	2.080.847.895,35	152.108,76	682.020,57	4,48
<b>2016</b>	0,00	15.765.782,00	1.402.601.154,42	94.687,18	302.088,33	3,19

FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES (2018).

As eleições de 2012 foram as mais caras dentre as três analisadas. O montante gasto por todos os candidatos chegou a pouco mais de R\$ de 2 bilhões, representando um aumento de 58,74% em relação a eleição de 2008. A média do gasto também foi bastante diferente do padrão, tanto em relação às eleições de 2008, quanto às últimas eleições (2016), com um valor de R\$ 152.108,75. O motivo para essa mudança considerável foi a aprovação da Reforma Eleitoral em 2015 (Resolução TSE nº 23.459/2015), onde o Tribunal Superior Eleitoral impõe um limite de gastos de campanhas eleitorais e de contratação de pessoal, como era previsto pela Lei nº 9.504/97, proibindo a doação empresarial nas campanhas, forçando a redução dos gastos. O gráfico 4 sumariza a média de gasto por tamanho do eleitorado.

#### GRÁFICO 4 MÉDIA DOS GASTOS POR NÚMERO DE ELEITORES E ELEIÇÃO



FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES (2018).

Aparentemente, o número de eleitores no município é o que racionaliza os gastos de campanha, segue-se uma distribuição exponencial. Os gastos possuem, assim, uma concentração nos municípios cujos eleitores ultrapassam o número de 200mil. Ao todo, 92 municípios atendem a esse critério e tais municípios, ao que parece, enviam a média dos gastos de campanha. Por exemplo, em 2008 os gastos nos municípios foram 17.16% maiores do que nos municípios de 50 mil até 200 mil. Para as eleições seguintes foram de 30.14 % e 19.45% respectivamente. Para uma melhor exploração de dados, achamos interessante reduzir a quantidade de variáveis. Dessa forma, avaliamos a distribuição de dois indicadores de gasto: (1) Estrutura e (2) Estratégia. A tabela 2 sumariza as estatísticas descritivas do gasto com estrutura.

**TABELA 2**  
**DESCRIPTIVOS DOS GASTOS COM A DIMENSÃO ESTRUTURA**

<b>Eleição</b>	Mínimo	Máximo	Soma	Média	Desvio P	Coef. V
<b>2008</b>	1,45	14.757.964,52	782.523.756,55	58.818,68	250.981,82	4,27
<b>2012</b>	0,00	21.898.157,72	1.103.582.988,84	80.671,27	354.463,15	4,39
<b>2016</b>	0,00	5.292.104,46	634.491.350,83	42.839,20	113.584,91	2,65

FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES (2018).

Os gastos que estão relacionados à Dimensão Estrutura das campanhas compõem uma parte importante da corrida eleitoral, porque combinam necessidades essenciais para o fortalecimento estrutural dos comitês, locomoção da equipe e gastos com pessoal, facilitando a organização e o funcionamento das campanhas eleitorais.

A média de gastos nessa dimensão foi de R\$ 58.818,68 em 2008, R\$ 80.671,27 e R\$ 42.839,20 nas eleições de 2016. Enquanto a média do total de gastos nessa eleição foi de cerca de R\$ 92 mil, podemos ver que grande parte desse montante foi investido em estrutura. A tabela 3 sumariza as informações para os gastos com a Dimensão Estratégia.

**TABELA 3**  
**DESCRIPTIVOS DOS GASTOS DE CAMPANHA COM DIMENSÃO ESTRATÉGIA**

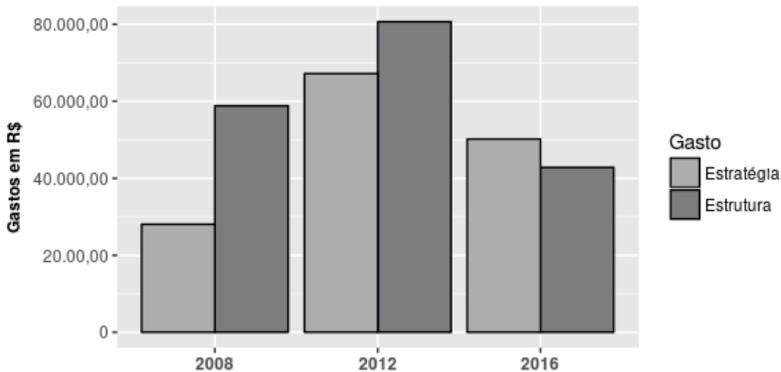
<b>Eleição</b>	Mínimo	Máximo	Soma	Média	Desvio P	Coef. V
<b>2008</b>	0,00	7.566.299,80	373.201.784,46	28.051,85	133.180,76	4,75
<b>2012</b>	0,00	24.456.071,50	919.040.086,38	67.181,29	353.737,53	5,27
<b>2016</b>	0,00	13.557.060,00	743.746.106,05	50.209,01	205.469,12	4,09

FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES (2018).

A estratégia, por sua vez, se refere à necessidade do candidato construir profissionalmente uma avaliação sobre as preferências dos eleitores (mediante pesquisas, por exemplo) e de, dessa forma, se apresentar para eles (por meio da publicidade). A média do investimento com publicidade em

2008 foi de cerca de R\$ 28mil, subindo vertiginosamente para cerca de R\$ 67mil em 201. Entretanto, sofreu uma leve redução nas últimas eleições (2016) registrando cerca de R\$ 50mil. O gráfico 5 compara as médias dos gastos com estrutura e estratégia para as três eleições analisadas.

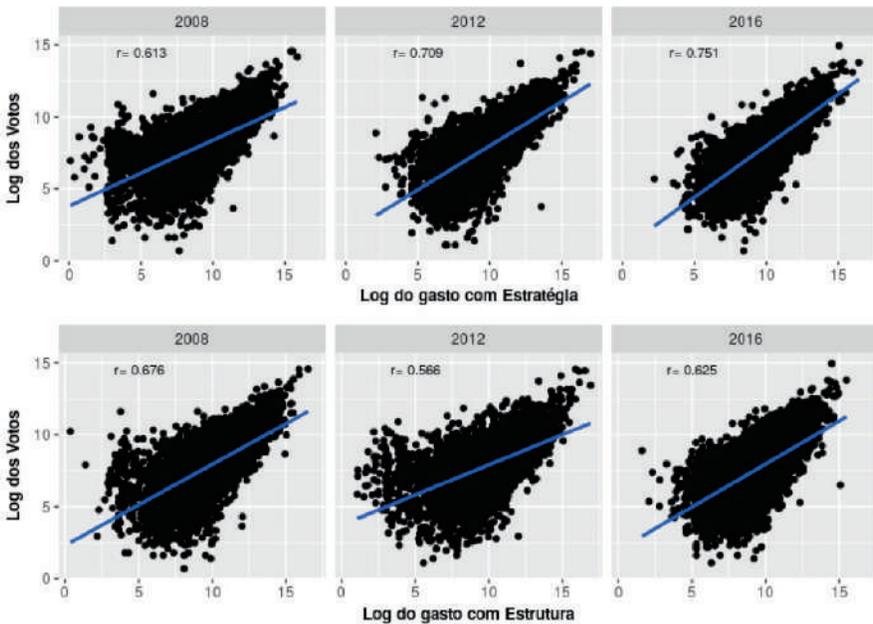
### GRÁFICO 5 MÉDIA DOS GASTOS DE ESTRUTURA E ESTRATÉGIA POR TIPO E ELEIÇÕES



FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES (2018).

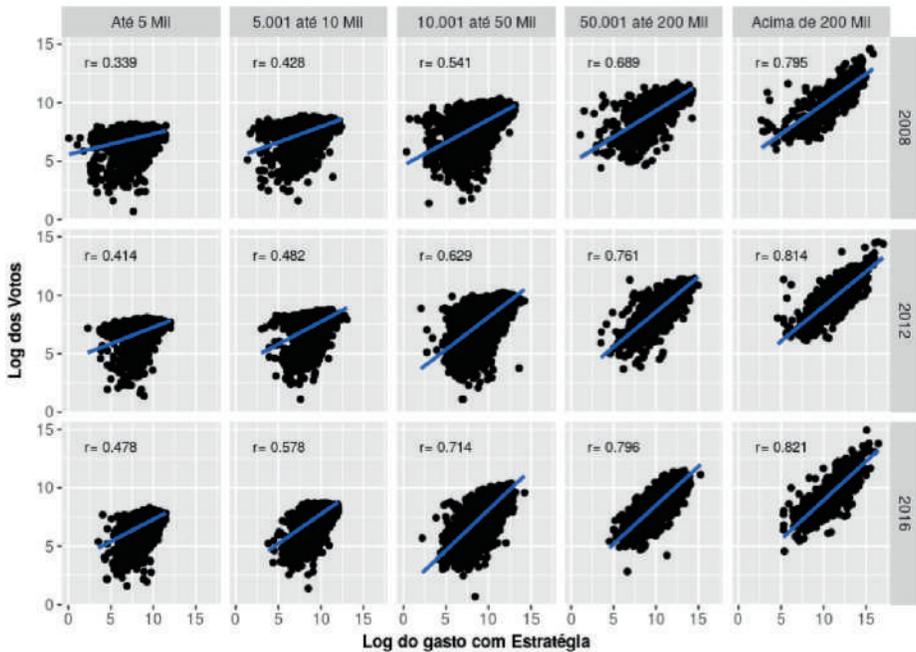
O investimento em Estrutura foi, em média, maior nas duas primeiras eleições, indicando uma taxa 52,31% maior em 2008 e 16,72% maior em 2012. Nas eleições de 2016, houve uma reversão nesse quadro, os gastos com Estratégia tomaram a dianteira, indicaram uma taxa de 14,68%. Tal redução pode ser explicada através da redução do mercado de financiamento eleitoral. Dessa forma, uma vez que existe a redução dos recursos, o candidato pode indicar preferência em concentrar sua receita em categorias que possam lhe proporcionar maior retorno eleitoral. Neste sentido, surgem os seguintes questionamentos: qual a relação entre esses tipos de gastos e o desempenho eleitoral? Os gastos com a Dimensão Estratégia produzem maior *payoff*? O gráfico 6 sumariza a distribuição dos gastos com estratégia e estrutura e o total de votos dos candidatos. Para fins de visualização e comportamento das variáveis, utilizamos o logaritmo natural dessas variáveis.

## GRÁFICO 6 GASTOS COM AS DIMENSÕES ESTRATÉGIA E ESTRUTURA POR TOTAL DE VOTOS E ELEIÇÕES



FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES (2018).

Como esperado, existe um padrão de correlação positivo e com magnitudes moderadas e fortes entre os tipos de gastos e o desempenho eleitoral. Já é sabido que gastos de campanha exercem esse tipo de efeito sobre o voto (FIGUEIREDO FILHO, 2009). No entanto, um padrão interessante tem surgido ao analisar esses dados, a força da correlação entre esses gastos e os votos tem se diferenciado entre as eleições. Enquanto os gastos com a Dimensão Estratégia vêm aumentando seu grau de correlação com os votos ( $r = 0.613$  em 2008 e  $r = 0.751$  em 2016), os gastos com a Dimensão Estrutura diminuíram entre 2012 e 2008 (iniciando com um  $r = 0.676$  e  $r = 0.566$  e finalizando em  $r = 0.625$ ). De certo, já havíamos percebido o crescimento da importância dos gastos com a Dimensão Estratégia em páginas anteriores. O gráfico 7 apresenta informações acerca dos gastos com Estratégia por total de votos, tamanho do município e por eleições.

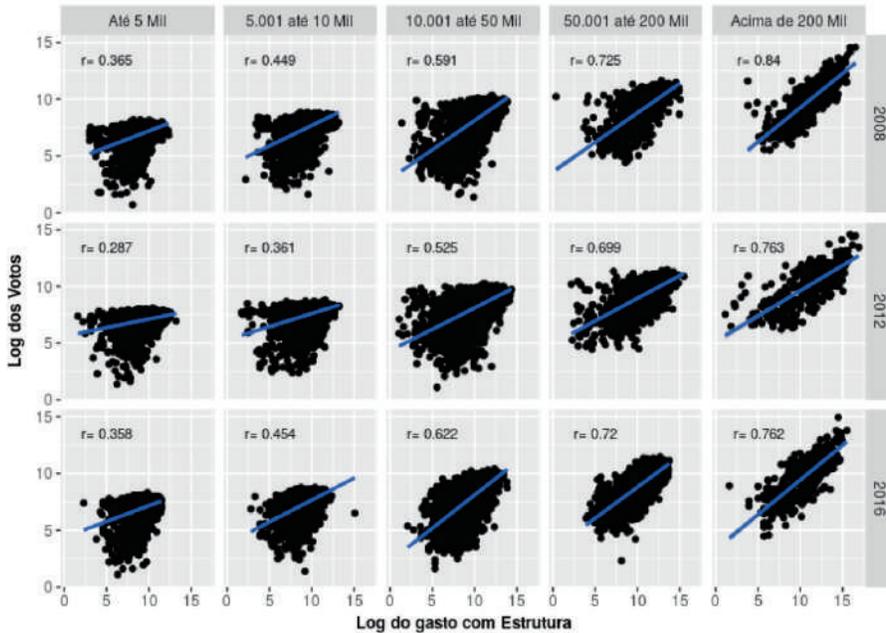
**GASTO 7****GASTOS COM ESTRATÉGIA POR TOTAL DE VOTOS, TAMANHO DO MUNICÍPIO E ELEIÇÕES**

FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES (2018).

Os gastos de campanha precisam ser alocados de maneira eficiente. Como já vimos no gráfico anterior, o tamanho do município importa em termos de montante de dinheiro investido. Nesse caso, as correlações apresentadas no gráfico 7 podem esconder o verdadeiro padrão de correlação, já que ele mostra um conjunto de painéis da correlação entre gastos com estratégia por tamanho do município e eleição.

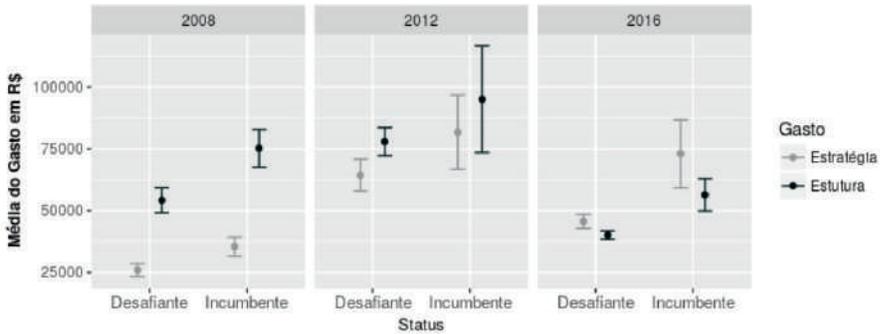
Continuamos observando o padrão positivo de correlação entre essas duas variáveis. Contudo, sua magnitude varia em função do tamanho dos municípios. A inclinação da reta aumenta à medida que cresce o número de eleitores e essa relação tem se tornado mais forte ao longo do tempo. Substantivamente, o próximo gráfico nos mostra que a dependência dos gastos com publicidade e pesquisas eleitorais são bem menores nos municípios pequenos. Já nos municípios com grande quantidade de eleitores, a dependência dos votos sobre o investimento aumenta. O gráfico 8 apresenta as mesmas informações para a variável estrutura.

### GRÁFICO 8 GASTOS COM ESTRUTURA POR TOTAL DE VOTOS, TAMANHO DO MUNICÍPIO E ELEIÇÕES



FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES (2018).

Da mesma maneira, a relação entre o gasto com estrutura e os votos se fortalece na medida em que o tamanho do município cresce. Nos municípios menores a correlação foi mais forte para gastos com a Dimensão Estratégia. Precisamos salientar que esse não era o padrão esperado. Nos municípios menores esperávamos que a estrutura fosse mais determinante do que os gastos com estratégia. Existe alguma diferença entre as médias dos tipos de gastos quando se leva em conta o status dos candidatos? Isto é, incumbente possui algum padrão de investimento? Eles se diferenciam dos desafiantes?

**GRÁFICO 9****MÉDIA DO TIPO DE GASTO POR STATUS POR ELEIÇÃO (IC 95%)**

FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES (2018).

Como vimos anteriormente, a média dos gastos aumentou em 2012 em relação à eleição anterior. Em ambas, os gastos dos incumbentes e dos desafiantes tiveram o mesmo padrão. Entretanto, os gastos na Dimensão Estrutura foram significativamente maiores do que os gastos feitos com a Dimensão Estratégia (embora a diferença entre gastos com estratégia e estrutura, em 2012, não sejam significativas). Além disso, observa-se também uma diferença significativa no montante investido entre incumbentes e desafiantes para as duas variáveis (exceto os gastos com estrutura de incumbentes e desafiantes em 2012).

Nas eleições de 2016 houve diferenciação, além de um menor montante investido, os gastos com a Dimensão Estratégia superaram os gastos com a Dimensão Estrutura, tanto para incumbentes quanto para desafiantes. A diferença é significativa para um nível de confiança de 95%. Observa-se também a redução da variação intra-grupos. Isto é, os montantes investidos entre os prefeitos foram mais simétricos, o que indica que menos prefeitos tiveram acesso às quantias de investimentos mais altas em relação aos seus competidores.

Para uma melhor avaliação do padrão de relação entre todas as variáveis e os votos, vamos estimar um modelo de regressão de MQO. Agora, nosso objetivo é estimar o efeito de cada uma dessas variáveis separadamente, levando em conta o status do candidato e o tamanho dos municípios. Utilizaremos *dummies* para o tamanho dos municípios e para os anos eleitorais como controle.

Nos modelos de MQO apresentados abaixo vamos tomar o logaritmo natural

de todas as variáveis numéricas, a saber: (1) total de votos; (2) gasto com estrutura; (3) gasto com estratégia; (4) população residente no município. Essa decisão foi tomada dado a distribuição assimétrica dessas variáveis. Mantemos efeitos fixos em cada eleição e adicionamos variáveis de controle socioeconômicos para os municípios: (1) PIB per capita; (2) mortalidade infantil. Assumimos que essas duas variáveis aferem pobreza de diferentes maneiras. Finalmente, ainda controlamos o fato de o candidato ser incumbente.

Apresentamos quatro modelos para avaliarmos os efeitos dos tipos de gasto de campanha sobre o desempenho eleitoral dos candidatos. Como já identificamos acima, essas variáveis estão correlacionadas, mas a magnitude dessa correlação varia em função do tamanho do eleitorado. Na tabela de regressão estendemos essa relação e inserimos a população do município, ao invés de apenas o tamanho do eleitorado. Partimos da premissa de que, embora os políticos saibam o tamanho do eleitorado, eles não conseguem saber com precisão onde eles estão localizados e em que quantidade. Desse modo, seu apelo precisa alcançar uma população de forma geral. No modelo 1 apresentamos os efeitos das variáveis políticas. No Modelo 2 inserimos o tamanho da população. No modelo 3 inserimos mais duas variáveis de controle do município (renda per capita e mortalidade infantil) tentando capturar o desenvolvimento econômico e a pobreza, que servirão como variáveis de controle. Finalmente, no modelo 4 levamos em conta os efeitos indiretos da relação entre gasto de campanha e tamanho do município.

De acordo com o Modelo 1, ser incumbent exerce um efeito positivo e significativo sobre o desempenho eleitoral. Espera-se um incremento de 0,116% de votos em relação aos desafiantes. Como esperado, cada tipo de gasto exerce efeito positivo e significativo sobre o desempenho eleitoral. Para cada percentual de aumento de gasto com estratégia espera-se um retorno de 0,197% de votos. Para estrutura o retorno foi de 0,383%. Em termos de efeito padronizado, vemos que gastar com estrutura tem um efeito 1,68 vezes maior que com estratégia (beta padronizado).

Como sabíamos previamente que o tamanho da população afeta a relação entre gastos e votos, o modelo 2 tenta controlar esse efeito. Vemos que a inserção dessa variável afetou a magnitude do efeito dos tipos de gastos, enfraquecendo eles em relação ao modelo 1. Embora mantendo a direção e a significância. O efeito do gasto com estratégia foi de 0,174 e o de estrutura 0,247. Em termos de ajuste geral, o modelo melhorou. Saiu de um  $R^2$  ajustado de 0,443 no modelo 1, para 0,582 no modelo 2. No modelo 3 inserimos variáveis de controle para pobreza e desenvolvimento econômico dos municípios. As variáveis afetam os votos, mas elas não têm sentido teórico

**TABELA 4 MODELO DE MQO DO EFEITO DOS GASTOS SOBRE OS VOTOS**

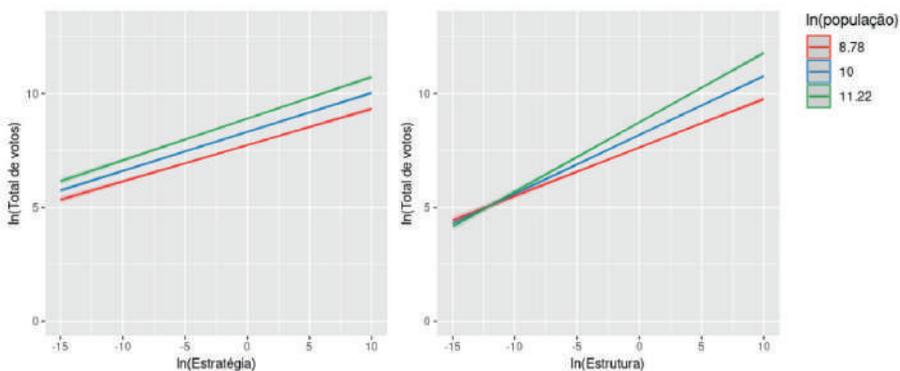
<i>Preditores</i>	<b>(1)</b>		<b>(2)</b>		<b>(3)</b>		<b>(4)</b>	
	<i>b</i>	<i>B</i>	<i>b</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>b</i>	<i>B</i>
(Intercepto)	7.870** (0.021)		3.713** (0.043)		3.210** (0.082)		3.443** (0.083)	
Incumbente (sim)	0.116** (0.013)	0.036 (0.004)	0.293** (0.012)	0.091 (0.004)	0.305** (0.013)	0.092 (0.004)	0.310** (0.013)	0.09 (0.00)
ln(Estratégia)	0.197** (0.004)	0.280 (0.005)	0.174** (0.003)	0.247 (0.005)	0.182** (0.004)	0.261 (0.005)	0.074** (0.027)	0.10 (0.03)
ln(Estrutura)	0.383** (0.004)	0.472 (0.005)	0.247** (0.004)	0.304 (0.005)	0.271** (0.004)	0.331 (0.005)	-0.118** (0.029)	-0.14 (0.03)
Eleição (2012)	-0.417** (0.016)	-0.161 (0.006)	-0.340** (0.014)	-0.131 (0.005)	-0.378** (0.016)	-0.143 (0.006)	-0.362** (0.016)	-0.13 (0.00)
Eleição (2016)	-0.341** (0.015)	-0.134 (0.006)	-0.312** (0.013)	-0.122 (0.005)	-0.337** (0.015)	-0.130 (0.006)	-0.314** (0.015)	-0.12 (0.00)
ln(População)			0.411** (0.004)	0.418 (0.004)	0.474** (0.009)	0.453 (0.009)	0.450** (0.009)	0.43 (0.00)
PIB per capita					-0.000** (0.000)	-0.023 (0.004)	-0.000** (0.000)	-0.02 (0.00)
ln(Mortalidade inf.)					-0.079** (0.009)	-0.076 (0.009)	-0.098** (0.009)	-0.09 (0.00)
ln(Estratégia: população)							0.010** (0.003)	0.14 (0.04)
ln(Estrutura: população)							0.038** (0.003)	0.49 (0.03)
Observações	34126		34089		27333		27333	
R <sup>2</sup> / adjusted R <sup>2</sup>	0.443 / 0.443		0.582 / 0.582		0.573 / 0.572		0.579 / 0.579	

\*  $p < 0.05$  \*\*  $p < 0.01$  \*\*\*  $p < 0.001$

direto no nosso desenho de pesquisa. Antes, elas servem como variáveis que moderam o efeito das demais variáveis independentes.

Finalmente, no modelo 4 inserimos duas interações. Isto porque como vimos a população afeta o efeito do tipo de gasto sobre o voto. Fizemos esse modelo para investigar mais a fundo essa intuição. De acordo com as estimativas, esperamos um efeito positivo e significativo de 0,010% de votos para cada unidade de receita, à medida que o tamanho da população aumenta. O efeito da estrutura é maior e também dependente do tamanho da população. O coeficiente foi de 0,038. Podemos visualizar de forma gráfica essa relação ao extrapolarmos nosso modelo. Isto é, usá-lo para fazer previsões.

**FIGURA 2**  
**VALORES PREDITOS COM INTERAÇÃO POR TAMANHO DA POPULAÇÃO**



FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES (2018).

O efeito tanto dos gastos com estratégia, quanto com estrutura varia em função do tamanho da população. O tamanho da população foi dividido automaticamente em três cortes de logaritmo. O primeiro refere-se a cerca de 6.500 pessoas; o segundo foi de 22.000 e o último cluster cerca de 74.600 pessoas. O efeito indireto do gasto com estratégia tem um ponto inicial maior que os gastos com estrutura, mas este supera em efeito ao se avançar o gasto e o tamanho da população.

Em resumo, nossos resultados não foram favoráveis à nossa hipótese de que gastos com estratégia são mais importantes na conquista de votos. Embora essa dimensão tenha efeito positivo e significativo, a dimensão estrutura de campanha apresentou maior efeito ou eficiência ao converter gastos

em votos. Contudo, mostramos que os efeitos do tipo de gasto aumentam quando aumentamos o tamanho dos municípios, indicando que existem mais fatores associados ao sucesso eleitoral em municípios menores.

Existem algumas limitações importantes nesses modelos. Em primeiro lugar, os nossos modelos explicar pouco mais de 50% do desempenho eleitoral, o que indica que outras variáveis importantes foram omitidas. Além disso, o último modelo sofre de multicolinearidade devido a inserção das interações o que salienta a importância de elaborar formas diferentes de estimar gastos de campanhas em unidades de diferentes tamanhos. Um dos principais efeitos da multicolinearidade é afetar a estimação dos coeficientes (o que parece ter acontecido com o efeito direto do gasto com estrutura no Modelo 4, ficando negativo). Salientamos que a multicolinearidade não afeta o ajuste geral do modelo, apenas a variável em específico, normalmente os erros padrão (HAIR et al., 2009).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro que merece destaque na agenda de pesquisa sobre a relação entre tipos de gastos e votos, especificamente no Brasil, é a quantidade reduzida de trabalhos sobre o tema. Além disso, essas pesquisas não analisaram as eleições para o mesmo cargo ou a mesma eleição, o que pode ser um forte incentivo a estudos de replicabilidade de resultados.

Aqui, nosso objetivo foi identificar como os gastos de campanhas para o cargo de prefeitos no Brasil são feitos pelos seus respectivos candidatos. Mais que isso, como diferentes tipos de gastos podem produzir resultados eleitorais diferentes. Para atender a essa questão, reclassificamos os tipos de gastos em duas dimensões (estrutura e estratégia). A expectativa foi testar a hipótese de que gastos com estratégia é mais eficiente em obter votos, controlando pelo tamanho do colégio eleitoral e ano da eleição. O contrário é que em municípios menores, os gastos com a dimensão estrutura para manutenção das campanhas são mais eficientes na obtenção de votos.

Os resultados descritivos e exploratórios mostraram que gastos com publicidade foi a categoria que representou a maior quantidade de investimentos em todas as campanhas analisadas. Quando os tipos de gastos foram agrupados, a dimensão estrutura representa o maior montante nas eleições de 2008 e 2012, sendo superado pela dimensão estratégia em 2016. De uma maneira geral, é possível que (1) os candidatos passaram a investir mais em táticas de campanhas que envolvem publicidade, propaganda, marketing e

pesquisa de opinião; (2) que a reportação dos gastos de campanha no ato da prestação de contas tenha passado a ser mais rigorosas; e ainda (3) é possível a presença dos dois fenômenos simultaneamente.

Por fim, nossos resultados tendem a não corroborar nossa hipótese principal de que os gastos com a dimensão estratégia são mais eficientes em obter votos, mesmo controlando pelo aumento o número de eleitores no município. O resultado mais robusto indica que gastos com a dimensão estrutura de campanha exerce um efeito comparativamente maior do que gastos com estratégia. Contrariamente ao que esperávamos.

Esperamos ainda que trabalhos futuros consigam superar as limitações técnicas e metodológicas desse artigo. Além disso, esperamos ter cooperado com essa agenda de pesquisa de forma a contribuir com novos estudos.

## REFERENCIAS

- Abramowitz, A. (1988). Explaining Senate Election Outcomes. *American Political Science Review*, Washington-DC, v. 82, v. 2, p. 385-403, May.
- Abramowitz, A. (1991). Incumbency, campaign spending, and the decline of competition in U. S. house elections. *Journal of Politics, West Nyack*, v. 53, p. 34–56, February.
- Albuquerque, A. (1996). “A Gramática do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral: Observações Preliminares” In: NETO, A. F. e Pinto, M. J. (Orgs.). *O indivíduo e as mídias*. Rio de Janeiro: Diadorim, 1996.
- Albuquerque, A. (1998). Os spots políticos: americanização da propaganda política brasileira? IN: XXI Encontro Anual da ANPOCS.
- Baines, P. R., & Egan, J. (2001). Marketing and political campaigning: mutually exclusive or exclusively mutual? *Qualitative Market Research*, v. 4, n. 1, p. 25-34.
- Braga, S., & Becher, A. (2015). “O uso das mídias sociais é um bom preditor do sucesso eleitoral dos candidatos? Uma análise das campanhas on-line dos vereadores das capitais das regiões sul, sudeste, e nordeste do Brasil no pleito de outubro de 2012” In: Alessandra Aldé & Francisco Jamil Marques. (Orgs.). *Internet e poder local*. Salvador: UFBA, p. 38-57.
- Bezerra, H. D., & Mundin, P. S. (2011). Qual foi o papel das variáveis midiáticas na eleição presidencial de 2010? *Opinião Pública*, 17(2), 452-476.
- Bourdoukan, A. (2010). *O Bolso e a urna: financiamento de campanha em perspectiva comparada*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política.
- Braga, S., Carlomagno, M. (2018). Eleições como de costume? Uma análise longitudinal das mudanças provocadas nas campanhas eleitorais brasileiras pelas tecnologias digitais (1998-2016). *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 26. Brasília, maio - agosto de 2018, pp 7-62.
- Carlomagno, M. C. (2015) Como o Candidato alcança seu eleitor? Mensurando estratégias eleitorais por meio dos gastos de Campanha nas eleições 2012. *Revista Teoria e Sociedade*, 23, 2: 159-192.
- Cervi, E. U. (2016). “Campanhas eleitorais em redes sociais: transparência ou pornografia” In: Cervi, Emerson; Massuchin, Michele; Cavassana, Fernanda. (Org.). *Internet e eleições no Brasil*. Curitiba: CPOP, v. 1, p. 17-35.
- Cervi, E. U. (2011). O uso do HGPE como recurso partidário em eleições proporcionais no Brasil: um instrumento de análise de conteúdo. *Opinião Pública*, 17(1), 106-136.
- Figueiredo Filho, D. B., & Paranhos, R., & Silva Júnior, J. A. da., & Silva, D. (2016). Precisamos falar sobre métodos quantitativos em Ciência Política. *Revista Latinoamericana de Metodologia de la Investigacion Social*, Argentina, N° 11, Ano 6. Abr. – Sep., p. 21-39.

- Fisher, J., & Denver, D. (2006). "From Foot-Slogging to Call Centres: Constituency Campaigning 1992-2005". In: *Annual Conference of the Political Studies Association*, april.
- Gerber, A. (1998). Estimating the Effect of Campaign Spending on Senate Election Outcomes Using Instrumental Variables. *American Political Science Review*, Washington-DC, v. 92, n. 2, Sept.
- Gerber, A. (2004). Does Campaign Spending Work?: Field Experiments Provide Evidence and Suggest New Theory. *American Behavioral Scientist*, Thousand Oaks, v. 47, n. 5, p. 541-574, Feb.
- GIBSON, R.; RÖMMELE, A. (2001). A Party-Centered Theory of Professionalized Campaigning. *Politics*, 6(4), p. 31-43.
- Glantz, S. A., & Abramowitz, A. I., & Burkart, M. P. (1975). Election Outcomes: Whose Money Matters? *Journal of Politics*, West Nyack, v. 38, p. 1033-1038, Nov.
- Green, D.P., & Krasno, J.S. (1988). Salvation for the Spendthrift Incumbent: Reestimating the Effects of Campaign Spending in House Elections. *American Journal of Political Science*, Hoboken-NJ, v. 32, p. 884-907, Oct.
- Green, D.P., & Krasno, J.S. (1990). Rebuttal to Jacobson's "New Evidence for Old Arguments". *American Journal of Political Science*, Hoboken-NJ, v. 34, n. 2, p. 363-372, May.
- Guimarães, F., & Silva, D., & Paranhos, R., & Nascimento, W. (2017). Banco de dados: Gastos de Campanhas Eleitorais para Prefeitos no Brasil (2008, 2012 e 2016). Grupo de Pesquisa Cidadania e Políticas Públicas (GPCPP/UFAL). Disponível em: < <http://www.gcpp.com.br/wp-content/uploads/2017/04/Codebook-Gastos-de-campanhas-eleitorais-para-prefeitos-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 17.04.2017.
- HAIR, JR et al. (2009). *Multivariate Data Analysis*. 6. ed. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.
- Heiler, J. G.; Viana, J. P. S., & Santos, R. D. (2016). O custo da política subnacional: a forma como o dinheiro é gasto importa? Relação entre receita, despesas e sucesso eleitoral. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 22, nº 1, abril.
- Jacobson, G.C. (1978). The Effect of Campaign Spending in Congressional Elections. *American Political Science Review*, Washington-DC, v. 72, p. 469-491, May.
- Jacobson, G.C. (1985). Money and votes reconsidered: Congressional elections, 1972-1982. *Public Choice*, New York, v. 47, p. 7-62, Jan.
- Jacobson, G.C. (1990). The Effect of Campaign Spending in Election Outcomes: New Evidences for Old Arguments. *American Journal of Political Science*, Hoboken-NJ, v. 34, p. 334-362, May.
- King, G. (1995). "Replication, Replication." *PS: Political Science and Politics* 28: 443-499. Disponível: <http://gking.harvard.edu/gking/files/replication.pdf>

Lemos, L. B., & Marcelino, D., & Pederiva, J. H. (2010). Por que dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião Pública*. Campinas, vol. 16, n° 2, Nov., p. 366-393.

Mancuso, W.P., & Speck, B.W. (2015). Financiamento Empresarial na Eleição Para Deputado Federal (2002 – 2010): Determinantes e Consequências. *Teoria & Sociedade, Minas Gerais*, n 23.2, p. 103-125, jul./dez.

Mancuso, W. P. (2015). “A Reforma política e o financiamento de campanhas eleitorais” In: Mancuso, I. (Org.). *Reforma Política Democrática: temas, atores e desafios*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015, p. 84-104.

Mancuso, W. P. (2015). Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa”. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 23, no 54, p. 155-183, jun.

Moon, W. (2002). The paradox of less efficient incumbent spending: *Theory and tests*. Working paper, University of California, Los Angeles.

Mundin, P. S. (2010). Um modelo para medir os efeitos da cobertura da imprensa no voto: teste nas eleições de 2002 e 2006. *Opinião Pública*, 16(2), 394-425.

Norris, P. (2000). *A Virtuous Circle – Political Communications in Postindustrial Societies*. Nova Iorque: Cambridge University Press.

Norris, P. (2005). *Developments in Party Communications*. National Democratic Institute for International Affairs. National Democratic Institute for International Affairs (NDI).

Paranhos, R.; Figueiredo Filho, D. B.; & Santos, D. S. (2016). Quem paga a conta? Financiamento corporativo de campanhas no Brasil (2014). *40 Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu: Minas Gerais.

Paranhos, R.; Guimarães, F.; Silva, D. (2018). “Gastos de campanha nas eleições municipais (2008-2016) – uma análise dos tipos de gastos de campanha” In: *XI Encontro da ABCP*. Curitiba-PR.

Peixoto, V. (2008). “Impacto dos gastos de campanhas nas eleições de 2006” In: *32º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais - ANPOCS*, Caxambu, MG.

Peixoto, V. M. (2010). *Eleições e Financiamento de Campanhas no Brasil. Tese de doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)*. Rio de Janeiro.

Speck, B. W., & Mancuso, W. P. (2017). “Street fighters” e “media stars”: Estratégias de campanha e sua eficácia nas eleições brasileiras de 2014. *Cadernos Adanauer*, 18, 4, p. 121-138.



# 3

## IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS LOCALES EN CHILE: EL CASO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO<sup>1</sup>

## IMPLEMENTATION OF CITIZEN PARTICIPATION IN LOCAL GOVERNMENTS IN CHILE: THE CASE OF SANTIAGO

**Sebastián Carrasco Soto<sup>2</sup>**

Recibido: 12/12/2018

Aceptado: 26/02/2019

### RESUMEN

En Chile, la participación ciudadana paulatinamente ha ido adquiriendo mayor importancia como mecanismo legítimo para incidir en los asuntos públicos. Sin embargo, a nivel local la instauración de la participación ciudadana institucional se ha desarrollado de manera desigual en el territorio. Ante esto, nos preguntamos ¿cuáles son los factores que explican la adopción de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales? Por medio del estudio de caso de la municipalidad de Santiago, se desarrolla una investigación que analiza la implementación de instituciones participativas en el nivel local. El estudio concluye que el liderazgo político del alcalde se articula a través de encadenamientos causales complejos con otros factores locales -como los recursos humanos y financieros del municipio- derivando en la implementación efectiva de mecanismos de participación.

1. Este artículo fue financiado por el Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social (COES) (CONICYT/FONDAP/15130009) y por CONICYT (CONICYT/FONDECYT/11150120). Una versión preliminar de esta investigación fue presentada en el XIII Congreso Chileno de Ciencia Política (Santiago, Octubre de 2018). El autor agradece los comentarios realizados por Egon Montecinos.

2. Universidad Mayor. Santiago, Chile. Contacto: [sebastian.carrascos@mayor.cl](mailto:sebastian.carrascos@mayor.cl)

**PALABRAS CLAVE:**

Participación Ciudadana, Participación Local, Liderazgo Político, Gobiernos Locales, Municipio de Santiago.

**ABSTRACT:**

*In Chile, citizen participation has gradually acquired greater importance as a legitimate mechanism to influence public affairs. However, at the local level the establishment of institutional citizen participation has developed unevenly in the territory. In this context, we ask what are the factors that explain the adoption of citizen participation mechanisms in local governments? Through the case study of Santiago city, the implementation of participatory institutions at the local level is analyzed. The study concludes that the political leadership of the Mayor is articulated through complex causal linkages with other local factors -such as the municipality's financial and human resources- leading to the effective implementation of participatory mechanisms.*

**KEYWORDS:**

*Citizen Participation, Local Participation, Political Leadership, Local Governments, City of Santiago.*

**1. INTRODUCCIÓN**

En las últimas décadas, la participación ciudadana ha ganado terreno en el ámbito público, posicionándose como una forma legítima de incidir en las decisiones de política pública en los países democráticos (Pogrebinschi, 2012). En Chile, históricamente los asuntos públicos han tenido como protagonistas indiscutidos a los actores estatales y a los partidos políticos (Garretón, 1983). A su vez, sistemáticamente se ha excluido a la sociedad civil de estos asuntos (Varas, 2006). Sin embargo, desde la vuelta a la democracia los actores políticos han desarrollado un discurso pro participación (Delamaza, 2005), pero que no ha tenido un correlato con prácticas que permitan la incorporación efectiva de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones (Delamaza, 2011). En el ámbito municipal la realidad ha sido un tanto distinta, ya que desde la década de 1990 se comienzan a desarrollar algunas iniciativas de participación ciudadana, principalmente a través de la incorporación de modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Estos instrumentos correspondían a los consejos económicos y social comunal, compuestos por representantes de la sociedad civil que actuaban

como organismo asesor del municipio; las audiencias públicas, donde los ciudadanos podían presentar inquietudes al alcalde; las oficinas de información; y, finalmente, los plebiscitos comunales (Allende, Osorio y Pressacco, 2011). Sin embargo, en general estos han tenido bajos niveles de aplicación y ha primado el desconocimiento sobre los mismos (Allende, Osorio y Pressacco, 2011). Igualmente, los municipios han ido incorporando otros instrumentos más allá de lo establecido en la norma, siendo el más destacado el caso del presupuesto participativo, el cual se comienza a desarrollar desde comienzos de los años 2000, aunque para casos específicos, en ámbitos limitados, y con baja incidencia en la formulación de políticas (Montecinos, 2006, 2011; Delamaza y Ochsenuis, 2010). De esta manera, la política de participación consistió mayormente en mecanismos no institucionalizados de acción pública, donde los que han logrado ser formalizados han sido escasos (Delamaza, 2011).

Con la promulgación de la “Ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública N°20.500” en 2011 se produce un punto de inflexión en la política de participación ciudadana para los municipios, ya que se configura un contexto institucional distinto, que obliga a las instituciones públicas a implementar nuevos mecanismos participativos. Las disposiciones establecidas en esta ley son variadas, y van desde el fortalecimiento de las juntas de vecinos y otras formas de asociatividad ciudadana, hasta normas relativas a la obligatoriedad de incluir a la ciudadanía en la gestión pública, mediante distintos mecanismos de participación. En este último punto se destacan una serie de disposiciones legales que los municipios deben cumplir en relación con la participación de la ciudadanía en el nivel local: la entrega permanente de información, consultas ciudadanas, cuentas públicas participativas y la constitución de los consejos de la sociedad civil (COSOC). Más allá del mínimo legal exigido por la legislación, los gobiernos locales cuentan con total libertad para diseñar e implementar otras instituciones participativas para vincularse con la sociedad civil. Ante esta discrecionalidad, lo que se observa es una gran variación en los mecanismos que son utilizados entre uno y otro municipio.

Más allá de esta ley, las diferentes dinámicas de participación que se desarrollan al interior de los municipios se encuentran permeadas de manera más general por un contexto de crisis de representación del sistema político (Valenzuela, 2017). A su vez, las recientes y crecientes movilizaciones sociales experimentadas en Chile muestran que los mecanismos político-institucionales no son capaces de atender las demandas e intereses de la ciudadanía (De la Fuente, 2014). Ante esto, la participación ciudadana recobra un mayor sentido y relevancia para la sociedad civil actual. La convergencia

de ambos elementos -un nuevo marco institucional y un nuevo contexto político- generan una ventana de oportunidad para la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, pero también para observar el fenómeno de la participación ciudadana institucional. Así entonces, esto justifica un estudio acabado de estas dinámicas.

A pesar de todos los elementos mencionados anteriormente, el funcionamiento y desarrollo que ha tenido la política de participación en el país no se corresponde con el interés académico dado a la temática, cuya producción en los últimos años ha sido más bien escasa<sup>3</sup>. Se advierte que no existen estudios sistemáticos sobre la participación a nivel local luego de la adopción de la ley 20.500, exceptuando algunas excepciones<sup>4</sup>. Igualmente, la mayoría de las investigaciones existentes sobre el tema son más bien centradas en los estudios de caso y se ocupan de sus consecuencias, pero no así de sus causas. A ello se suma que la literatura reconoce la existencia de un vacío de conocimiento respecto a los factores que explican el origen de la instauración de mecanismos de participación (Welp y Schneider, 2011b).

Por esto, esta investigación busca responder la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los factores que explican la adopción de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile? Para responder a esta pregunta se plantean tres hipótesis de investigación: una hipótesis política, una social y una institucional, las cuales se encuentran sustentadas teóricamente en el siguiente apartado. La hipótesis política plantea que el alcalde, a través de diversos factores políticos, como su ideología, su partido político y sus expectativas políticas, va a influir en el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana. La hipótesis social refiere al rol de la sociedad civil en la instauración de mecanismos de participación. En tal sentido, se establece que los conflictos sociales y las demandas por participación hacia los municipios van a explicar la instauración de mecanismos de participación. Por último, la hipótesis institucional plantea que las capacidades estatales de una comuna son fundamentales para explicar la existencia de mecanismos de participación. En comunas que no cuenten con el personal profesional, ni los recursos económicos, no serán capaces

3. Los estudios más relevantes que analizan las causas de la implementación de mecanismos participativos han sido los estudios de Montecinos (2006) y Allende, Osorio y Pressacco (2011), cuyo trabajo empírico se genera con anterioridad a la promulgación de la ley sobre participación ciudadana

4. Destaca acá el estudio de Marín y Mlynarz (2014). En este texto, los autores realizan un balance de la implementación de la ley de participación ciudadana en el nivel municipal, pero presentan 2 importantes problemas empíricos. Por una parte, solo logran obtener los datos de 147 municipios, lo que representa el 42% del total de gobiernos locales en Chile. Del total de estos, solo cuentan con la información completa de un 35%. Por otro lado, la información es actualizada a marzo de 2012, es decir, a tan solo un año de que comenzara a operar la ley 20.500 sobre participación ciudadana.

de implementar una política de participación en el nivel local.

Para testear las hipótesis se combinan técnicas cuantitativas y cualitativas para la comprensión de un fenómeno complejo (Ivankova, Creswell y Stick, 2006). En primer lugar, se analiza de forma global la implementación de instituciones participativas mediante el uso de técnicas cuantitativas. Específicamente, se construye una base de datos con información entregada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, sobre el universo de los municipios en Chile, de la cual se derivan análisis descriptivos que contextualizan el estudio de caso. Luego, se estudia en profundidad el caso de la municipalidad de Santiago a través de la metodología del *process-tracing* (Bril-Mascarenhas, Mailliet y Mayaux, 2017), la cual contempla la realización de entrevistas, revisión de prensa, análisis de documentos gubernamentales y otros textos legales. La participación ciudadana institucional en el nivel local es distinta del nivel nacional, pero también entre los distintos municipios. En tal sentido, un estudio subnacional con las características acá planteadas busca comprender el fenómeno de la participación en diferentes niveles de análisis, a la vez que avanza en explicar la heterogeneidad territorial existente dentro de un mismo país (Eaton, 2017).

Luego de esta sección introductoria, el artículo se organiza de la siguiente forma. En primer lugar, se presentan los fundamentos teóricos que entregan un sustrato teórico a las variables e hipótesis de investigación definidas. En segundo lugar, se desarrolla un balance general de la participación ciudadana a nivel local, lo que permite realizar una selección del caso bajo estudio. Luego, se analiza la instauración de mecanismos de participación ciudadana en el caso de la comuna de Santiago. Para finalizar, se entregan ciertas conclusiones.

## 2. ¿QUÉ EXPLICA LA IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS PARTICIPATIVOS? APROXIMACIONES DESDE LA TEORÍA

Durante las últimas décadas, los regímenes democráticos se han visto enfrentados a una creciente desafección política por parte de la ciudadanía, que se puede expresar a través de la disminución de la confianza en las instituciones políticas (Schmitter, 2010), pero también en el paulatino declive de los miembros de los partidos políticos (Putnam, 2000) y de la participación electoral (Dalton, 2004). Complementariamente, desde la ciencia política se ha señalado que uno de los principales desafíos a los que se ven enfrentadas las democracias contemporáneas corresponde a la incapacidad de hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva (Przeworski, 2010). No obstante, las respuestas a las crisis democráticas se

encuentran dentro de su propia institucionalidad (Habermas, 1999), por lo que los mecanismos de participación pueden jugar un rol fundamental en la reconfiguración del sistema democrático. En este caso, en el sistema chileno.

En este contexto de descontento democrático, la participación ciudadana dentro del proceso de formulación de políticas se ha convertido en una cuestión esperada y necesaria (Bishop y Davis, 2002). No obstante, la función que desempeñan los distintos actores en estos procesos está definido por una serie de factores, como reglas formales e informales, intereses propios, preferencias y capacidad, además del comportamiento esperado de los mismos, y las características que tienen los escenarios donde interactúan, entre otras cosas (Stein y Tommasi, 2006). Junto con lo anterior, la participación ciudadana presenta un componente profundamente político, por cuanto los actores públicos la visualizan como solución a algunos de los desafíos que actualmente enfrentan las democracias (Fung, 2015).

Sin embargo, existe poco conocimiento sobre diseño y cambio institucional en tópicos relativos a las políticas de participación ciudadana y adopción de mecanismos de democracia directa (Scarrow, 2001). Así, el enfoque de esta investigación busca contribuir al desarrollo teórico de esta temática, centrándose en los factores que llevan a diseñar e implementar una determinada política de participación. Para ello, el presente apartado da cuenta de los fundamentos teóricos que sustentan las hipótesis de investigación previamente presentadas. Es decir, se analizan los factores políticos, el rol de la ciudadanía -a través de demandas y movimientos sociales- y los factores institucionales, en relación con la instauración de mecanismos de participación, los cuales posteriormente serán sometidos a examen en el estudio de caso de la municipalidad de Santiago.

### **1.1. HIPÓTESIS POLÍTICA: EL ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS OBJETIVOS POLÍTICOS DE LOS TOMADORES DE DECISIÓN**

La primera hipótesis planteada es de tipo política, referida al papel que juega la ideología política del alcalde, así como las estrategias políticas que utiliza en la instauración de mecanismos participativos. La escasa literatura existente sobre la implementación de mecanismos de participación ha reconocido la relevancia del contexto político para el establecimiento de mecanismos de participación en los municipios (Welp y Schneider, 2011b). De ahí que esta hipótesis se fundamenta en dos perspectivas estrechamente relacionadas. La primera es que en el nivel local los alcaldes incumbentes,

movilizados por la maquinaria partidista, toman decisiones y movilizan recursos hacia los constituciones para obtener réditos electorales y no electorales por parte de los ciudadanos (Luna y Mardones, 2015).

Históricamente, se ha establecido que el sistema político chileno es partido-céntrico donde el nivel político nacional con el local se articulaba, para así ambos obtener beneficios de forma mutua (Luna y Mardones, 2017). Hoy en día, la movilización del electorado con fines electorales no es el único tipo de vinculación instrumental que se genera en el nivel local. En cuanto a la participación ciudadana, la adopción de mecanismos en la materia también puede obedecer a estas mismas lógicas de relación política. Es decir, en un clima de desconfianza hacia los partidos, la implementación de mecanismos de participación puede obedecer a una estrategia política, que permita una valoración positiva de los incumbentes, lo cual se puede ver reflejado en la votación obtenida los procesos electorales municipales, perpetuando así su poder (Luna y Mardones, 2015). En el caso específico de la participación ciudadana, la literatura establece que los mecanismos de participación ciudadana pueden ser implementados como un instrumento político para resguardar a los representantes de las decisiones que toman (Falleti y Riofrancos, 2018), por ejemplo, del daño que les puede generar una decisión impopular.

La segunda perspectiva refiere al tipo de dinámicas que se producen entre los representantes electos y los ciudadanos. En el nivel local en Chile, muchas veces impera una relación informal entre los políticos y la ciudadanía, a través de redes clientelares (Barozet, 2003). En ese sentido, los mecanismos de participación no deberían ser implementados en donde existan redes clientelares fuertes, ya que la vinculación entre la ciudadanía y los políticos locales se realizaría mediante un intercambio de favores. En general, los sistemas clientelares son cerrados y tienen un carácter no participativo (Abers, 1998). Por lo tanto, el compromiso democrático que se adquiere para implementar prácticas participativas se encontraría reñido con el clientelismo, práctica que incluso debería frenar las innovaciones democráticas.

En definitiva, dentro de los municipios los alcaldes juegan un rol central, producto de la personalización de los vínculos entre estos actores y su base electoral, junto con la utilización discrecional de diferentes recursos para mantener dicho vínculo (Luna, 2008). De esta forma, la política personalista que se desarrolla en los municipios no genera incentivos para desarrollar una política de participación ciudadana. A pesar de esto, cierta literatura también ha dado cuenta que se puede generar una transición desde sistemas clientelares hacia otros basados en el asociativismo, que pueden

fomentar la participación. La creación de redes de organizaciones cívicas eventualmente pueden transformar tanto las circunstancias políticas como generar cambios en los balances de poder dentro de los gobiernos locales que beneficien y fomenten la participación ciudadana (Abers, 1998). Esta perspectiva lleva a plantear la siguiente hipótesis en este artículo.

## **1.2. HIPÓTESIS DE INCIDENCIA CIUDADANA: EL ROL DE DISTINTAS FORMAS DE ACCIÓN COLECTIVA SOBRE LA PARTICIPACIÓN**

La segunda hipótesis establecida en la investigación es que las demandas y los conflictos sociales, expresados en protestas y movimientos sociales, constituyen uno de los principales factores que explican que los municipios establezcan mecanismos de participación ciudadana, como respuesta a dichas presiones. Ello se sustenta en que las movilizaciones sociales pueden jugar un rol importante en la configuración de la agenda política (Subirats, et al., 2008), y a veces, las formas de acción colectiva no institucionalizadas son capaces de cambiar prácticas políticas en ciertos ámbitos específicos (Khagram, Riker y Sikink, 2002). De hecho, históricamente, las protestas masivas han generado cambios en los regímenes políticos y pueden ser clave en las innovaciones democráticas que las autoridades realizan en materia de participación (Talpin, 2015).

De la misma manera, los movimientos pueden generar otros resultados en el ámbito político no institucional, como lo son la transformación de los valores, las creencias y las actitudes políticas de los participantes del movimiento, lo que repercute en el compromiso de los ciudadanos con sus instituciones políticas; además de influenciar en el sistema político y en la cultura política (Bidé, 2015). Esto último es de especial relevancia en el marco de la implementación de políticas de participación ciudadana, ya que los movimientos sociales que han resurgido en los últimos años en Chile no tienen una demanda directa por políticas de participación, pero si pueden tener un impacto sobre la agenda pública de los alcaldes a nivel local. Asimismo, han logrado penetrar en la cultura política de las comunidades, lo que puede llevar a la adopción de nuevos canales de participación política de las mismas.

Por otro lado, demandas específicas de participación por parte de la sociedad civil también pueden constituir uno de los factores para explicar el desarrollo de mecanismos de participación (Balderacchi, 2017). Desde esta perspectiva, existirían dos factores cruciales para explicar la emergencia de mecanismos de participación democráticos: la presencia de demandas de

participación por parte de la sociedad civil y la vulnerabilidad del gobierno a la movilización de actores de la sociedad civil que formulan demandas por participación (Balderacchi, 2017). Así, formas de acción colectiva no institucionalizadas como las juntas de vecinos de forma organizada u organizaciones de la sociedad civil, serían capaces de desarrollar reportorios directamente ligados a demandas por mayor participación en el nivel local. Las organizaciones sociales comprenderían la existencia de instituciones participativas como espacios de colaboración para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas (Donaghy, 2013), las que van a afectar de forma concreta su vida diaria. La idea de la “amplificación de la voz de los ciudadanos” muchas veces se enarbola como una demanda central por parte de este tipo de organizaciones para con los gobiernos locales (Donaghy, 2013).

### **1.3 .HIPÓTESIS INSTITUCIONAL: CAPACIDAD ESTATAL PARA LA INSTAURACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN**

Tal como se ha señalado, los partidos políticos, los movimientos sociales y el actuar de la ciudadanía a través de diferentes formas de acción colectiva pueden ser centrales en el diseño institucional de la participación dentro de las dinámicas democráticas. No obstante, otro tipo de factores de tipo institucional también pueden jugar un rol en el establecimiento de mecanismos democráticos de participación. Nos referimos acá a las capacidades institucionales de los municipios.

La literatura establece la dificultad de definir el concepto de capacidad estatal, por ser esencialmente multidimensional (Cingolani, 2013). Para algunos, este puede remitir a algunas categorías como la capacidad militar, la capacidad administrativa y la capacidad política (Hendrix, 2010). Aunque también se pueden incorporar elementos legales, territoriales e incluso de industrialización en el análisis de la capacidad estatal (Cingolani, 2013). Con todo, para efectos de la presente investigación las capacidades referirán especialmente a las habilidades para financiar, coaccionar, enfrentar los intereses privados y hacer efectivas las decisiones administrativas en la implementación de políticas públicas (Geddes, 1996).

De manera específica, esto hace referencia a la existencia de una burocracia profesionalizada, con funcionarios competentes e independientes del poder político (Peters, 2015). Por otro lado, en el ámbito coercitivo también se espera que, en el caso de los gobiernos locales, sean capaces de cumplir con los objetivos propuestos, aun cuando exista resistencia por parte de distintos actores, tanto dentro del mismo Estado (De Rouen et al., 2010) como fuera de él (Skocpol, 1985). Finalmente, en su vertiente fiscal, para el caso

estudiado no se busca comprender la habilidad para recaudar impuestos, sino que la capacidad para proveer ciertos bienes, recaudando ingresos de diversas maneras.

Si bien en general la capacidad estatal no es tomada en cuenta en los análisis sobre participación ciudadana, es una cuestión que ha sido estudiada en la implementación de otros tipos de políticas, como por ejemplo en las políticas sociales (Repetto y Andrenacci, 2006). De la misma forma, la generación de procesos participativos significativos por parte de un municipio requiere importantes inversiones de recursos financieros, así como personal capacitado que sea capaz de implementar adecuadamente los instrumentos participativos. En este sentido, una de las principales críticas que se ha formulado en contra de la ley de participación ciudadana es que no considera recursos para su implementación. Sin duda, esto puede operar como un freno al desarrollo de la participación, por lo que es necesario tenerlo en cuenta.

En línea con lo anterior, también cabe destacar que los gobiernos locales varían considerablemente en su capacidad para gobernar, dentro de un mismo territorio nacional (Wallis y Dollery, 2002). Esta desigualdad es especialmente visible en las municipalidades chilenas, lo que, sumado a la escasez de recursos, hacen de la capacidad estatal una variable relevante para explicar la instauración de una política de participación, que en general es vista como una cuestión secundaria, tanto por los gobiernos como por los ciudadanos (Font, 2004).

## 2. CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPAL: UN ANÁLISIS GENERAL

El municipio -unidad de análisis básica en esta investigación- ha sido considerado como el principal promotor de la democracia participativa a nivel internacional (Welp y Schneider, 2011b), lo cual genera que el estudio de los mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal represente un aporte a los debates teóricos más recientes sobre la calidad de la democracia y el diseño de instituciones democráticas. En el caso chileno, desde el fin del gobierno autoritario en 1990 los municipios fueron incorporando paulatinamente la participación ciudadana como parte de su gestión, alcanzando niveles de desarrollo más significativos que lo que ocurría en el nivel nacional.

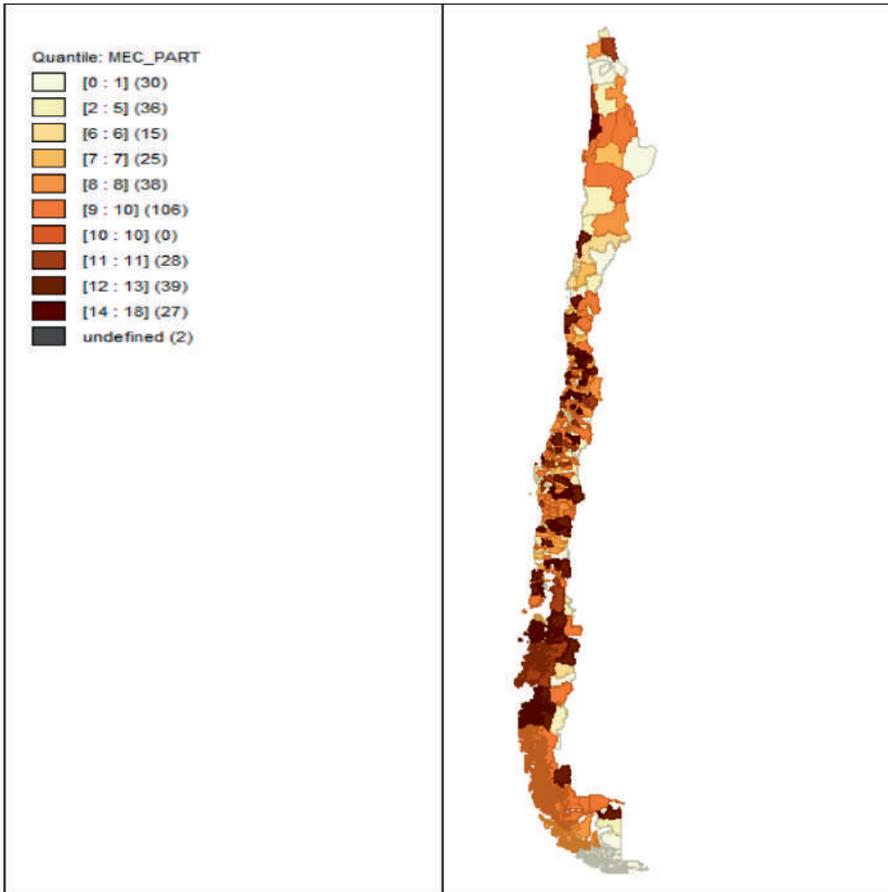
A pesar de los ambiciosos objetivos perseguidos por la participación en los municipios, los instrumentos utilizados han sido más bien escasos y con baja incidencia en la gestión municipal, siendo caracterizados incluso de mediocres (Pressacco, 2014). Asimismo, se puede observar que la participación ha generado tensiones entre instituciones democráticas representativas y participativas. Ello es especialmente visible en conflictos entre los concejales municipales y los consejeros de los consejos de la sociedad civil, que en algunos casos se producen por desinformación y desconocimiento respecto de los límites y atribuciones de este tipo de instancias participativas (Loyola, 2016). Otra problemática recurrente en la discusión sobre participación refiere al tipo de mecanismo que se utiliza. Ciertamente, las diferencias en los tipos de mecanismos son relevantes. En general, los mecanismos de participación ciudadana vinculantes involucran a más ciudadanos que los mecanismos consultivos, a la vez que tienen una mayor incidencia en el policy-making (Michels y De Graaf, 2017). No obstante, la gran mayoría de los mecanismos en el país son consultivos, siendo los mecanismos de democracia directa utilizados en contadas excepciones.

Si bien la información empírica recopilada no permite indagar en estas disyuntivas, sí logra retratar la heterogeneidad de la participación ciudadana existente en el nivel local. Nominalmente, se observa que existen un total de 71 mecanismos de participación distintos, utilizados por los municipios para vincular a la ciudadanía con su gestión. Welp y Schneider (2011a), analizando la participación ciudadana local en distintas ciudades, establecen una tipología de mecanismos participativos -o instituciones participativas como ellas los denominan-, en donde distinguen instituciones de participación ciudadana deliberativa, instituciones de participación ciudadana semi-representativa e instituciones de participación ciudadana directa. Si aplicamos esta tipología al estudio de los mecanismos en Chile, se observa que la mayor parte son de carácter deliberativo (22 casos), en donde cualquier ciudadano puede participar, entregando su opinión de manera consultiva. En el otro extremo, solo 2 mecanismos son mecanismos de participación ciudadana directa. Por cierto, existen otros tipos de mecanismos que son definidos como participativos por los gobiernos locales, pero que no están sustentados teóricamente para denominarlos como tal (31). Tal es el caso de algunos fondos municipales y de instancias de formación ciudadana y difusión. Si bien estos elementos son necesarios para lograr una participación efectiva, no constituyen mecanismos de participación en sí mismos.

Más allá de la discusión entre los mecanismos de participación ciudadana que existen nominalmente y aquellos que pueden tener esta etiqueta desde

un sustrato teórico, ninguno de los municipios en Chile alcanza a tener un número cercano a los 70 mecanismos. De hecho, el máximo número de mecanismos participativos que posee una municipalidad es 18. En promedio, los gobiernos locales cuentan con 8,5 mecanismos, los cuales se distribuyen normalmente acorde a una desviación estándar de 3,85. Igualmente, se vislumbra que la distribución del número de mecanismos es bastante heterogénea a lo largo del territorio nacional, tal como se puede observar en el siguiente mapa.

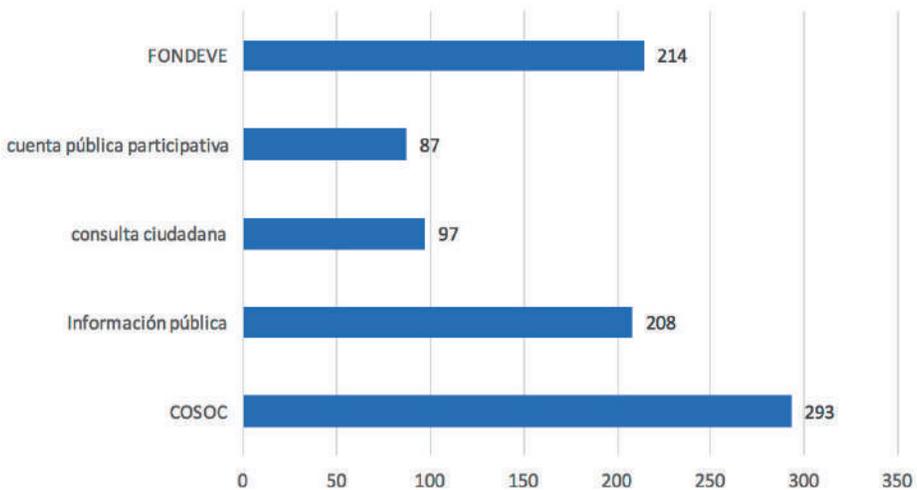
**FIGURA 1.**  
**DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE SEGÚN COMUNA**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Siguiendo la línea de lo anterior, la figura 1 da cuenta del grado de cumplimiento de la ley de participación ciudadana. La ley 20.500 sobre participación ciudadana establece que los municipios deben implementar cuatro mecanismos de participación ciudadana obligatorios: cuentas públicas participativas, consultas ciudadanas, COSOC y entrega de información permanente. Además, la misma ley también promueve la utilización de los fondos de desarrollo vecinal (FONDEVE). En ese sentido, una gran cantidad de municipios ha conformado los Consejos de la Sociedad Civil (293), seguido de cerca por la entrega de información pública (208). Si se considera que en total existen 345 municipios en Chile, estas cifras son bastante elevadas. Por otro lado, a pesar de su obligatoriedad, las cuentas públicas participativas solo han sido implementadas por un cuarto de las municipalidades.

**FIGURA 2.**  
**NÚMERO DE MUNICIPIOS QUE HAN ESTABLECIDO LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ESTABLECIDOS EN LA LEY 20.500**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Solamente tomando en cuenta la proliferación de mecanismos de participación, parecería que la clásica caracterización que se hace sobre lo elitista (Olavarría, 2016) y cerrado (Aninat, et al., 2011) del policy-making chileno estaría cambiando, al menos en el nivel local. Sin embargo, hay que ser cautos en estas materias, ya que la sola existencia de mecanismos de participa-

ción no es condición suficiente para superar la exclusión de la “participación popular” de los asuntos políticos, que históricamente se ha instalado en el país (Garcé, 2017). El análisis de información empírica ha dado cuenta de los límites que poseen estos mecanismos de participación. Mediante el análisis de prensa realizado, se visualizan distintas críticas a la participación ciudadana local, las que van desde los contenidos que se abordan hasta la poca incidencia de la opinión de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión.

En general, existe una mayor proliferación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales luego de la implementación de la ley de participación ciudadana, a diferencia de los que tradicionalmente se reconocían en la literatura especializada sobre la materia. Además, se identifica que estos mecanismos son mayormente de carácter consultivos. En este contexto, existen ciertos municipios cuya gestión en la temática de la participación ciudadana es destacada a nivel nacional. Tal es el caso de la comuna de Santiago.

**TABLA 1.**  
**ALCALDES DE LAS COMUNAS CON EL MAYOR NÚMERO DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN**

Comuna	Alcalde	Partido político alcalde	Mecanismos de participación
Viña del Mar	Reginato Bozzo Virginia	Unión Demócrata Independiente	<b>18</b>
Petorca	Valdenegro Rubillo Gustavo	Independiente	<b>17</b>
Traiguén	Álvarez Valenzuela Luis	Independiente	<b>17</b>
Santiago	Tohá Morales Carolina	Partido Por La Democracia	<b>17</b>
San Felipe	Freire Canto Patricio	Independiente	<b>16</b>
Doñihue	Acuña González Boris	Partido Por La Democracia	<b>16</b>
San Pedro	Flores Armijo Florentino	Partido Demócrata Cristiano	<b>17</b>
Puerto Montt	Paredes Rojas Gervoy Amador	Partido Socialista De Chile	<b>16</b>
Litueche	Acuña Echeverría Rene	Unión Demócrata Independiente	<b>16</b>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

El municipio de Santiago de Chile es uno de los principales que existen en el país. Esto debido a su importancia política, pero también porque es un polo de desarrollo político-administrativo y financiero. A su vez, representa una de las comunas con mayores ingresos en todo Chile. Desde un punto

de vista político, Santiago es uno de los municipios más ambicionados por los partidos políticos. A su vez, tal como se ha establecido en las estadísticas anteriores, Santiago es una de las comunas con los mayores niveles de participación en el país. Esta situación se desarrolla durante la administración de Carolina Tohá como alcaldesa de Santiago (2012-2016).

En 2012 asume la alcaldía la científica política Carolina Tohá, política de larga trayectoria en el país. Ha sido diputada de la república, subsecretaria en la administración Lagos y ministra de Estado durante el primer gobierno de la presidenta Bachelet. Además, pertenece al Partido por la Democracia (PPD), partido político de izquierda que fue creado en dictadura para derrotar el régimen, del cual ella fue su primera presidenta. Todos estos elementos hacen de Santiago un caso atípico que, dadas las particularidades que presenta, lo hace ideal para el estudio de la instauración de mecanismos de participación ciudadana. En ese sentido, es que en el siguiente apartado se realiza un análisis en profundidad de la municipalidad de Santiago para comprender los factores que llevan a la implementación de mecanismos de participación ciudadana, develando los mecanismos causales existentes en estos procesos.

### 3. MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO: UN CASO ATÍPICO PARA COMPRENDER LAS DINÁMICAS PARTICIPATIVAS EN EL NIVEL LOCAL

El análisis del caso de la municipalidad de Santiago se realiza entre 2012 y 2016 -lo que abarca todo el período de Carolina Tohá al mando de la alcaldía. El estudio de este municipio se realiza a través de la metodología del estudio de caso (Gerring, 2004). Asimismo, se elaboró una narrativa analítica sobre el caso, utilizando un *process tracing*; método cualitativo de investigación que permite establecer relaciones causales entre variables, a través de *“la articulación entre eventos, variables y mecanismos causales”* (Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux, 2017: 664), con tal de arribar en el desarrollo de inferencias causales. Para realizarlo, se realizaron entrevistas a actores clave (del mundo político y social), revisión de prensa, análisis de documentos municipales, informes de consultoría e informes del gobierno central (especialmente de SUBDERE).

#### 3.1. DE LAS IDEAS A LA PRÁCTICA: LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN EN SANTIAGO

Desde su campaña política, la alcaldesa se había comprometido con un

cambio de paradigma al interior de la municipalidad de Santiago, a través del cual haría de la participación un eje central de su gestión (Sanfuentes, et al. 2016). Posteriormente, esto se reflejaría directamente en su administración, lo cual puede ser analizado desde dos perspectivas: la formulación de una institucionalidad sobre participación y el establecimiento de distintos mecanismos de participación ciudadana. Por una parte, se encuentran los cambios generados a nivel institucional, donde se produce un reordenamiento interno del municipio; se crea la Subdirección de Participación Ciudadana con el fin de desarrollar prácticas, enfoques y mecanismos de participación ciudadana y “gestión democrática”, acercando al municipio con la comunidad. En este mismo sentido, se desarrollan acciones de capacitación, difusión y asesoría a los Departamentos y Unidades Municipales, y a organizaciones sociales, promoviendo el uso de sistemas de participación ciudadana, de democratización, e inclusión y no discriminación en las distintas esferas del quehacer comunal y comunitario.

Por otra parte, se encuentra la formulación e implementación de mecanismos participativos propiamente tal. Las distintas instancias de participación se encuentran contenidas en la ordenanza de participación, la cual fue modificada en el año 2014 y aún se mantiene vigente. En el documento de 30 páginas, se establecen los mecanismos para la promoción de la participación ciudadana como un eje estratégico de la gestión municipal. En total, son considerados 17 diferentes mecanismos de participación ciudadana: COSOC, cabildos, plebiscitos comunales, iniciativas ciudadanas, mesas barriales, presupuesto participativo, consulta vecinal, audiencia pública, fondos concursables, diálogos ciudadanos, entre otros. Además, se señalan las organizaciones de la sociedad civil que serán consultadas e invitadas a participar de estos mecanismos, de acuerdo con la temática específica que aborden.

Tradicionalmente, las organizaciones sociales han desarrollado un importante rol de intermediación política en la comuna de Santiago. Dominadas por los partidos políticos, especialmente por la DC en la década de 1990 y luego por la UDI, los dirigentes sociales jugaron un rol político muy activo, actuando como “punteros políticos” (Auyero, 2001 en Arriagada, 2013). En la última década ha disminuido la influencia de los partidos políticos, y en cambio, las organizaciones sociales de base han suplido ese rol de intermediación entre la ciudadanía y los políticos locales (sobre todo concejales) (Arriagada, 2013). Especialmente, a través de las juntas de vecinos se estructuraban las redes clientelares en Santiago las que eran resultado del *“encadenamiento vertical de vínculos de mediación política personalizada, basados en intercambios particularistas destinados a solucionar problemas a cambio*

*de apoyo político*” (Arriagada, 2013: 36). Así, el municipio al que arriba Carolina Tohá muestra una tensión entre una débil institucionalización de la participación ciudadana, la primacía de relaciones socio-políticas de corte clientelar, y un nuevo marco jurídico -dado por la ley 20.500- que promueve la participación. En ese sentido, la estrategia participativa de Tohá parte desde estos cimientos, con el objetivo explícito de -entre otros- desarticular las redes clientelares existentes, rearticulando nuevas formas de vinculación con la ciudadanía, a través de la participación ciudadana institucional.

Así, se desarrolló una estrategia de participación en el municipio, segmentada en cuatro fases de implementación. Una primera fase fue de gestión territorial, que buscaba vincular a las organizaciones locales y a los líderes de la sociedad civil con el municipio, a través de instancias participativas como las mesas barriales. A pesar de que constituía un instrumento de carácter netamente consultivo, la aplicación de este mecanismo generó inmediatamente resistencia por parte de actores sociales, en especial desde las juntas de vecinos. Al respecto, un actor municipal señalaba que la mesa barrial

*“tuvo una primera resistencia, porque la junta de vecinos pensaba que esto tenía que ir la junta de vecinos, que todas las otras organizaciones tienen que meterse bajo ella, pero eso es totalmente imposible. Hay lugares donde la gente no va a la junta de vecinos”* (Entrevista político gobierno local).

En la segunda fase, se implementaron consultas ciudadanas donde se abordaban temáticas diversas, en procesos donde participaron más de 50.000 ciudadanos. Sin duda, la cifra de participantes de esta instancia constituye un alto número de personas para ser un mecanismo de participación local. Para lograrlo, se realiza un importante trabajo de gestión, difusión y movilización de recursos que debe ser asumido por la alcaldía.

La tercera etapa estaba referida al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, mediante la promoción del acceso a la personalidad jurídica, ya que con esto los actores sociales podían acceder a fondos concursables, ser miembros del COSOC y otras instancias participativas. En el caso de los COSOC, se formularon mecanismos democráticos para la elección de los consejeros y se establecieron sesiones periódicas de funcionamiento.

La última fase estaba vinculada con los procesos de toma de decisiones comunales (*local policy-making*), ya que se establecieron mecanismos para decidir sobre algunos temas, pero especialmente sobre los recursos presupuestarios, destacando la figura del presupuesto participativo.

En definitiva, hay un importante desarrollo de la participación ciudadana en la comuna de Santiago bajo la administración de Carolina Tohá. El potente discurso político pro-participación que se venía desarrollando desde el período de campaña, finalmente se concretó en prácticas participativas significativas en la comuna. En general la implementación de la política se logró a partir de una persistente iniciativa de la representante comunal. Muchas veces, las decisiones que toman los alcaldes se encuentran permeados por los beneficios que pueden obtener por parte de los ciudadanos (ya sean electorales o no electorales) (Luna y Mardones, 2015). Con la información empírica recopilada, no es posible señalar que la instauración de mecanismos participativos en la comuna de Santiago responde a esta lógica, aunque es innegable que este desarrollo se encuentra muy ligado a la figura de Carolina Tohá. La estrategia de reforma de la política de participación, cuyo origen se encuentra en el diseño del programa de gobierno, logra concretarse a través de la elaboración de una ordenanza de participación ciudadana donde se especifican los mecanismos de participación que desarrolla el municipio.

### **3.2. ¿POR QUÉ SE GENERA LA PARTICIPACIÓN?: HACIA UN RELATO ANALÍTICO PARA TESTEAR LAS HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN**

A pesar de lo señalado anteriormente, el proceso de implementación de la participación ciudadana en la comuna fue complejo, ya que había oposición de parte de distintos actores relevantes en el ámbito local. La resistencia a la nueva política que se promovía provenía principalmente de los concejales y también de actores desde las juntas de vecinos. Estos dos tipos de actores habían construido en la comuna una estrecha relación de corte clientelar (Arriagada, 2013; Barozet, 2005), y la penetración de la participación ciudadana representaba una amenaza al tipo de relación existente. De esta forma, las organizaciones *“tenían una cultura ciudadana, muy distinta de la que estaba instalada en la Municipalidad, y que suele estar muy presente en los Municipios, que es una lógica asistencialista, y de regalías”* (Entrevista político gobierno local), por lo que un cambio en las estructuras participativas también significaba un quiebre con las dinámicas sociales y organizacionales imperantes en la comuna.

La posición privilegiada que mantenían las juntas de vecinos dentro del ámbito social-local podría verse aminorado, e incluso subyugado con la incorporación de otras formas de participación social. La instauración de mecanismos de participación también significaba romper con las estructuras clientelares que mantenían las organizaciones sociales con representantes

políticos locales. Las primeras instancias de participación que se llevaron a cabo en la comuna reflejan bien esto último, tal como lo retrata un funcionario de la época:

*“Antes, las juntas de vecinos eran como amos y señores y eran la contraparte formal, informal y clientelar por excelencia de las municipalidades, y lo que ocurrió -que fue un fenómeno muy problemático, muy claro y muy digno de estudiar- es que cuando tu diversificas y aumentas participación (...) la relación política clientelar entre las dirigencias y el gobierno local entran en conflicto”* (Entrevista funcionario municipal)

A diferencia de lo que se esperaba con la hipótesis política anteriormente planteada, la alcaldesa no utilizó los instrumentos de participación ciudadana para conseguir objetivos políticos dentro de un contexto clientelar, sino que más bien buscó romper con este tipo de lógicas, que se encontraban arraigadas en el contexto municipal. Esto, incluso le valió la oposición de grupos sociales que se beneficiaban de estructuras clientelares.

Otro fenómeno observado es la resistencia al cambio que manifestaban parte de los funcionarios del municipio. Por un lado, esto se debe al poco conocimiento que hay sobre la temática, cuestión que se fue transformando en la medida en que se logró socializar la normativa de manera más masiva. Además, los desarrollos de estas nuevas prácticas eran vistas como una carga adicional al trabajo, ya que la implementación de mecanismos participativos debía realizarse de forma transversal, en las diversas unidades que componen la estructura burocrática de la comuna. En este contexto, el equipo de trabajo que acompañó a la alcaldesa durante la campaña y que luego se sumaría al equipo de participación ciudadana en la comuna constituía una red que facilitó la socialización de la relevancia de la participación, pero que a su vez fue fundamental para la implementación de la estrategia de participación ciudadana.

En esta línea, la constitución de una subdirección de participación ciudadana, al alero de la dirección de desarrollo comunitario (DIDECO), es una pieza institucional central para comprender el trabajo que se realizó en la temática. Conformada por actores del equipo político de la alcaldesa y por antiguos funcionarios municipales, la reciente subdirección permitió tener el soporte institucional necesario para implementar los mecanismos de participación ciudadana. Por ello, la temprana construcción de un equipo de trabajo dedicado de forma exclusiva al diseño y la ejecución de la política de participación ciudadana en la comuna representa una condición necesaria para lograr la implementación de los mecanismos de participa-

ción. De esta forma, lo que se observa es que el municipio da cuenta de una importante capacidad estatal, a lo menos en su vertiente administrativa (Cingolani, 2013).

Por otra parte, los recursos económicos con los que contaba la comuna fueron una condición necesaria para la implementación de instancias de participación ciudadana, ya que el desarrollo de cada uno de estos implica

*“un despliegue intensivo de recursos, de personas, de logística, (...) las metodologías que despliegas, la tecnología o la innovación que se introduce en el proceso, la salida comunicacional, la cobertura, la difusión. Hay un montón de elementos que hacen parte de un proceso participativo”* (Entrevista funcionario municipal).

Ya sean fondos concursables, iniciativas tecnológicas o la instauración de cabildos, todos ellos requieren la ejecución de fondos provenientes de las arcas municipales. El hecho de que la comuna de Santiago sea uno de los gobiernos con mayores recursos a nivel nacional ciertamente entrega la flexibilidad económica necesaria para implementar la estrategia de participación ciudadana que fue elaborada por el equipo de la alcaldesa Tohá. A esto se le debe sumar el financiamiento internacional que se obtuvo, a propósito de un programa de fortalecimiento de la participación que fue entregado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Desde una perspectiva distinta, a través de las entrevistas y el análisis de prensa desarrollado, también se ha podido dar cuenta que los mecanismos de participación en la municipalidad de Santiago durante el período de Carolina Tohá se utilizaron como respuesta a procesos de conflictividad social. Uno de los ejemplos más emblemáticos en este sentido es lo ocurrido en el barrio San Borja, en donde los vecinos se organizaron para protestar contra un proyecto de remodelación que iba a sufrir el parque, lo que implicaba la instauración de un “museo humano” en el lugar. Para resolver el conflicto social que había emergido, la alcaldesa desarrolló un diálogo participativo, mediante un mecanismo específico denominado como “mesa territorial multi-actores”.

Esta acción buscaba canalizar el conflicto, a la vez que se hacía cargo de uno de los reclamos de los ciudadanos, los cuales consideraban que el proceso de decisión de la remodelación del parque no había contado con procesos de participación ciudadana para su definición<sup>5</sup>. En palabras de un

5. Fuente: El Mostrador. Disponible en: <https://m.elmostrador.cl/mercados/2015/07/28/la-remodelacion-del-parque-san-borja-y-las-necesidades-olvidadas/>

funcionario, en el caso del barrio San Borja los actores institucionales que impulsaban el proyecto consideraron *a priori* que este era el más indicado para el desarrollo urbano de la ciudad, creyendo que por ello iba a tener una recepción favorable por parte de la ciudadanía: *“hay un discurso que tiene el supuesto de que el proyecto es tan bacán [sic] y bueno en sí mismo, que las acogidas van a ser más bien favorables y ahí hay mucho que estudiar”* (Entrevista funcionario municipal). Ahí habría estado el error que luego hace explotar un conflicto, que busca ser solucionado a través de mecanismos de participación para que así no se siga expandiendo.

Mediante la cooperación entre activistas que defendían el parque San Borja, se lograron desarrollar redes de abogacía (advocacy networks) (Keck y Sikkink, 1999), que a través de la utilización de distintos recursos logran instalar la temática y abrir canales de participación. Hay que destacar que en este caso existía una demanda específica por generar instancias de participación ciudadana, ya que éstas se comprenden como una forma de amplificar la voz de los vecinos, representando espacios de colaboración para la formulación de políticas que afectan el diario vivir de la comunidad (Donaghy, 2013). Así entonces, también existe una demanda ciudadana para desarrollar mecanismos participativos (Welp y Schneider, 2011b), aunque estas son expresadas a nivel barrial y no comunal, y se desarrollan en torno a una problemática específica. No obstante, esto entrega evidencia que permite sustentar parcialmente la segunda hipótesis de investigación, ya que la ciudadanía organizada puede incidir en la instauración de mecanismos de participación.

A pesar de todo lo anterior, el análisis empírico realizado dio cuenta de que el factor más relevante para poder explicar el desarrollo que tiene la participación ciudadana en el municipio de Santiago es el liderazgo y el compromiso democrático de la alcaldesa Carolina Tohá. Mediante esto, se pudo canalizar la transformación de la política participativa, aun en el contexto adverso en el que se desarrollaba su gestión. Sin embargo, este compromiso personal solo fue posible de concretar gracias a la confluencia de distintos factores institucionales, sociales y políticos que actuaron conjuntamente, logrando instaurar distintos mecanismos e instituciones participativas en el contexto local. Para entender cómo se genera este vínculo, es necesario hacer algunas precisiones conceptuales.

Teóricamente, los gobiernos locales en Chile obedecen a un modelo de competencia monista en donde las funciones deliberativas y ejecutivas recaen sobre una sola figura (Wollmann, 2008), que en este caso es el alcalde. Específicamente, en el modelo local chileno el alcalde es elegido directamente

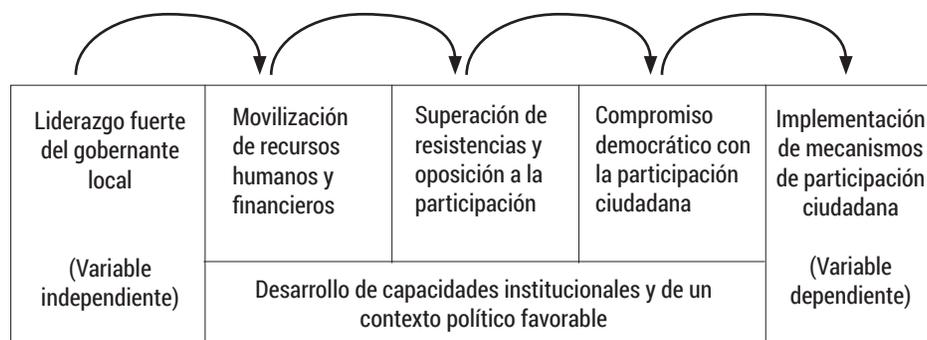
por la ciudadanía junto con un gabinete menor de consejeros (concejo municipal), los cuales no poseen capacidad de gestión. Por lo tanto, la disposición institucional deja al gobernante local con la mayor parte del poder en sus manos, manteniendo grandes márgenes de decisión y acción (Wollmann, 2008). A pesar de contar con esta impronta, la experiencia chilena da cuenta que esta concentración del poder en el nivel local no es condición suficiente para explicar el desarrollo de la participación, pero sí necesaria. Aquí es donde se vuelve relevante el liderazgo del gobernante.

Muchas veces, el liderazgo es asociado con un proceso de toma de decisión individual llevado a cabo por un gestor que logra generar un cambio a partir de un comportamiento “heroico” (Maddock, 2005). No obstante, esta caracterización es insuficiente para comprender los complejos procesos que se desarrollan en el sector público, donde comúnmente existen distintas prioridades en conflicto, capacidades institucionales inadecuadas y presupuestos escasos (Maddock, 2005). Estos distintos constreñimientos son observados en el caso de Santiago, por lo que la alcaldesa debió librar distintos obstáculos para lograr su cometido. La oposición de los concejales y de algunas organizaciones de la sociedad civil, sumado a la resistencia al cambio que presentaban los funcionarios municipales, marcaban el contexto en el que se implementa la política de participación en la comuna.

La efectividad del liderazgo de Tohá se logra en la medida en que la alcaldesa transforma las prácticas burocráticas tradicionales, empoderando a un equipo de trabajo y generando un nuevo contexto institucional interno de participación (Maddock, 2005). Así, se rearticulan distintos elementos dentro del municipio que potencian el comportamiento de líder de la representante, permitiéndole sobrepasar las dificultades iniciales y pasando a otro umbral, en el que se generaron transformaciones a nivel de política pública. De esta forma, el liderazgo local se convierte en un elemento central para llevar a cabo cambios de política que en principio son rechazados por parte de otros actores con poder dentro del gobierno local. Bajo esta perspectiva analítica, Tohá puede ser entendida como una agente de cambio comunal. En tal sentido, se puede señalar que el liderazgo político es una variable fundamental para explicar la implementación de mecanismos de participación en el nivel municipal. En el contexto comunal, donde el alcalde es la figura política central, la motivación intrínseca de esta esta autoridad es determinante para lograr la implementación de mecanismos participativos. En el marco del mecanismo causal identificado en el estudio de caso, a partir del liderazgo se desarrollan capacidades institucionales y políticas favorables para la implementación de instrumentos participativos (figura 6).

La creación de una subdirección de participación ciudadana, sumado al equipo técnico y los recursos económicos que se tenían, fueron relevantes para poder llevar a cabo instancias participativas significativas. Por otra parte, no se debe dejar de destacar que algunos mecanismos de participación también emergieron como producto de un conflicto social, como en el caso del parque San Borja. Sin embargo, el principal factor que explica la participación ciudadana en el nivel local en este caso es el liderazgo de la alcaldesa. En base a esto, es posible establecer el siguiente mecanismo causal.

**FIGURA 6.**  
**MECANISMO CAUSAL DEL LIDERAZGO DEL GOBERNANTE LOCAL SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Por lo tanto, en el caso de Santiago se generó un compromiso democrático con la participación, que se estructura con la movilización de recursos humanos y financieros y la superación de resistencias, tanto dentro del municipio como fuera de este. Estos resultados van en la misma línea de lo establecido en el estudio que desarrollan Allende, Osorio y Pressacco (2011), antes de la implementación de la ley 20.500, cuyos hallazgos plantean que la aplicación de instrumentos participativos en el nivel comunal dependería de la disposición del alcalde y de los recursos del municipio. No obstante esto último, en la presente investigación se establece que otros factores igualmente pueden jugar un rol relevante en la instauración de dispositivos de participación. La conflictividad social puede operar como un catalizador para la participación ciudadana, en la medida en que los instrumentos participativos pueden ser utilizados para canalizar las demandas ciudadanas a través de vías institucionales. De la misma manera, se vislumbra a la capacidad estatal como una condición necesaria para que se ejerza el liderazgo del representante.

## CONCLUSIONES

La investigación realizada aporta en el estudio empírico de la participación, en a lo menos dos aspectos. En primer lugar, contribuye a describir el fenómeno de la participación en los gobiernos locales, desde una perspectiva agregada y con posterioridad a la puesta en marcha de la ley 20.500. Asimismo, se logró mapear el fenómeno bajo estudio. En tal sentido, se determinó que la participación en el nivel municipal constituye un fenómeno heterogéneo, implementado de manera desigual entre las distintas comunas. A su vez, existen ciertos municipios que han destacado por el rol que han realizado en materia de participación. No obstante, la mayoría de los mecanismos que poseen todos los municipios son de carácter consultivo.

A partir de un análisis en profundidad en un estudio de caso, se estableció que la instauración de mecanismos de participación es en gran medida explicado por el liderazgo del líder comunal y su compromiso democrático con la participación. Bajo la perspectiva epistemológica de la causalidad compleja (Bennet y Elman, 2006), igualmente se identificaron otros factores explicativos que son relevantes para comprender la ocurrencia del fenómeno. De esta forma, los recursos económicos con que cuenta el municipio, la consolidación de equipos de trabajo comprometidos y el apoyo de otros organismos ayudan a establecer ciertas condiciones que permiten el desarrollo de encadenamientos causales complejos que derivan en la implementación efectiva de mecanismos de participación. De igual modo, los conflictos sociales constituyen un factor que explica el surgimiento o la aplicación de mecanismos de participación. Esto último es de especial relevancia, ya que a diferencia de los otros factores identificados los conflictos sociales (y las consecuentes manifestaciones y protestas que trae aparejado) por sí mismos pueden abrir canales de participación ciudadana, debido a la presión ejercida.

En conclusión, la investigación elaborada ha permitido avanzar en la comprensión de un fenómeno que es complejo, pero a la vez de suma relevancia para las democracias contemporáneas. En tal sentido, los aprendizajes obtenidos no solo son válidos en la discusión académica, sino que se pueden aplicar a otros ámbitos de la vida social. Así es como los efectos observados constituyen también un insumo para los procesos de toma de decisión y para la formulación de políticas públicas vinculadas al ámbito de la participación. El establecimiento de mecanismos de participación no es un ejercicio neutro. Al contrario, se encuentra permeado por factores políticos, sociales y económicos. Al desarrollar instituciones participativas, se debe tener en cuenta no solo el tipo de mecanismo a implementar, sino que tam-

bién los actores involucrados, tanto estatales como sociales, y los recursos con los que se cuenta, tanto económicos como humanos. El liderazgo del alcalde, los conflictos existentes en la comuna y la capacidad de los funcionarios que llevarán estos procesos adelante no pueden ser descuidados a la hora de desarrollar un proceso participativo exitoso.

Por último, cabe destacar que es fundamental avanzar hacia una mejor comprensión de estos fenómenos, con la incorporación de más casos, pero también con estudios a nivel agregado. No obstante la relevancia de la investigación que acá se ha perfilado, aún quedan importantes desafíos para el estudio de la participación ciudadana. Tal como se ha puesto de manifiesto en los párrafos precedentes, contar con mecanismos de participación ciudadana no es condición suficiente para establecer una vinculación virtuosa entre autoridades y ciudadanos, ni para generar una profundización democrática.

## REFERENCIAS

- Abers, R. (1998). From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, 26(4), 511-537. doi:10.1177/0032329298026004004
- Allende, M. J., Osorio, C., y Pressacco, C. F. (2011). *Participación ciudadana municipal en Chile: Lecciones de tres estudios de caso*. *Studia Politicæ*, (22), 35-56.
- Aninat, C., Londregan, J., Navia, P., y Vial, J. (2011). Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas públicas en Chile. En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein, y M. Tommasi (eds.). *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas* (p.p. 161-206). Bogotá: BID
- Arriagada, E. (2013). Clientelismo político y participación local: El rol de los dirigentes sociales en la articulación entre autoridades y ciudadanos en Santiago de Chile. *Polis* (Santiago), 12(36), 15-38.
- Balderacchi, C. (2017). Participatory Mechanisms in Bolivia, Ecuador and Venezuela: Deepening or Undermining Democracy?. *Government and Opposition*, 52(1), 131-161.
- Barozet, E. (2005). La compra de los votos en Chile o cómo se coopta a los sectores populares. *Contribuciones científicas y tecnológicas*, (133), 10-15.
- Barozet, E. (2003). Movilización de recursos y redes sociales en los neopopulismos: hipótesis de trabajo para el caso chileno. *Revista de ciencia política* (Santiago), 23(1), 39-54.
- Bennett, A., y Elman, C. (2006). Complex causal relations and case study methods: The example of path dependence. *Political analysis*, 14(3), 250-267.
- Bidé, Y. M. (2015). *Social Movements and Processes of Political Change*. (Tesis doctoral). Brown University, Rhode Island, USA.
- Bishop, P., y Davis, G. (2002). Mapping public participation in policy choices. *Australian journal of public administration*, 61(1), 14-29.
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., y Mayaux, P. L. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de ciencia política* (Santiago), 37(3), 659-684.
- Cingolani, L. (2013). *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. (UNU-MERIT Working Papers; No. 053). Maastricht: AFDoMGSoG/UNUoMerit Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13.
- Dalton, R. J. (2004). *Democratic challenges, democratic choices. The erosion of political support in advanced industrial democracies*. New York: Oxford University Press
- De la Fuente, G. (2014). Mitos y realidades de la participación ciudadana en Chile. En G. De la Fuente y D. Mlyarnz. *El pueblo unido...: mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile* (p.p. 15-38). Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado

Delamaza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis* (Santiago), 10(30), 45-75.

Delamaza, G. (2005). *Tan lejos tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago: Lom Ediciones.

Delamaza, G., y Ochsenius, C. (2010). Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los Presupuestos Participativos en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46), 213-246.

DeRouen, K., Ferguson, M. J., Norton, S., Park, Y. H., Lea, J., and Streat- Bartlett, A. (2010). Civil war peace agreement implementation and state capacity. *Journal of Peace Research*, 47(3), 333-346.

Donaghy, M. M. (2013). Do participatory governance institutions matter?: Municipal councils and social housing programs in Brazil. *Comparative Politics*, 44(1), 83-102.

Eaton, K. (2017). Policy Regime Juxtaposition in Latin America. *Colombia International*, (90), 37-65.

Falleti, T. G., y Riofrancos, T. (2018). Endogenous participation: strengthening prior consultation in extractive economies. *World Politics*, 70(1), 86-121

Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En Ziccardi, A. (Coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (p.p. 23-42). México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México

Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.

Garcé, A. (2017). Regímenes Políticos de Conocimiento: tecnocracia y democracia en Chile y Uruguay. *Millcayac: Revista Digital de Ciencias Sociales*, 4(7), 17-48.

Garretón, M. A. (1983). *El proceso político chileno*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Geddes, B. (1996). *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for?. *American political science review*, 98(2), 341-354.

Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa. Tomo 1: racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus.

Hendrix, C. S. (2010). Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, 47(3), 273-285.

Ivankova, N. V., Creswell, J. W., y Stick, S. L. (2006). Using mixed-methods sequential explanatory design: From theory to practice. *Field methods*, 18(1), 3-20.

Khagram, S., Riker, J., y Sikkink, K. (2002). From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics. En Khagram S., Riker J., y Sikkink K. (Eds.), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms* (p.p. 3-23). Minnesota: University of Minnesota Press.

Keck, M. E., y Sikkink, K. (1999). Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International Social Science Journal*, 51(159), 89-101.

Loyola, S. (2016). Factores claves en la implementación de los consejos comunales de las organizaciones de la sociedad civil en los municipios de Chile (tesis de maestría). Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Luna, J.P. (2008). Partidos políticos y sociedad en Chile. Trayectoria histórica y mutaciones recientes. En A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete, y I. Walker. *Reforma de los Partidos Políticos en Chile* (p.p.75-124). Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamerica y CIEPLAN.

Luna, J. P., y Mardones, R. (2015). Targeted social policy allocations by “clean” state bureaucracies: Chile 2000–2009. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 32(1), 36-56.

Luna, J., y Mardones, R. (2017) La columna vertebral fracturada. Revisitando intermediarios políticos en Chile. Santiago: RIL Editores

Maddock, S. (2005). Leadership in local government. *International Journal of Leadership in Public Services*, 1(1), 33-44.

Marín, T. y Mlynarz, D. (2014). Balance de la implementación de la ley de participación ciudadana a nivel municipal. En: De la Fuente, G., y Mlyarnz, D. *El pueblo unido...: mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Michels, A., y De Graaf, L. (2017) Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy revisited. *Local Government Studies*, 43(6), 875-881.

Montecinos, E. (2011). Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento subordinación a las instituciones representativas locales?. *Revista de ciencia política* (Santiago), 31(1), 63-89.

Montecinos, E. (2006). Descentralización y democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. *Revista de ciencia política* (Santiago), 26(2), 191-208

Olavarría, M. (2016). Agenda and public policy: evidence from Chile. *International Journal of Public Administration*, 39(2), 157-172.

Peters, B. G. (2015). Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, 34(3-4), 219-228.

Pogrebinschi, T. (2012). Participation as representation: democratic policymaking in

Brazil. En M. A. Cameron, E. Hershberg y K. E. Sharpe. *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence* (53-74). Nueva York: Springer.

Pressaco, P. (2014). Balance de los mecanismos de participación ciudadana a nivel local en Chile. En: De la Fuente, G., y Mlyarnz, D. *El pueblo unido...: mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile* (p.p. 67-91). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado

Przeworski, A. (2010). *Democracy and the limits of self-government*. New York: Cambridge University Press.

Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone*. The collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster.

Repetto, F., y Andrenacci, L. (2006). Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina. En Andrenacci, L. (comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Editorial Prometeo.

Sanfuentes, M., Acuña, E., Subiabre, J., Vallejos, J., Zanabria, J. (2016). Proyecto de Participación Ciudadana de la Ilustre Municipalidad de Santiago. Socioanálisis del rol de los gestores territoriales y deportivos. Santiago de Chile: *Serie Documentos de Trabajo COES*, 11, 1 – 36.

Scarrow, S. E. (2001). Direct democracy and institutional change: A comparative investigation. *Comparative Political Studies*, 34(6), 651-665.

Schmitter, P.C., (2010). Twenty-Five Years, Fifteen Findings. *Journal of Democracy*, 21(1), 17-28.

Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. En Evans, P. B., Rueschemayer, D., and Skocpol, T. (Eds.). *Bringing the State Back in*. New York: Cambridge University Press.

Stein, E., y Tommasi, M. (2006). *La política de las políticas públicas*. *Política y gobierno*, 13(2), 393-416.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Talpin, J. (2015). Democratic Innovations. En D. Della Porta, y M. Diani (Eds.). *The Oxford handbook of social movements*. New York: Oxford University Press.

Valenzuela, A. (2017). Prólogo. En Luna, J. y Mardones, R. *La columna vertebral fracturada. Revisitando intermediarios políticos en Chile* (p.p. 11-13). Santiago: RIL Editores

Varas, A. (2006). La (re) construcción democrática del espacio público. En A. Varas (ed.). *La propuesta ciudadana*. Santiago: Catalonia Editores.

Wallis, J. y Dollery, B. (2002). Social capital and local government capacity. *Australian Journal of Public Administration*, 61(3), 76-85.

Welp, Y. y Schneider, C. (2011a). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (40), 21-39.

Welp, Y., y Schneider, C. (2011b). Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional: Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich. *Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales*, 56(211), 47-68.

Wollmann, H. (2008). Reforming local leadership and local democracy: the cases of England, Sweden, Germany and France in comparative perspective. *Local government studies*, 34(2), 279-298.

# 4

## **DETERMINANTES DEL RECAUDO DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA: UN ENFOQUE ESTADÍSTICO PARA MÉXICO**

### **DETERMINANTS OF REAL ESTATE PROPERTY TAX COLLECTION: A STATISTICAL APPROACH FOR MEXICO**

**Luis Augusto Chávez Maza<sup>1</sup>**  
**Vania López Toache<sup>2</sup>**

Recibido: 24/01/2019

Aceptado: 23/04/2019

#### **RESUMEN**

Este trabajo analiza los factores determinantes que incidieron sobre el bajo recaudo del impuesto a la propiedad inmobiliaria en México. La metodología desarrollada emplea tres modelos de regresión con datos en panel para los municipios de México, durante el periodo 1989 a 2015. Los modelos planteados retoman variables legales, administrativas, financieras, económicas y políticas para explicar la presión tributaria. Los resultados señalan que la política de transferencias federales a los gobiernos municipales, la propiedad social de la tierra y el ciclo político-electoral limitan la presión tributaria; en otro sentido, las reformas legales y administrativas son determinantes para incrementarla, sobre todo en municipios urbanos.

**PALABRAS CLAVE:** Impuesto predial, presión tributaria, pereza fiscal, propiedad social, México.

1. Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla, México.

Contacto: [augusto\\_mx@hotmail.com](mailto:augusto_mx@hotmail.com)

2. Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla, México.

Contacto: [vania.lopez@correo.buap.mx](mailto:vania.lopez@correo.buap.mx)

## ABSTRACT

*The present article analyzes the factors that have affected the low property taxes collection in Mexico. Three panel data models are presented, and use information from Mexican municipalities along 1989 to 2015. Legal, administratives, political, economical and financial variables are employed to explain the municipal tax pressure. The panel data models results are pointed that federal transfers, land social property and political-electoral cycle affected the tax pressure; otherwise, the legal and administrative reforms applied in urban municipalities over the period were increased the tax pressure.*

## PALABRAS CLAVE:

*Property tax, tax pressure, fiscal laziness, land social property.*

## INTRODUCCIÓN

Con base en estimaciones del Banco Mundial (2017), México es la economía número 15 a nivel mundial, ello estimado a través del Producto Interno Bruto (PIB) expresado en dólares. Sin embargo, el país enfrenta enormes problemas de recaudación tributaria; empleando las estimaciones aportadas por el Banco Mundial (2017), México ocuparía el lugar 89, entre 134 países analizados, en el tema de recaudación. Con la intención de ejemplificar el problema fiscal, el gasto público mexicano representó 26.8% del PIB, dato promedio entre 2000-2015 (OCDE,2017). En tanto, el ingreso derivado por el recaudo tributario fue de 16.5% entre 2000-2015 (OCDE,2017). Así, con base en datos de la OCDE (2017) el desequilibrio fiscal mexicano se cubrió con ingresos derivados por la venta de hidrocarburos (6.6% del PIB) y por incremento de la deuda pública (3.7% del PIB).

Para México resulta de gran importancia replantear el sistema tributario vigente, con la intención de reducir el déficit fiscal y afrontar la disminución de los ingresos petroleros, resultado de la caída de los precios internacionales y la disminución en la producción de hidrocarburos. La legislación mexicana vigente indica que tanto el gobierno federal como los gobiernos subnacionales cuentan con facultades de recaudación. Si bien en el país se han realizados esfuerzos por incrementar la recaudación, sólo la recaudación federal aumentó considerablemente, en 5.1% del PIB entre 2010 y 2015; por otro lado, el recaudo subnacional apenas creció 0.4% del PIB en ese mismo periodo (OCDE,2017).

La presente investigación realiza una revisión de la literatura de los deter-

minantes y limitantes del recaudo del principal impuesto de los gobiernos subnacionales, el impuesto a la propiedad inmobiliaria, también conocido como impuesto predial. La literatura existente sobre el recaudo del impuesto predial en México, señala que los determinantes del recaudo se pueden explicar desde perspectivas legales, administrativas, económicas, políticas y financieras. La principal aportación de esta investigación reside en la propuesta metodológica, la cual evaluará estadísticamente y simultáneamente cada uno de los determinantes. El ejercicio estadístico retoma información para los municipios mexicanos, para un periodo de 1989 a 2015, por lo que se optó por estimar tres modelos de regresión con datos en panel.

Los resultados de investigación indican que los municipios urbanos pueden diversificar las alternativas de cobro, por ejemplo, actualizar el reglamento tributario y el sistema catastral, lo anterior para incrementar su recaudación potencial. Complementariamente, se estima que la principal limitante de la recaudación está relacionada con la política de transferencias federales, la cual incentiva la pereza fiscal, factor que daña en mayor medida a los municipios rurales. Otra limitante al recaudo del predial resulta de la presencia del régimen de propiedad social, la cual dificulta esclarecer responsabilidades individuales entre los miembros propietarios de un inmueble. El documento contiene una revisión conceptual y empírica de la presión tributaria (sección 1. La segunda sección expone los antecedentes y la importancia del impuesto a la propiedad inmobiliaria en México. Posteriormente, se expone la revisión de literatura sobre los determinantes del recaudo del impuesto predial. La cuarta sección expone la estrategia de recolección de información, desarrolla el modelo estadístico y expone los resultados estadísticos de la investigación. Finalmente, en la sexta sección se anotan las conclusiones.

## 1. PRESIÓN TRIBUTARIA

La presión fiscal (tributaria), con base en la definición de Ocampo (2017), se refiere a los ingresos que capta un país a través de sus impuestos y que permitirán el financiamiento de bienes, servicios públicos y obras de infraestructura, entre otros, y que impactarán en un mayor crecimiento económico y, en el caso de países emergentes, permitirá un aumento en la estabilidad y autonomía de la política pública.

En esencia, la presión tributaria es una medida de justicia distributiva. Está ideada para ser un indicador de qué tan justos son los repartos de la sociedad de cara a la pregunta ¿qué tantos impuestos se recaudan en el país con

relación a la riqueza que circula? Otra manera de definir la presión tributaria sería preguntando ¿con cuánta intensidad la actividad económica de las personas es afectada por los impuestos? (Stern, 2016).

La presión tributaria se mide a través de diversos indicadores, y la elección de alguno de ellos depende principalmente de la información disponible. Algunos de los indicadores de presión tributaria son: el ingreso tributario como porcentaje del Producto Interno Bruto<sup>3</sup> (PIB), ingreso tributario como porcentaje del ingreso del contribuyente o el ingreso tributario por habitante.

Particularmente, los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe (ALC), se han caracterizado por tener una baja presión tributaria en comparación con las economías desarrolladas. Mientras que el conjunto de países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) recauda en promedio 34.3% del PIB para el 2015, el promedio de ALC se ubica, para el mismo año, en 22.8% (OCDE,2017), ver cuadro 1.

Incluso dentro de los propios países de ALC y la OCDE se observa una divergencia notable en la presión fiscal. Si se compara la evolución a través de los años que ha tenido México, con respecto a los demás países, se puede observar que la tendencia siempre se ha ubicado por debajo del promedio de ALC y la OCDE. Haciendo hincapié en 2015, con base en datos de la OCDE (2017), la presión tributaria en México se ubicaba en 17.4%, sólo por arriba de Guatemala (12.4%), República Dominicana (13.7%), Panamá (16.2%) y Perú (17.1%).

3. La fórmula más utilizada es la que busca el cociente entre los ingresos financieros totales del Estado que tengan origen fiscal (impuestos, tasas y contribuciones especiales), dividido entre un indicador macroeconómico de resultados, que suele ser el PIB.

## CUADRO 1. TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS EN PORCENTAJE DEL PIB, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1990-2015

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Argentina	13.7	18.7	19.8	24.5	29.1	32.1
Bahamas (1)	12.3	14.4	15.2	13.8	16.1	19.9
Barbados (1)	23.2	27.2	30.2	29.5	30.6	31.3
Belice (1)	21.8	19.6	19.1	22.3	26.6	25.7
Bolivia (1,2)	8.3	13.8	17.6	20.0	20.3	24.7
Brasil	25.5	26.6	29.6	32.8	32.3	32.0
Chile	17.0	18.4	18.8	20.7	19.7	20.6
Colombia	10.6	15.0	14.6	18.1	18.0	20.8
Costa Rica	19.9	15.9	17.7	19.6	20.3	23.1
Cuba	29.1	33.5	37.2	41.1	37.6	38.6
República Dominicana	7.8	10.0	10.8	11.9	12.3	13.7
Ecuador	7.3	8.1	10.3	12.1	16.6	21.0
El Salvador	10.5	13.0	12.1	13.9	15.1	17.3
Guatemala	9.0	10.4	12.4	13.1	12.4	12.4
Honduras	16.9	18.9	16.2	17.9	18.1	21.2
Jamaica (1)	23.1	21.8	22.7	23.3	24.9	25.6
México (3,4)	12.4	11.4	13.6	12.6	14.1	17.4
Nicaragua	..	10.9	13.0	16.1	18.0	20.9
Panamá	15.9	18.4	16.4	14.4	17.3	18.2
Paraguay	5.8	12.1	12.6	13.8	16.5	17.9
Perú	12.1	15.9	14.7	16.5	17.9	17.1
Trinidad y Tobago (1)	22.9	22.9	21.1	26.5	27.3	30.9
Uruguay	19.6	21.0	21.6	23.9	26.1	27.0
Venezuela (1)	18.1	12.8	13.6	15.9	11.8	20.9
<b>ALC (5)</b>	<b>15.8</b>	<b>17.1</b>	<b>18.0</b>	<b>19.8</b>	<b>20.8</b>	<b>22.8</b>
<b>OCDE (6)</b>	<b>32.0</b>	<b>33.3</b>	<b>34.0</b>	<b>33.6</b>	<b>32.6</b>	<b>34.3</b>

.. NO DISPONIBLE

NOTAS : LAS CIFRAS EXCLUYEN LOS INGRESOS DE GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA (PERO INCLUYE INGRESOS DE LAS PROVINCIAS), BAHAMAS, BARBADOS, BOLIVIA (PREVIO A 1994), COSTA RICA (PREVIO A 1998), CUBA, REPÚBLICA DOMINICANA, EL SALVADOR (PREVIO A 2015), JAMAICA (PREVIO A 1998), NICARAGUA, PANAMÁ (PREVIO A 1998), PARAGUAY (PREVIO A 2004), PERÚ (PREVIO A 2001) Y VENEZUELA DADO QUE LOS DATOS NO ESTÁN DISPONIBLES.

1. DATOS ESTIMADOS PARA LOS SIGUIENTES PAÍSES: BAHAMAS (CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL PARA 2015), BARBADOS (CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL PARA 2015), BELICE (CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL DESDE 2013), BOLIVIA 2014 Y 2015), TRINIDAD Y TOBAGO (IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD MUNICIPALES) Y VENEZUELA (CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL DESDE 2011).

2. LAS EDICIONES ANTERIORES DE ESTADÍSTICAS TRIBUTARIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE INCLUYERON LAS SOBRETASAS SOBRE LA PRODUCCIÓN DE HIDROCARBUROS COMO INGRESOS TRIBUTARIOS. EN ESTA EDICIÓN, EL RECAUDO PROVENIENTE DE LA PRODUCCIÓN DE HIDROCARBUROS HA SIDO EXCLUIDO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y TRATADO COMO INGRESOS NO TRIBUTARIOS.

3. ESTADÍSTICAS TRIBUTARIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ESTADÍSTICAS TRIBUTARIAS EN PAÍSES DE LA OCDE INCLUIAN TASAS SOBRE LA PRODUCCIÓN DE HIDROCARBUROS AL NIVEL FEDERAL. A PARTIR DE LOS DATOS PROVISTOS, PARA ESTADÍSTICAS TRIBUTARIAS EN PAÍSES DE LA OCDE (2017) Y PARA ESTA PUBLICACIÓN, EL RECAUDO DE LA PRODUCCIÓN DE HIDROCARBUROS HA SIDO SEPARADO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y TRATADOS COMO INGRESOS NO TRIBUTARIO.

4. LOS DATOS ESTIMADOS INCLUYEN INGRESOS ESPERADOS A NIVEL ESTATAL Y LOCAL PARA EL 2015.

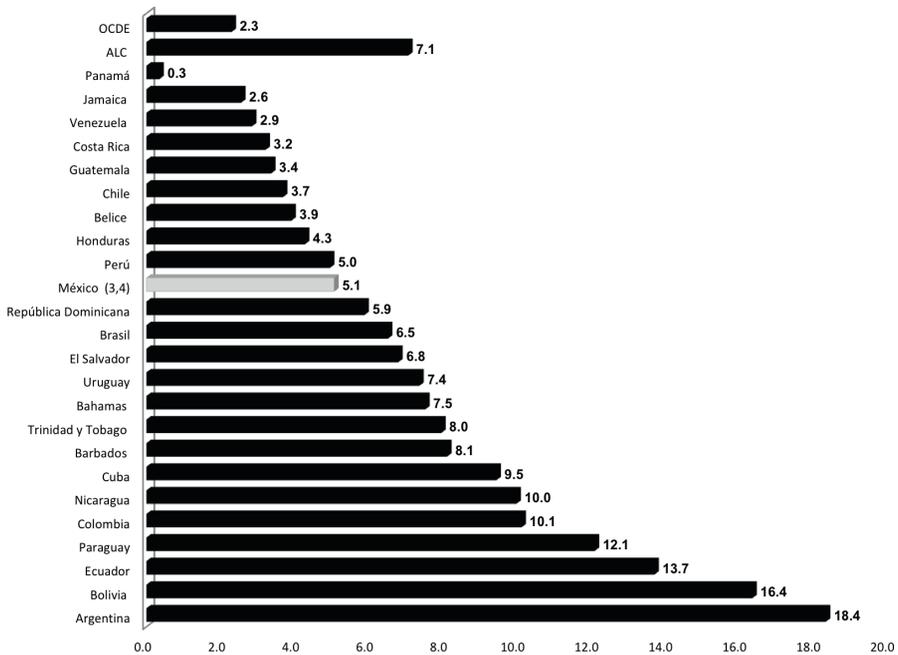
5. REPRESENTA UN GRUPO DE 24 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. PARA LA ESTIMACIÓN DEL PROMEDIO SE UTILIZA EL AÑO CALENDARIO, EXCEPTO PARA BARBADOS Y TRINIDAD Y TOBAGO DONDE SE UTILIZA EL AÑO FISCAL. CHILE Y MÉXICO SON TAMBIÉN PARTE DEL GRUPO OCDE (35).

6. CALCULADO APLICANDO EL PROMEDIO NO PONDERADO EN EL CAMBIO PORCENTUAL PARA EL 2015 EN LOS 32 PAÍSES CON DATOS DISPONIBLES PARA ESE AÑO EN EL TOTAL DE INGRESO TRIBUTARIO EN PORCENTAJE DEL PIB.

FUENTE: CUADRO OBTENIDO Y MODIFICADO CON BASE EN INFORMACIÓN OBTENIDA DEL INFORME DE ESTADÍSTICAS TRIBUTARIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, OCDE, 2017.

Por otro lado, si se analiza la variación que ha tenido la presión fiscal de la década de los noventa al año 2015, en el caso mexicano se observa que sólo ha aumentado 5.1% con respecto al PIB, en comparación de países como Argentina (18.4%) que ha sido el que mayor variación ha tenido de todos los países de ALC (ver figura 1).

**FIGURA 1.**  
**VARIACIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN AL Y C,**  
**1990-2015 (EN PUNTOS PORCENTUALES DEL PIB)**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INFORMACIÓN OBTENIDA DEL INFORME DE ESTADÍSTICAS TRIBUTARIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, OCDE, 2017

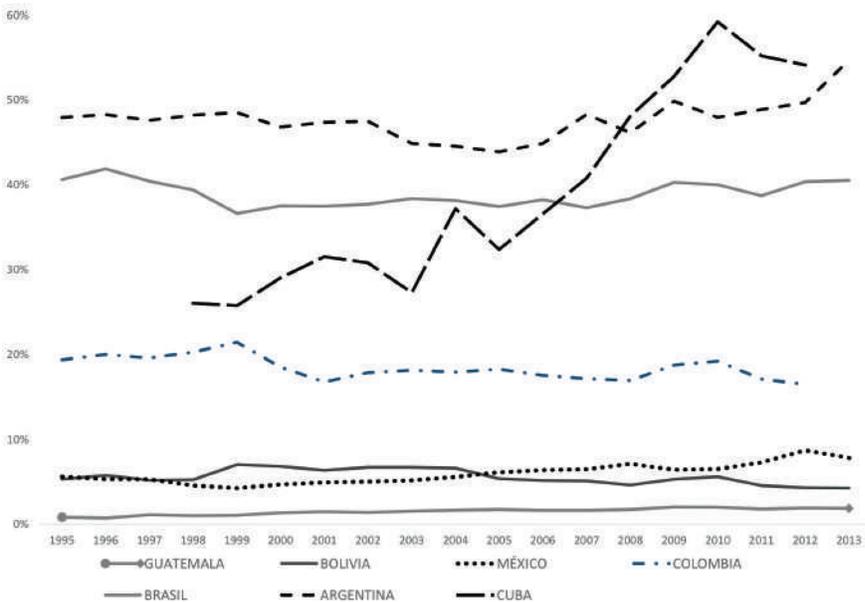
Con base en la CEPAL (2017) y la OCDE (2017), la presión tributaria aumentó 5.1 puntos porcentuales del PIB en México, y un factor clave fue el incremento de la recaudación del impuesto sobre la renta (ISR), especialmente de personas físicas, ya que se multiplicó al doble durante 2014 y 2015, asimismo, se incrementaron los pagos del impuesto, debido a un mayor dinamismo del mercado interno (OCDE, 2017).

Analizando la estructura porcentual, con base en datos de la OCDE (2017), de los ingresos tributarios en México se puede mencionar que el mayor porcentaje está dado por la renta y las utilidades (37.6%), el segundo lugar está dado por los impuestos a bienes y servicios (35.8%), posteriormente se encuentran los de seguridad social (20.6%), nómina (2.5%), patrimonio (2.1%) y otros (1.4%).

Para comprender la baja presión tributaria en México, no basta con observar la recaudación de los impuestos señalados que son responsabilidad de la

federación, también se debe observar los ingresos de los gobiernos a nivel subnacional. En la figura 2 se puede dar cuenta que México es de los países con menor recaudación subnacional como proporción de los ingresos públicos totales, durante el periodo 1995-2013, sólo por arriba de Guatemala, Bolivia y Panamá. En comparación con países como Argentina, Cuba, Brasil y Colombia, los cuales superan por cinco y hasta siete veces a México, el cual se ubicaba en el último año de análisis 2013 en 8% (Cepal, 2017).

**FIGURA 2.**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES COMO PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS (PAÍSES SELECCIONADOS) DE AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE: 1995-2013**

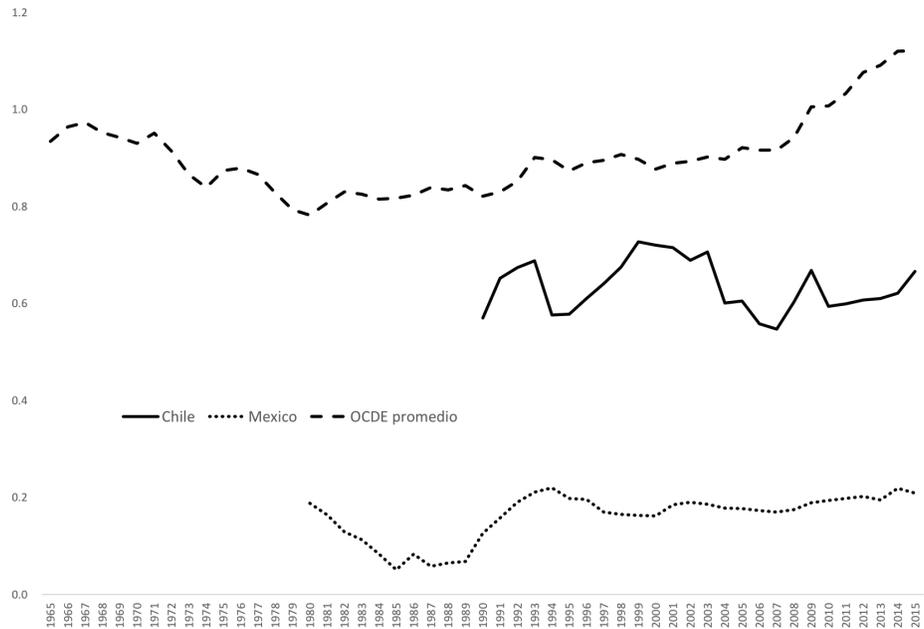


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INFORMACIÓN OBTENIDA DE LA CEPAL

Aunado a lo anterior, si se analiza el impuesto a la propiedad inmobiliaria (predial), el impuesto de mayor importancia para los gobiernos locales en términos de recaudación potencial y de las características propias de los mismos, se observa cómo México se ubicaba en 2015 con 0.2% del PIB, muy por debajo de los países de la OCDE, cuyo promedio se ubica en 1.1% del PIB. Además, el diferencial en el recaudo se mantiene a lo largo del periodo de análisis del gráfico (1965-2015). Incluso países como Chile, con economía

similar a la mexicana, se encuentran muy por arriba del recaudo mexicano con 0.7% del PIB (OCDE,2017), revisar figura 3.

**FIGURA 3.**  
**IMPUESTO A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA**  
**(PORCENTAJE DEL PIB) 1995-2015**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INFORMACIÓN OBTENIDA DE LA OCDE, 2017.

## 2. EL IMPUESTO PREDIAL: IMPORTANCIA Y ANTECEDENTES

El sistema político en México se organiza en tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Y cada uno de los gobiernos cuenta con facultades para recaudar impuestos. Los principales impuestos federales son: el ISR y el IVA. Los gobiernos estatales recaudan los siguientes impuestos: sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo, sobre hospedaje, entre los más comunes. En tanto, los gobiernos municipales recaudan los siguientes impuestos: predial, adquisición de inmuebles y transmisión de dominio, sobre juegos y espectaculares, mantenimiento de las vías, entre otros (Mendoza, 2010).

El impuesto a la propiedad de bienes inmuebles, también conocido como predial, es un tributo ampliamente aceptado por los gobiernos municipales mexicanos. Con base en diversas investigaciones, el recaudo del impuesto predial es simple y eficiente en términos económicos ya que:

- a) Es un impuesto estable ya que el valor de la propiedad inmobiliaria no fluctúa tanto como el ingreso de las empresas o individuos, además, la propiedad inmueble es altamente visible y no es móvil (Bahl y Martínez, 2007).
- b) Es un tributo progresivo ya que el monto del impuesto aumenta según el valor comercial del inmueble (De Cesare, 2016).
- c) Cuando el predial lo recauda el gobierno local, la ejecución del gasto público se traduce en bienes y servicios para la propia localidad. Por lo cual, la resistencia de los contribuyentes a pagar el impuesto disminuye (Unda y Moreno, 2015).

Sin embargo, en México, la presión fiscal derivada por el recaudo del predial es muy baja, con base en estadísticas de la CEPAL (2017), la presión fiscal de este impuesto se ubicó, en promedio, a un nivel de 0.3% del PIB, entre 2003 y 2015. La presión fiscal del predial alcanzó un nivel máximo de 0.6% del PIB, el cual sólo se da en dos años 2008 y 2009. Por el limitado alcance de este impuesto y el potencial del impuesto, a continuación, se expondrá una breve revisión de los antecedentes del predial en México.

## **2.1. ANTECEDENTES DEL IMPUESTO PREDIAL EN MÉXICO**

El predial se reconoció a partir de la promulgación de la constitución mexicana de 1917 que formalmente se denominó como impuesto a la propiedad inmobiliaria y recomendó su recaudo en todo el país. En la constitución de 1917 sólo se reconocieron dos niveles de gobierno: federación y estados. Entre 1917 y 1983, la recaudación del impuesto predial fue responsabilidad de cada gobierno estatal (Cabrero, 2004). Para ese mismo periodo, las autoridades de las demarcaciones territoriales municipales sólo fungieron como unidades administrativas de los estados.

La situación se modificó en 1983, año en que se implantó una reforma constitucional, con ideales políticos descentralizadores. Tal reforma otorgó a los gobiernos municipales de facultades políticas, administrativas y fiscales exclusivas (Cabrero, 2004). En lo fiscal, el gobierno municipal contó con la facultad para recaudar el impuesto predial de manera exclusiva. En la

práctica, la reforma de 1983 motivó que cada ayuntamiento impulsara su propio marco regulatorio tributario, generando una gran dispersión entre los esquemas y las capacidades de recaudación.

Los ayuntamientos urbanos con mayores capacidades, en lo técnico y financiero, consolidaron un sistema fiscal municipal reglamentado y autónomo; en tanto, los municipios rurales afrontaron mayores problemas, algunos optaron por no recaudar, otros municipios establecieron convenios con el gobierno estatal y cedieron a los estados la tarea de recaudación del predial (Cabrero, 2000).

En 1999 se presentó otro momento importante, en tal año se efectuó otra reforma constitucional que afectó las reglas de recaudación del impuesto predial. En suma, la reforma reafirmó que la facultad de recaudación del predial era exclusiva del gobierno municipal, asimismo, les obligó a proponer una tabla de tarifas para ese impuesto, basada en los valores de suelo y construcción de los inmuebles. Donde, cada propuesta tarifaria deberá aprobarse por el congreso estatal. No obstante, la dispersión de los esquemas tributarios del predial se mantuvo.

Dentro del cuadro 2 se anota información para 8 municipios que son capitales políticas de entidades federativas<sup>4</sup>. Esa información refiere al tamaño de población, la cantidad de escalafones tarifarios, el monto máximo y mínimo de las tarifas y, la recaudación del predial por habitante en 2014. El rango de los escalones difiere enormemente entre los municipios. Por ejemplo, Villahermosa determinó 5 y Querétaro 25 escalones. Otros municipios (Tijuana y Guanajuato) establecen las tarifas con base en criterios de ubicación, zona, delegación o calle; este tipo de estrategias provoca que el número de escalones tarifarios crezca de manera exponencial, complejizando el sistema.

Otra peculiaridad de las tarifas es la dispersión de los rangos de las cuotas. En Villahermosa, el rango tarifario se ubicó entre cero y 610 pesos y la recaudación en 2014 ascendió a 171 pesos por habitante. En otro extremo, en Querétaro, el rango tarifario se ubicó entre 94 y 3 millones de pesos, en tanto, recaudó 577 pesos por habitante. En general, con esa información se observa que la progresividad del impuesto y la simplicidad de los escalones pueden influir sobre la presión fiscal.

4. Se buscó información en medios electrónicos oficiales para cada una de las capitales de los estados, pero la información sobre tablas tarifarias no logró obtenerse. La debilidad del sistema fiscal mexicano también puede observarse a través de las barreras al acceso de información de los reglamentos tarifarios a nivel subnacional.

**CUADRO 2.**  
**IMPUESTO PREDIAL, TARIFAS MÁXIMA Y MÍNIMA, NÚMERO DE**  
**ESCALONES Y RECAUDACIÓN EN 8 MUNICIPIOS DE MÉXICO**

Municipio	Población	Cantidad de escalones tarifarios	Cuota mínima (pesos mexicanos)	Cuota máxima (pesos mexicanos)	Recaudación por habitante 2015 (pesos mexicanos)
Villahermosa (Centro)	857.465	5	0	610	171
Hermosillo	884.273	11	70	4.639	297
Culiacán	905.265	11	0	7.706	452
Toluca	873.536	13	170	9.120	363
Queretaro	878.931	25	94	3.483.198	524
Tijuana	1.641.570	Cobro por Delegaciones	30	8.980	201
Chilpancingo	273.106	Cobro por Zona y Calles	50	700	122
Guanajuato	184.239	Por Zona y Tipo de Propiedad	54	7.918	227

FUENTE. ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LEYES Y REGLAMENTOS HACENDARIOS, CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2015-INEGI Y REGISTROS ADMINISTRATIVOS SOBRE FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES-INEGI.

En resumen, las reformas legales no han logrado homogeneizar la capacidad recaudatoria entre los ayuntamientos, pues ellas se concentraron en otorgar facultades a los gobiernos locales sin generar mecanismos administrativos o incentivos financieros para impulsar capacidades.

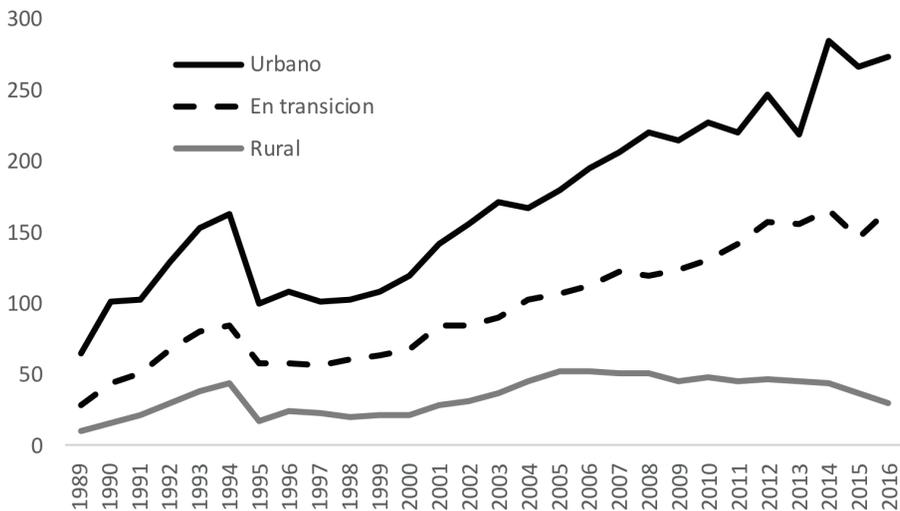
**2.2. EVOLUCIÓN EN LA RECAUDACIÓN DEL PREDIAL: DIFERENCIAS POR TAMAÑO DEL MUNICIPIO Y ENTRE ESTADOS**

A continuación, se expone la evolución del esfuerzo fiscal en el recaudo del predial en México. La información se expone por tamaño de municipio, para ello se consideran 3 tipos de municipios: Municipio urbano, aquellos con más de 100 mil habitantes; municipio en transición, con más de 30 mil habitantes y hasta 100 mil, y; municipio rural, con 30 mil habitantes o menos. Para 2015, empleando los datos del conteo de población, se estima que, de los 2 mil 441 municipios en el país, 8.4% de los municipios serían urbanos, 19.1% se encuentran en transición, y, 72.5% serían catalogados como rurales.

Para medir el esfuerzo fiscal de los municipios se estima el recaudo del predial por habitante, expresado en términos reales a pesos de 2015. En la figura 4 se expone la evaluación del esfuerzo fiscal para los tres tipos de municipios señalados. Se observa que el esfuerzo fiscal en municipios rurales

es bajo, la tasa de crecimiento medio anual del recaudo en el periodo 1989 a 2015 es de 4.2%; en cambio, las tasas de crecimiento medio anual en los municipios en transición y urbanos fueron de 5.3% y 6.3%, respectivamente.

**FIGURA 4.**  
**IMPUESTO PREDIAL POR TIPO DE MUNICIPIO EN MÉXICO**  
**(PESOS POR HABITANTE A PRECIOS DE 2015) 1989-2015**



FUENTE. ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2015-INEGI Y REGISTROS ADMINISTRATIVOS SOBRE FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES-INEGI.

En general, se observa una fuerte disminución del recaudo durante la crisis económica ocurrida en 1995, cuando el crecimiento del PIB fue de menos 6% (Cabrerero, 2000). En aquel periodo, el recaudo en un municipio rural cayó en 62.2%, y en los municipios en transición y metropolitano disminuyó en 30.9% y 38.5%. Tales datos muestran la enorme fragilidad del recaudo durante los periodos de crisis. Para recuperar los niveles de recaudación de 1994, un municipio tuvo que esperar entre 6 y 9 años.

Siguiendo el esfuerzo fiscal a nivel estatal, son 17 estados los que recaudan entre 14 y 97 pesos por habitante promedio entre 2010 y 2015, estos son: Chiapas, Yucatán, Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala, Tabasco, San Luis Potosí, Durango, Hidalgo, Veracruz, Michoacán, Aguascalientes, Tamaulipas, Campeche, Nayarit, Puebla y Zacatecas. Los estados con recaudo entre 114 y 151 pesos reales, promedio entre 2010 y 2015, fueron: Sonora, Morelos, Guanajuato, México, Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Sinaloa y Querétaro. En tanto, los estados con los mayores niveles de recaudo fueron: Colima, Nue-

vo León, Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo; los cuales recaudaron entre 211 y 695 pesos reales por habitante.

Los estados con la menor recaudación se caracterizan por sus altos niveles de pobreza y la extensa presencia de propiedad social (Chávez, 2014), elementos que de forma directa determinan el éxito en el recaudo. En la siguiente sección se realiza una revisión de los determinantes económicos, financieros, legales y políticos que han impactado sobre la presión fiscal del impuesto predial en México.

### 3. DETERMINANTES DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN MÉXICO

Con fines analíticos, los determinantes de la presión fiscal del impuesto predial, encontrados en la literatura, se organizaron en: legales, administrativos, económicos, políticos y financieros. A continuación, se describe cada uno de los determinantes y a su vez se explican las variables que los representan.

#### 3.1 DETERMINANTES LEGALES

Los determinantes legales refieren a las reglas formales que sugieren y limitan el comportamiento de las autoridades. Para el caso del impuesto predial, uno de los factores legales refiere a las reformas constitucionales de 1982 y 1999. En el trabajo de Cabrero (2004) se indica que la reforma constitucional de 1982, que otorgó la facultad de recaudación del predial a los gobiernos municipales, esto provocó una heterogeneidad de sistemas recaudatorios, uno por cada municipio. La dispersión del sistema, a su vez, incidió negativamente sobre la presión fiscal del impuesto, pues en su gran mayoría, los municipios no se comprometieron como autoridades recaudadoras. Aunque, debe señalarse que algunos municipios, los urbanos principalmente, fueron capaces de aprovechar la autonomía fiscal para expandir la hacienda local, esto, a través de políticas severas de recaudo y sanción a los evasores (Cabrero, 2004).

Para 1999, otra reforma constitucional intentó que los gobiernos se responsabilizaran con la tarea de recaudación y, para ello, la reforma constitución federal estableció que los gobiernos municipales tienen la obligación de proponer y publicar anualmente los criterios empleados para determinar la tarifa del impuesto predial. Tal modificación legal incidió en la conformación de reglas municipales para el cobro del predial, que en muchos casos era inexistente (Arellano y Cabrero, 2014). En ambos casos, las reformas

constitucionales son esfuerzos impulsados desde la federación para impulsar el esfuerzo fiscal que muchos municipios no han pretendido absorber como una tarea fundamental del gobierno.

Otro determinante de tipo legal refiere a la propiedad social de la tierra. En México, más del 52% de la tierra está registrada como propiedad social, ejido o comunidad (Chávez, 2014). Cabrero (2004) señala que existe una relación negativa entre propiedad social y presión fiscal. Una de las posibles causantes de la anterior relación refiere a que el impuesto predial se basa en una difusa relación entre propiedad y propietarios. En el caso de propiedad social, la propiedad es grupal, donde la posesión de la propiedad puede distribuirse, rotarse temporalmente entre los propietarios o arrendarse a un tercero.

Chávez (2014) ha señalado que los municipios con alta presencia de propiedad social, la autoridad con capacidad efectiva para otorgar o retirar los derechos de uso y posesión de la tierra es la asamblea ejidal o comunal. En tanto, el gobierno municipal es la autoridad responsable del desarrollo de infraestructura local y establecer redes de comunicación con los otros niveles de gobierno. Como consecuencia, es un contrasentido pagar un impuesto a la propiedad a una autoridad sin legitimidad (Chávez, Elbittar y Trillo, 2015). De esta forma se argumenta que, en predios comunales o ejidales, es poco probable cobrar el impuesto a la propiedad.

### **3.2. DETERMINANTES ADMINISTRATIVOS**

Los determinantes administrativos refieren al bajo desarrollo de los instrumentos que permiten motivar el pago, así como, identificar y controlar a los contribuyentes. De tal forma, la presión tributaria aumentará cuando los ayuntamientos cuentan con sistemas de información catastral, diversifican las formas de cobro, asignan sanciones administrativas a los evasores, asimismo, las campañas publicitarias ayudan a fomentar el pago del impuesto. Se debe realzar que un sistema actualizado de registro catastral permite identificar tanto el bien inmueble (objeto del impuesto), como al contribuyente responsable (Unda y Moreno, 2015). En específico, el catastro sirve como un instrumento que permite identificar el universo de contribuyentes, aquel municipio incapaz de vigilar y controlar a los causantes, no asume la tarea de autoridad y se transforma en una figura pasiva de tipo administrativo (Unda y Moreno, 2015).

Otro aspecto que debe considerarse sobre el catastro es su actualización. El

registro catastral integra en su sistema: Nombre del contribuyente, descripción del inmueble y su valor monetario. Un sistema catastral eficaz debe ofrecer una valoración verosímil del precio de bien inmueble, pues se espera que el valor catastral converja con el valor de mercado. En México, más de dos terceras partes de los registros catastrales, en municipios urbano, están desactualizados; por lo anterior, se infiere que existe una fuerte pérdida potencial de recursos que pudo recaudarse (Cantú, 2016). En suma, el catastro actualizado permite mejorar el control de contribuyentes y de la hacienda pública.

Otro factor administrativo que incide en la recaudación es la reducción de los costos indirectos que se generan por cumplir, los cuales son absorbidos por los contribuyentes. Tradicionalmente, en México, el pago del impuesto debe realizar en una oficina de la tesorería municipal; si esta fuese a única opción de pago, esto genera dos problemas: el primero, derivado por el aturdimiento de las oficinas en los últimos días del periodo de pago, y; segundo, por los altos costos en tiempo y recursos para trasladarse de las personas alejadas del centro de pago (Arellano y Cabrero, 2014). Para reducir esos costos indirectos por cumplir, algunos municipios han diversificado las formas de pago, permitiendo que los contribuyentes realicen sus pagos en módulos oficiales, en sucursales bancarias y/o por transferencias electrónicas. Estas medidas son factibles en municipios urbanos, pero en municipios rurales, donde los servicios financieros son escasos, es una estrategia poco relevante.

Un tercer factor administrativo determinante está vinculado con los mecanismos punitivos. Esta estrategia administrativa señala que una forma de incrementar la presión tributaria es a través de incrementar los mecanismos de coerción estatal que permitan sancionar a los evasores de manera relevante (Chávez, Elbittar y Trillo, 2015). Esta estrategia implica que el municipio asimilará los costos de esta decisión. Entre los costos más importantes son, los costos derivados por los actos autoritarios de coerción (más inspectores fiscales) y los políticos. Los costos políticos se derivan por la presión de los contribuyentes que defenderán sus privilegios fiscales y exigirán mejores servicios y/o obras públicas (Chávez, Elbittar y Trillo, 2015). Así, los municipios que asignan sanciones ejemplares a los evasores tendrán mayores niveles de cumplimiento que los municipios que no asignan sanciones relevantes, pero, al mismo tiempo, son municipios susceptibles a la inspección pública.

El último factor administrativo revisado en este trabajo está relacionado con, la importancia de las campañas publicitarias como instrumento para motivar el pago voluntario del impuesto. La publicidad es un instrumen-

to que informa a los contribuyentes sobre los periodos, lugares de recaudo, asimismo, puede sensibilizar al contribuyente sobre la importancia de cumplir con las obligaciones fiscales. No obstante, la credibilidad de las campañas publicitarias dependerá de la confianza del contribuyente hacia su gobierno, de tal forma, la publicidad oficial pretende informar e incidir en la percepción de los contribuyentes acerca de los beneficios sociales derivados por el cumplimiento (Guerrero y Noriega, 2015).

### **3.3. DETERMINANTES ECONÓMICAS**

La capacidad de pago de los contribuyentes es un determinante económico que incide sobre la presión fiscal y la justicia impositiva. Se presume que los municipios con mayores riquezas económicas y alta distribución de esta tendrán una mayor capacidad de pago del impuesto (Matamoros, 2008). Por el contrario, se espera que el recaudo será bajo en municipios pobres y/o con alta concentración de la riqueza. Para el caso mexicano, con base en datos de CONEVAL (2016), en 2015, 75.3% de los municipios contaban con más de la mitad de la población en condiciones de pobreza. En otras palabras, la concentración de la riqueza en pocos municipios y una pobreza que se esparce a lo largo del país, aunque los niveles de pobreza extrema se agrupan principalmente en la zona centro y sur del país (CONEVAL, 2016).

Comúnmente, la capacidad económica de una región se mide a través de variables proxy como es el PIB o ingreso de los hogares, entre los más recurrentes (Unda y Moreno, 2015). Para el caso municipal mexicano, los organismos oficiales no estiman el PIB a nivel municipal, pero sí lo realizan anualmente a nivel estatal. Una estimación cercana al PIB municipal se realiza a través de considerar que la concentración de la población está fuertemente relacionada con la concentración de la riqueza. De tal forma, el PIB municipal es resultado de distribuir el PIB estatal entre los municipios ponderando por el tamaño de la población (Sour, 2008).

A partir de dicha estrategia, el factor económico puede revisar los ciclos de expansión-crisis y su impacto en la presión fiscal. Como ya se ha señalado, los momentos de crisis inciden negativamente en la recaudación (Smith, 2018). En este contexto, dado que el PIB municipal sigue el PIB estatal, los ciclos económicos regionales impactan sobre la recaudación. Un primer camino que explica la disminución es la caída de la capacidad de pago de los contribuyentes, pues la actividad económica se contrajo. Un segundo camino está relacionado con la política fiscal contra-cíclica que algunos gobiernos locales implementan a través de una reducción de impuestos o

el otorgamiento de exenciones (Simon y Tatalovich, 2014). Aunque en México, la reducción del predial como medida contra-cíclica puede considerarse muy limitada.

En sentido contrario, los momentos de expansión de la economía son periodos propicios para incrementar la presión fiscal, a través de incrementos en las tarifas impositivas y la expansión del número de contribuyentes. Lo anterior ocurre ya que la perspectiva del contribuyente es boyante, de tal forma, la resistencia a pagar mayores impuestos es menor, en contraste con periodos de estancamiento o penuria económica (Simon y Tatalovich, 2014).

### **3.4. DETERMINANTES POLÍTICAS**

El recaudo de impuestos implica una relación política entre gobierno y contribuyente. El gobierno para financiar el programa de gobierno debe recaudar impuestos que los contribuyentes prefieren evadir. Así, el gobierno debe elegir una relación tributaria con sus contribuyentes. En un extremo, el gobierno municipal podría elevar la presión tributaria, incrementando tarifas o potencializando el ejercicio coercitivo del poder del estado, lo cual conllevaría a mayor exigencia ciudadana para que su gobierno rinda cuentas sobre el uso de los recursos. En otro extremo, el gobierno podría relajar la presión tributaria, lo cual conlleva a disminuir el gasto público en el mediano plazo, pero aumenta el ingreso disponible del contribuyente en el largo plazo (Smith, 2016).

Otra relación política se observa desde la perspectiva del enfoque de ciclo político-electoral, en ella se considera que los gobiernos oportunistas prefieren incrementar la presión tributaria durante los primeros años de gobierno, en tanto, la presión tributaria disminuye al final del periodo de gobierno (Dalen y Swank, 1996). La presión fiscal aumentaría al inicio del periodo de gobierno pues ello permite incrementar los recursos públicos que servirán para expandir el gasto público y legitimar al gobierno en turno. En tanto, la presión fiscal disminuye al final del periodo de gobierno ya que esto limita el escrutinio del contribuyente, quien notará que su ingreso disponible aumentó. en consecuencia. Un gobierno que logra mantener el gasto público, gracias al incremento de la deuda o favores políticos, podría elevar la probabilidad de obtener votos favorables al partido afín al gobierno en turno (Ibarra y Sostres, 2009) y (Dillinger y Webb, 2001).

El ciclo político electoral, originalmente planteado por Nordhaus (1975), implica una extensa racionalidad del gobierno y serias limitantes de in-

formación para los contribuyentes. Los gobiernos tienen la capacidad de valorar simultáneamente: la reducción de impuestos, el aumento al gasto y las posibilidades de cubrir el déficit con deuda; todo esto con la pretensión de que el partido político aún gane las siguientes elecciones. Por su parte, el contribuyente no tiene información sobre los flujos de caja del gobierno, disfruta del gasto público efectuado y el incremento en el corto plazo de su ingreso disponible (Sakurai y Menezes, 2010). Si bien, los límites de información del contribuyente puede ser una aproximación plausible, los niveles de racionalidad del gobierno puede no empatar con la realidad mexicana. Para el caso mexicano, el oportunismo político debe percibirse como la captura del botín por parte de los gobernantes salientes, y son pocos los gobernantes que piensan en estrategias electorales (Broid, 2010).

En otras palabras, ante la imposibilidad de reelección de los gobiernos municipales, las bajas probabilidades de seguir un cargo político para la gran mayoría de los gobernantes salientes, los altos niveles de corrupción; la estrategia oportunista privilegiaría los intereses individuales de corto plazo, en lugar de los intereses de partido.

### **3.5.DETERMINANTES FINANCIERAS**

El financiamiento del gasto público de los gobiernos subnacionales se puede dar a través de tres fuentes y/o la combinación de las tres alternativas (OCDE, 2017): Primera, el recaudo de ingresos propios como son los impuestos, regalías, productos y derechos; segundo, transferencias intergubernamentales, y; tercero, endeudamiento.

Las transferencias intergubernamentales se refieren a las que implementa el gobierno federal (central) para complementar el financiamiento del gasto público subnacional. En el caso de México, las transferencias se refieren a las participaciones y aportaciones federales. Las participaciones son recursos federalizados que reciben los gobiernos estatal y municipal y son de libre disposición, es decir, no están obligados a ejercerse por ley en algún rubro específico. Por otro lado, las aportaciones son transferencias de recursos federales a estados y municipios y no son de libre disposición (están etiquetados), por lo que están condicionadas para cumplir las diferentes funciones de los gobiernos estatales como servicios de educación, salud y combate a la pobreza (CEFP, 2017).

Los gobiernos subnacionales mexicanos tienen una gran dependencia de las participaciones y aportaciones federales, con base en estimaciones pro-

pías con datos del INEGI (2018), 31.4% y 52.6% respectivamente, tal porcentaje es con respecto al total de los ingresos públicos subnacionales en 2015. Por otro lado, los ingresos por recaudo de impuestos se colocan sólo en 4.3% del ingreso total.

La enorme dependencia financiera ha traído como consecuencia que los gobiernos subnacionales sean propensos a un efecto denominado como pereza fiscal (Sour, 2008) y (Ibarra, 2013), el cual señala que, a mayor dependencia de las transferencias federales, los gobiernos subnacionales no quieren pagar el costo político por recaudar impuestos, pues las transferencias federales sirven como garantía financiera (Bueno et al, 2017). Incluso en muchos estados, los gobernantes usan como bandera política el no cobrar tributos y eso lleva a una falta de planeación para hacer sostenibles sus finanzas en el largo plazo, lo que induce a los gobiernos subnacionales a presionar políticamente a la federación para demandar mayores transferencias (Cabrero, 2004). Siguiendo el argumento de Smith (2018), se podría inferir que la estrategia ganadora de un municipio perezoso es, solicitar favores políticos con las autoridades de los gobiernos superiores y, en caso de obtener mayores transferencias, engañar a la población con gasto extraordinario sin incurrir en políticas impopulares, como es la recaudación. De tal forma, a mayor dependencia de las transferencias federales, la presión fiscal disminuye.

Además del efecto pereza fiscal, otro factor financiero considerado en la literatura es denominado presión financiera (Mendoza, 2010). La presión financiera ocurre, cuando el gobierno enfrenta dificultades para cubrir los costos de la deuda pública. Para evitar que el desequilibrio financiero provoque la disminución del gasto corriente y/o la falta de inversión, el gobierno municipal podría incrementar el recaudo para relajar la presión provocada por el excesivo endeudamiento (Hurtado y Zamarripa, 2013).

Otra posible relación estrecha entre recaudación y nivel de deuda es planteada por Smith (2018), quien señala que los gobiernos con mayores posibilidades de endeudamiento son aquellos que cuentan con fuentes ricas de financiamiento propias, que en México es el recaudo del predial. Es decir, los ingresos tributarios sirven como garantía de la deuda. Aunando los dos argumentos, se puede plantear que los municipios podrían insertarse en una trampa de endeudamiento, donde, para pagar viejas deudas se requieren mayores ingresos a través de intensificar la presión fiscal, y; mayor recaudación implica mejores garantías para la deuda futura (Mendoza, 2010).

## 4. METODOLOGÍA, ANÁLISIS Y RESULTADOS

A partir de la revisión de literatura se identificó que la presión tributaria vinculada con el impuesto predial ha sido analizada bajo diversas perspectivas. Se identificaron determinantes legales, económicos, financieros, políticos y administrativos que impulsan o limitan la presión tributaria. En el cuadro 3 se anotan cada uno de los factores explicativos y los indicadores empleados en la investigación para su medición, indicadores que serán utilizadas para desarrollar el ejercicio estadístico.

El factor legal se evalúa a través de dos variables. La primera variable es binaria y está relacionada con la reforma constitucional de 1999, la variable identifica dos periodos, uno previo a la reforma y otro posterior. La segunda variable legal refiere a la presencia de propiedad social en el municipio, y se mide a través de la proporción de la extensión territorial municipal reconocido como propiedad ejidal o comunal.

El factor económico se evalúa a través del PIB. En México no existe una estimación oficial del PIB a nivel municipal, pero se realizan estimaciones a nivel estatal. En esta investigación se retoma la metodología empleada por Sour (2007), en ella se calcula un indicador aproximado del PIB municipal, el cual retoma el PIB estatal y lo distribuye entre los municipios según la ponderación poblacional.

El factor financiero se evalúa a través de calcular la dependencia financiera municipal, la cual se mide como la proporción del ingreso público municipal que proviene de los fondos de transferencias federales. Una segunda variable financiera es el nivel de endeudamiento público municipal, en esta investigación se expresa el nivel de endeudamiento en pesos mexicanos por habitante.

La evaluación del factor político se limita al ciclo político-electoral. Para esta investigación se mide la dinámica política en su faceta electoral, y se emplean valores binarios para identificar los años electorales en cada municipio.

El factor administrativo tiene cuatro variables. Tres de esas variables son binarias y miden la existencia, o no, de las siguientes cualidades: Uno, la actualización en el último año del registro catastral<sup>5</sup>; dos, la posibilidad de pagar el impuesto predial en ventanillas bancarias; tres, la posibilidad legal, asentada en un reglamento municipal, de asignar sanciones a los evasores del impuesto predial. La cuarta variable mide el gasto por habitante realizado por el ayuntamiento en publicidad oficial.

5. La actualización catastral implica un esfuerzo por renovar el valor de los inmuebles en el municipio y la situación de adeudo de los contribuyentes.

**CUADRO 3. LISTA DE FACTORES, VARIABLES E INDICADORES EMPLEADOS EN EL ANÁLISIS CUANTITATIVO**

Factor	Variable	Simbología	Tipo de variable	Indicadores	Fuente de información
<b>Legal</b>	Reformas constitucionales	Ref	Binaria	Ref=1, de 1999 a 2015; Ref=0, de 1989 a 1998.	Cabrero (2000)
	Propiedad social	Soc	Continua	Extensión del territorio municipal que está registrado como propiedad social, porcentaje del total.	Indicadores básicos de la propiedad social, Registro Agrario Nacional. Periodo: 2010-2016.
<b>Administrativo</b>	Actualización del catastro	Act	Binaria	Act=1, si el ayuntamiento actualizó el registro catastral; Ref=0, no actualizó.	Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Periodo: 2013 y 2015.
	Pago en ventanilla bancaria	Ban	Binaria	Banc=1, el predial puede pagarse en ventanilla bancaria; Ref=0, no es posible.	Finanzas Públicas Estatales y Municipales, INEGI; Proyecciones de Población (PP), Consejo Nacional de Población. Periodo: 1989-2015.
	Sanciones a los evasores	San	Binaria	Sanc=1, el reglamento considera sanciones a los evasores; Ref=0, no está considerado.	
	Publicidad oficial	Pub	Continua	Gasto municipal en publicidad oficial, pesos por habitante.	
<b>Económico</b>	Nivel económico	Pib	Continua	$Pib\ municipal = (Pib\ estatal) / (Pob\ municipio / Pib\ Estatal)$ .	
<b>Político</b>	Ciclo electoral	Ele	Binaria	Elec=1, es año de elección municipal; Ref=0, no lo es.	PIB estatal, INEGI; PP, CONAPO. Periodo: 2003-2015.
	Dependencia fiscal	Dep	Continua	Transferencias federales como porcentaje del total de ingresos municipales.	Base de Datos Electorales, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), Periodo: 1989-2015.
	Deuda pública	Deu	Continua	Gasto municipal en servicios de la deuda, pesos por habitante	FFEM, INEGI; PP, CONAPO. Periodo: 1989-2015.
	Recaudación Predial	Pred	Continua	Recaudación del predial por habitante.	

#### 4.1. ANÁLISIS

Para evaluar la relación entre presión tributaria y los cuatro determinantes (legales, administrativos, políticos, económico y financieros), se desarrollaron tres modelos de regresión en panel de datos. Se eligieron tres modelos ya que la información de las variables no es homogénea. El modelo 1 retoma información de 1989 a 2015 e incorpora las variables reforma constitucional (Ref), gasto en publicidad (Pub), año electoral (Ele), dependencia financiera (Dep) y deuda (Deu). La ecuación se muestra a continuación.

$$Pred_{it} = \alpha + \beta_1 Ref_{it} + \beta_2 Pub_{it} + \beta_3 Ele_{it} + \beta_4 Dep_{it} + \beta_5 Deu_{it} + e_{it}$$

Con los resultados del modelo se espera apoyar las siguientes hipótesis. Primero, la reforma constitucional de 1999 que obligó a los gobiernos municipales a conformar las reglas para el cobro del predial incidió sobre la presión fiscal, esto es, Ho:  $\beta_1 > 0$ . Segunda hipótesis, el gasto en publicidad mejora la recaudación, Ho:  $\beta_2 > 0$ . Tercera hipótesis, la presión fiscal disminuye en periodo electoral, Ho:  $\beta_3 < 0$ . Cuarta hipótesis, la dependencia fiscal inhibe la presión fiscal, Ho:  $\beta_4 < 0$ . Quinta hipótesis, altos niveles de deuda presionan a los municipios a incrementar la presión fiscal, Ho:  $\beta_5 > 0$ .

El segundo modelo incorpora dos variables: Propiedad social (Soc) y PIB municipal (Pib). Para estas dos nuevas variables, la información obtenida corresponde al periodo 2003 a 2015, por lo que se omite la variable reforma legal pues las observaciones sobrevivientes corresponden a periodos con la reforma constitucional vigente. Así, la ecuación del segundo modelo se escribe como.

$$Pred_{it} = \alpha + \theta_1 Soc_{it} + \theta_2 Pub_{it} + \theta_3 Pib_{it} + \theta_4 Ele_{it} + \theta_5 Dep_{it} + \theta_6 Deu_{it} + e_{it}$$

Las hipótesis relacionadas con las variables: publicidad (Ho:  $\theta_2 > 0$ ), ciclo electoral (Ho:  $\theta_4 < 0$ ), dependencia financiera (Ho:  $\theta_5 < 0$ ) y deuda (Ho:  $\theta_6 < 0$ ) se mantienen con las relaciones establecidas en el primer modelo. Las hipótesis adicionales por soportar son las siguientes. Primera, la presión fiscal disminuye en municipios con alta presencia de propiedad social, Ho:  $\theta_1 < 0$ . Segunda, el crecimiento económico incide positivamente sobre la presión fiscal, (Ho:  $\theta_3 < 0$ )

Finalmente, se utiliza un tercer modelo para valorar la incidencia de las variables administrativas. Por las características de la fuente de información,

el análisis para este tercer modelo corresponde a dos años, 2013 y 2015. Las variables que se incorporan son: Actualización del sistema de catastro (Act), la posibilidad de pagar el predial en bancos (Ban), el establecimiento normativo de sanciones a los contribuyentes morosos (San). Las ecuaciones se anotan a continuación.

$$Pred_{it} = \alpha + \pi_1 Soc_{it} + \pi_2 Act_{it} + \pi_3 Ban_{it} + \pi_4 San_{it} + \pi_5 Pub_{it} + \pi_6 Pib_{it} + \pi_7 Ele_{it} + \pi_8 Dep_{it} + \pi_9 Deu_{it} + e_{it}$$

Las nuevas hipótesis por apoyar son las siguientes. La actualización del catastro mejora la presión fiscal (Ho:  $\pi_2 > 0$ ). La diversidad de puntos de pago en sucursales bancarias disminuye los costos de pagar el impuesto y mejora la recaudación (Ho:  $\pi_3 > 0$ ). Por último, los municipios con reglamento que estipulan sanciones explícitas a los morosos tienen a recaudar más que los municipios con reglamentos suaves (Ho:  $\pi_4 > 0$ ).

#### 4.2 RESULTADOS

Los resultados de las tres ecuaciones se anotan en el cuadro 4, asimismo, en la misma tabla se anotan las pruebas de autocorrelación y heteroscedasticidad realizadas a cada modelo. La estimación de los coeficientes de los modelos 1 y 2 se realizó a través del método de mínimos cuadrados generalizados con efectos fijos y errores autocorrelacionados de orden 1, el cual, conforme con Andreß, Golsch y Schmidt (2013) y Cameron y Trivedi (2010) permite corregir los problemas de autocorrelación y heteroscedasticidad detectados. La tercera ecuación no presentó problemas de autocorrelación, pero sí de heteroscedasticidad; ante tal situación se optó por un método de mínimos cuadrados generalizados con efectos fijos (Cameron y Trivedi, 2010)

#### CUADRO 4. RESULTADOS DE LAS REGRESIONES

Variable dependiente: Predial (Pred)		Modelo 1 (Periodo: 1989-2015)		Modelo 2 (Periodo: 2003-2015)		Modelo 3 (Periodo: 2013 y 2015)	
Factor	Variable	Coefficiente	Error estándar	Coefficiente	Error estándar	Coefficiente	Error estándar
Legal	Reforma	20.85*	0.86	....	....	....	....
	Propiedad social	....	....	-263.02*	42.04	-206.60*	66.56
Administrativo	Actualización	....	....	....	....	15.22*	3.17
	Pago en bancos	....	....	....	....	58.50*	7.60
	Sancciones	....	....	....	....	52.84*	6.72
	Publicidad oficial	0.11*	0.01	0.06*	0.01	0.07*	0.02
Económico	PIB	....	....	0.01*	0.00	0.01*	0.00
Político	Ciclo electoral	-0.54**	0.33	-1.32*	0.47	-10.40*	2.40
Financiero	Dependencia fiscal	-10.34*	1.76	-33.71*	3.01	-285.64*	16.82
	Deuda pública	0.01*	0.00	0.01*	0.00	0.03*	0.00
Constante		43.39*	0.85	92.15*	3.73	409.15*	15.79
Wald-Chi test		1,478	Valor-p = 0.00	824.49	Valor-p = 0.00	962.35	Valor-p = 0.00
Hausman Test		2,871	Valor-p = 0.00	1862.03	Valor-p = 0.00	574.26	Valor-p = 0.00
Wooldridge test for autocorrelation		9.52	Valor-p = 0.00	8.25	Valor-p = 0.00	0.71	Valor-p = 0.39
Wald test for groupwise heteroskedasticity		4.E+07	Valor-p = 0.00	1.E+32	Valor-p = 0.00	5.E+37	Valor-p = 0.00
Observaciones		4,701		27,678		2,183	

NOTA. \* SIGNIFICATIVO A UN NIVEL DE SIGNIFICANCIA DE 0.01, \*\*SIGNIFICATIVO A UN NIVEL DE SIGNIFICANCIA DE 0.10.  
FUENTE. ELABORACIÓN PROPIA

Los resultados de los tres modelos son consistentes entre sí, es decir, no se observan resultados contrapuestos. Se estima que la reforma constitucional de 1999 impactó sobre la presión fiscal, al incrementar en 20.8 pesos la recaudación por habitante. En otro sentido, la propiedad social tiene una relación negativa con la recaudación, así, el municipio con extensión territorial bajo dominio total de propiedad social (ejidos o comunidades) recaudan en promedio 206 pesos menos que un municipio sin este régimen de propiedad.

Las cuatro variables del factor administrativo tienen una relación positiva con la recaudación. La presión fiscal aumenta, cuando los municipios actualizan su catastro (15 pesos por habitante), permite el pago en bancos (58 pesos) y/o asignan sanciones administrativas a los evasores (52 pesos).

Complementariamente, por cada 100 pesos por habitante destinado a publicidad oficial, el recaudo crece en 7 pesos por habitante.

En lo económico, los municipios con mayor proporción del PIB tienen mayor recaudación. La hipótesis de ciclo político-electoral es significativa, durante los años electorales, la presión fiscal disminuye en 10 pesos por habitante. Otro resultado indica que los municipios con mayor dependencia financiera ejercen una menor presión fiscal, lo cual fortalece la hipótesis de pereza fiscal. Finalmente, en los municipios con mayor endeudamiento se observa mayor presión fiscal; se estima que, por cada 100 pesos de deuda por habitante, la presión aumenta en 3 pesos.

Para visualizar los resultados en un contexto de heterogeneidad municipal, se analizarán dos tipos de municipio mexicanos. Se contrastarán los resultados para municipio urbano que cuenta con más de 2 mil 500 habitantes (72.6 por ciento de los 2404 municipios analizados) y el municipio rural con una población menor a 2 mil 500 habitantes (27.4 por ciento del total de municipios analizados).

Los pronósticos que se exponen a continuación utilizan los resultados del modelo 3. En un primer momento se calcula la recaudación municipal sólo considerando el coeficiente asociado con el PIB municipal y el resto de las variables se igualan a cero, bajo las condiciones anteriores, la recaudación potencial pronosticada en un municipio rural (con un PIB municipal por habitante de 177 pesos) y en uno urbano (con un PIB municipal por habitante de 51,499 pesos) debería ascender a 409 y 529 pesos por habitante, respectivamente. A partir del pronóstico de la recaudación potencial, se estimarán las variaciones porcentuales marginales para cada una de las variables explicativas restantes.

Así, 98.7% de los municipios urbanos implantaron la estrategia de aceptar el pago del predial por medio de ventanilla bancaria, por tal estrategia, la recaudación potencial aumentó 11.3%. En cambio, en los municipios rurales, donde sólo el 1.7% aceptó pago en ventanilla, la recaudación potencial aumentó en 0.1%.

Los municipios urbanos que implementaron mecanismos de sanción a los evasores en sus reglamentos locales, 85.6% de los municipios urbanos lo hicieron, aumentaron su recaudación potencial en 9%. En otro sentido, en municipios rurales sólo 1.4% cuentan con esa reglamentación, en consecuencia, la recaudación potencial no aumentó a consecuencia de esta estrategia administrativa.

La actualización del catastro mostró mejora en la presión tributaria, 97.3% de los municipios urbanos señaló que en el último año se actualizó el sistema catastral, y estos municipios incrementaron la recaudación potencial en 2.8%. Por otro lado, sólo 1.1% de los municipios rurales actualizó el catastro, bajo esta situación, la recaudación potencial no pudo validarse estadísticamente.

También, se estima que, en municipios urbanos, con un promedio de endeudamiento de 151 pesos por habitante, la recaudación potencial aumenta en 3%. El endeudamiento en municipios rurales ascendió a 38 pesos por habitante, lo cual está vinculado con 0.3% de aumento en la recaudación potencial.

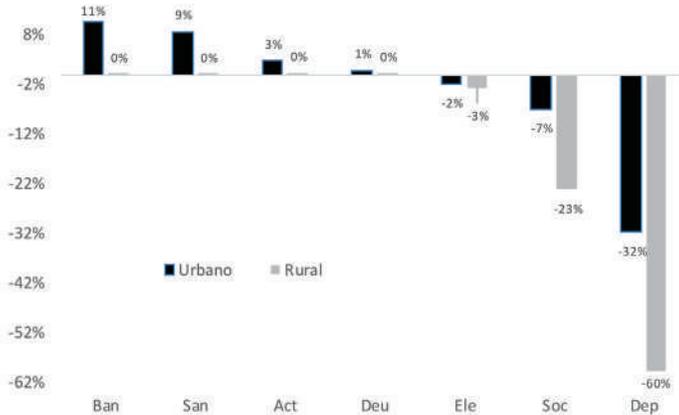
Las variables de ciclo político-electoral, propiedad social y dependencia financiera tienen relaciones negativas con la recaudación. Durante años electorales, en municipios urbanos y rurales, la recaudación potencial disminuye 2.1% y 3.7%, respectivamente. La propiedad social se presenta principalmente en municipios rurales, donde 48.7% de su extensión territorial está bajo el régimen de propiedad social. Los municipios urbanos tienen 18.9% de su territorio bajo el régimen de propiedad social. Así, la recaudación potencial caería 23.2% y 7.0% en municipios rurales y urbanos, respectivamente.

La dependencia financiera asciende a 86.1 y 58.8 por ciento en municipios rurales y urbanos. Para esos niveles de dependencia, se estima que la recaudación potencial disminuyó en 60.0% y 31.8%, en el ámbito rural y urbano. En la figura 4 se organizan los efectos marginales, ordenado conforme al grado de influencia. A partir de esas estimaciones, la recaudación potencial en un municipio rural pasa de 409.2 a 62.7 pesos por habitante, una disminución de 84 por ciento. En tanto, en un municipio urbano, la recaudación potencial disminuyó en 16.8 por ciento, de 529.5 a 440.1 pesos por habitante.

Finalmente, a partir de los pronósticos mencionados, se calcula que una persona que habita en zona urbana destina 0.7% de su ingreso anual en contribuciones al impuesto predial, en cambio, una persona del ámbito rural aporta 0.2%<sup>6</sup>.

6. El ingreso de una persona se calculó con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (INEGI, 2016), la cual publica bianualmente el ingreso trimestral de los hogares en zona urbana (52 mil 215 pesos) o rural (26 mil 4 pesos). Los datos se multiplicaron por 4 para obtener un ingreso anual y, al final, el monto anual se dividió entre el número de integrantes del hogar que en zona urbana es de 3.7 integrantes y en zona rural de 4.

**FIGURA 4.**  
**DETERMINANTES Y LIMITACIONES A LA RECAUDACIÓN POTENCIAL DEL IMPUESTO PREDIAL EN MÉXICO**  
**(CAMBIOS PORCENTUALES)**



FUENTE. ELABORACIÓN PROPIA

## CONCLUSIONES

A partir de los resultados de investigación, se puede concluir que la principal limitante del recaudo del predial está relacionada con la política de transferencias federales, la cual no incentiva a los municipios para elevar la presión tributaria. Esta limitante impacta en mayor medida a los municipios rurales. Una segunda limitante está relacionada con el régimen de propiedad social, situación que afecta especialmente a los municipios rurales. La tercera limitante está relacionada con el uso político de la política tributaria, la cual se ajusta al calendario político-electoral.

Los determinantes que impulsan la presión tributaria están relacionados con algunas estrategias administrativas, como son: diversificar los puntos de cobro del impuesto, suscribir en el reglamento fiscal del municipio las sanciones que serán asignadas a los evasores, y; actualizar el sistema catastral.

La implementación de esas estrategias administrativas será productiva en municipios urbanos, pero en municipios rurales no. En un municipio rural no se requiere de un sistema catastral sofisticado, la mayoría de las personas se conocen entre sí y pueden valorar personalmente las condiciones de las viviendas de sus vecinos. Los municipios rurales no deben diversificar los puntos de cobro ya que el palacio de gobierno municipal es el centro ad-

ministrativo, político y es el catalizador comercial del municipio, por tanto, los contribuyentes que recurrentemente acuden al centro del municipio no valoran la posibilidad de contar con puntos alternos de cobro.

En municipios rurales, donde la cercanía social entre recaudador y contribuyente es fuerte, la ejecución del poder coercitivo estatal resulta endeble. Lo anterior se menciona ya que el recaudador debe cobrar y, en su caso, sancionar a un familiar, amigo o conocido. De acuerdo con diversos estudios, el ejercicio del poder coercitivo es eficiente cuando se ejerce de manera impersonal. Tal situación no se cumple en comunidades rurales.

Por lo mencionado, se requiere un urgente replanteamiento de la política de transferencias federales, la cual debe incorporar mayores premios a los municipios que incrementan su recaudación. Por otro lado, en caso de mantener la política de transferencias vigente, se podría recomendar la conformación de una oficina de recaudo municipal que vigile y sancione a los contribuyentes, esta deberá ser conformada por y para los municipios. Esa oficina de recaudo debería contar con autonomía técnica y de gestión, la cual deberá evaluarse en relación con el desempeño en el recaudo.

En términos metodológicos, esta investigación aporta un ejercicio econométrico que vincula diversos ámbitos: político, económico, financiero, administrativo y legal. Tales elementos permiten valorar de manera concreta la importancia de cada uno de los factores y su impacto en la recaudación. No obstante, la línea de investigación está en desarrollo. Es posible expandir la agenda de investigación, en la cual se profundice en cada uno de los determinantes. Por ejemplo, en términos políticos se puede incorporar los factores relacionados con ideología política, partidos políticos, gobiernos divididos, entre los principales. En lo económico se debe mejorar los indicadores empleados para evaluar la capacidad de pago de los contribuyentes. Y finalmente, en materia legal y administrativo se requiere los mayores esfuerzos de investigación.

## REFERENCIAS

Andreß, H., Golsch, K. y Schmidt, A., (2013), *Applied Panel Data Analysis for Economic and Social Surveys*, Springer.

Arellano, D. y Cabrero, E. (2014), Los gobiernos municipales a debate: Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009. CIDE.

Bahl, R. y Martínez-Vazquez, J. (2007), *The Property Tax in Developing Countries: Current Practice and Prospects*. Documento de trabajo, Lincoln Institute of Land Policy. Banco Mundial (2017), *Perspectivas económicas mundiales 2017*. Banco Mundial.

Bueno, L., Netzahuatl, F., Sánchez, K., (2017), Dependencia financiera de las transferencias federales en los municipios de México, *Revista Global de Negocios*, Vol. 5(4), pp. 13-25.

Cameron, A. y Trivedi, P., (2010), *Microeconometrics Using Stata*. Stata Press.

Cabrero, E., (2004), Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, Vol. 13(3), pp. 753-784.

Cabrero, E., (2000), *Los dilemas de la descentralización en México*, *Organizações & Sociedade*, Vol. 7(19), pp. 123-152.

Chávez, L., Elbittar, A. y Trillo, F., (2015), Cumplimiento en pago de contribuciones: autoridades fiscales versus religiosas en México, *Estudios Económicos*, Vol. 30(1), pp. 51-74.

Chávez, L., (2014), Desistimiento fiscal, incertidumbre y propiedad social en los municipios de México, *Región y sociedad*, Vol. 26(61), pp. 87-117.

Cantú, N. (2016), Determinantes en la recaudación del impuesto predial: Nuevo León, México, *Innovaciones de Negocios*, Vol. 13 (26), pp. 165-190.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2017), *Análisis de la estructura de los ingresos y gasto público de las entidades federativas, recomendaciones para un presupuesto equilibrado*.

Cepal (2017), *Informe Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*.

CONEVAL (2016), *Medición de la Pobreza 2008-2016*, CONEVAL.

Dalen, H. y Swank, O., (1996), Government spending cycles: Ideological or opportunistic? *Public Choice*, vol. 89(1), pp. 183-200.

De Cesare, C. (2016), *Sistema del impuesto predial en América Latina y el Caribe*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

Dillinger, W. y Webb, S., (2001), *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina*

and Brazil, *World Bank Policy Research Working Paper*, núm. 2121.

Guerrero, R. y Noriega, H. (2015), Impuesto predial: factores que afectan su recaudo, *Económicas CUC*, Vol. 36 (1), pp. 71-80.

Hurtado, C., y Zamarripa, G. (2013), Deuda subnacional: un análisis del caso mexicano, Fundación de Estudios Financieros.

Ibarra, J. y Sotres, L. (2009), Determinantes de la recaudación del impuesto predial en Tamaulipas, *Frontera Norte*, Vol. 21 (42), pp. 165-192.

Matamoros, M. (2008), Análisis del comportamiento fiscal de los municipios de Colombia en el periodo 1993-2007, *Revista de Economía y Administración*, Vol. 5(2), pp. 91-118.

Mendoza, A. (2010), Indicadores de desempeño, presión y vulnerabilidad de las finanzas públicas estatales en México, *El Trimestre Económico*, Vol. LXXVII (3), (307), pp. 603-647.

Nordhaus, W., (1975), The Political Business Cycle, *The Review of Economic Studies*, vol. 42(2), pp. 169-190.

Ocampo, H. (2017), La presión fiscal en América Latina: una descripción de sus componentes y factores, *Centro de Estudios Fiscales*, (45), pp. 1-15.

OCDE (2017), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015.

OCDE (2014), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2012.

Sakurai, S. y Menezes, N., (2019), Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level, *Public Choice*, vol. 148(1), pp. 233-247.

Simon, C. y Tatalovich, R., (2014), Party, Ideology, and Deficits: Provincial Fiscal Policy and the Cameron Thesis, 1966-2009, *Canadian Journal of Political Science*, vol. 47(1), pp. 93-112.

Smith, H., (2018), Aumento de la capacidad de toma de decisiones de los gobiernos locales: la búsqueda de crecimiento económico de México. En A. Mendoza (Coord.). *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano*, (p.p. 50-75), México: Fondo de Cultura Económica.

Smith, H., (2016), Control del endeudamiento Subnacional y debilidad institucional: ¿Cómo funcionan las reglas fiscales en México?, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, No 14 (7), pp.115-149.

Sour, L., (2008). Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos, *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 23(2), pp. 271-297.

Stern, E. (2016), La presión tributaria como elemento falseable de política fiscal, *Latin American and Iberian Journal of Law and Economics*, Vol. 2 (2), pp. 65-106.

Transparency International, (2017), *Corruption Perceptions Index 2007*, Transparency International.

Unda, M. y Moreno, C. (2015), La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el periodo 1969-2010, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (225), pp. 45-78.





**RELACIÓN ENTRE LA DEPENDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y LA INVERSIÓN FINANCIERA EN GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES A NIVEL MUNICIPAL EN COLOMBIA, 2012- 2015**

**RELATIONSHIP BETWEEN THE DEPENDENCE OF INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS AND FINANCIAL INVESTMENT IN THE MANAGEMENT OF DISASTER RISK AT THE MUNICIPAL LEVEL IN COLOMBIA, 2012-2015**

**Nilson Correa Bedoya**<sup>1</sup>  
**Naxhelli Ruiz Rivera**<sup>2</sup>

Recibido: 06/12/2018  
Aceptado: 25/04/2019

**RESUMEN**

En este trabajo se indaga sobre la relación causal entre la dependencia de las transferencias intergubernamentales y el desempeño en la inversión financiera a nivel municipal en gestión del riesgo de desastres en Colombia para el periodo 2012-2015, mediante el uso de un modelo de ecuaciones estructurales (SEM). Los resultados señalan que la dependencia de las transferencias, como indicador de las restricciones a la autonomía financiera, limita la disponibilidad de recursos de libre inversión a nivel municipal y restringe los incentivos para la responsabilidad local incidiendo negativamente en la inversión financiera en el tema. Con base en esta evidencia se discuten los vínculos entre descentralización y desempeño en gestión de riesgo para el caso colombiano.

**PALABRAS CLAVE:** Autonomía territorial, descentralización, gestión del riesgo de desastres, modelos de ecuaciones estructurales, transferencias intergubernamentales.

1. Posgrado en Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, contacto: [correanilson@gmail.com](mailto:correanilson@gmail.com)

2. Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, contacto: [nruiz@igg.unam.mx](mailto:nruiz@igg.unam.mx)

## ABSTRACT

*This paper focuses on the causal relationship between intergovernmental transfers dependency of municipal governments, and the financial investment in disaster risk reduction in Colombia, between 2012 and 2015, through the use of a model of structural equations (SEM). Results indicate that intergovernmental transfers as they are implemented in the current fiscal framework, limit the availability of free investment resources at the municipal level and restrict the incentives for accountability, which in the end negatively influence the financial investment in the subject. From these evidence, the linkages between decentralization and disaster risk reduction are discussed for the Colombian case.*

## KEYWORDS

*Autonomy, decentralization, Disaster risk reduction, Structural Equation Modeling, Intergovernmental transfers.*

## INTRODUCCIÓN

Conforme con el marco legal vigente en Colombia, la gestión del riesgo de desastres (en adelante gestión del riesgo) es un servicio público, cuyo propósito es “contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible” (Ley 1523, 2012, art. 1)<sup>3</sup>. Se trata, además, de uno de los servicios cuya responsabilidad, en el marco del proceso de descentralización, le fue asignada a los municipios del país.

No obstante, y a pesar de que los fallos en la prestación del servicio, derivados de la acción u omisión frente a obligaciones concretas contenidas en la legislación, constituyen la base de la responsabilidad del Estado en situaciones de desastre (Campos García, y otros, 2012), el desempeño en la gestión del riesgo a nivel municipal es normalmente deficitario. Esta situación ha sido identificada tanto en diagnósticos como en procesos de evaluación del desempeño del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de desastres (SNPAD), hoy Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).

Al respecto, por ejemplo, la Corporación OSSO (2009) a partir del análisis de la inversión a nivel municipal en gestión del riesgo que llevó a cabo para el periodo 2005-2008, concluye que, si bien hay inversión en el tema, su dis-

3. Mediante esta ley se adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).

tribución entre los municipios es muy desigual, especialmente por el hecho de que la capital del país, Bogotá, representa cerca del 30% de esta para el período. Tal situación es relevante, si se toma en cuenta que, de acuerdo con Campos García, y otros (2012), las evidencias recogidas en el informe Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia, publicado por el Banco Mundial, señalan, indiscutiblemente, que el riesgo de desastres está aumentando en Colombia y que, como se plantea en otro aparte de dicho informe, entre otras causas de esta acumulación se encuentran las “bajas inversiones para aplicar medidas correctivas, como construcción de obras de mitigación, mejoramiento integral de barrios y procesos de reasentamiento de zonas de alto riesgo no mitigable” (pág. 40).

Con estos elementos este artículo busca analizar la relación entre la descentralización y sus resultados, haciendo énfasis en el nivel de autonomía municipal alcanzado en el proceso, y el desempeño en gestión del riesgo. Lo anterior, a partir de la hipótesis general de que las deficiencias en el desempeño en la inversión financiera en gestión del riesgo a nivel municipal en Colombia, para el periodo 2012- 2015, se explican, en parte, por restricciones a la autonomía municipal (en particular en materia financiera) asociadas al desarrollo del proceso de descentralización. Planteada así, en dicha hipótesis se reconoce la complejidad del tema y que el análisis de las variables consideradas, no agota el espectro de posibles factores explicativos de la inversión municipal en gestión del riesgo.

Para el logro de este objetivo, la estrategia metodológica diseñada acude a la implementación de un modelo de trayectorias (miembro de la familia de los modelos de ecuaciones estructurales), según el cual, en el orden de las relaciones sugeridas, ocurre que: 1) cuando la variable dependencia de las transferencias intergubernamentales es mayor, la disponibilidad de recursos de libre inversión es menor; y 2) ante un escaso nivel de recursos de libre inversión disponibles, con los que además se deben cubrir múltiples gastos adicionales y en un escenario de escasa o nula corresponsabilidad fiscal la inversión financiera en gestión del riesgo de desastres a nivel municipal es mayoritariamente baja.

Entre los aportes de este trabajo se destaca que, además de plantear un mecanismo viable a través del cual poner en evidencia la relación entre las variables descritas, provee los insumos necesarios para su implementación y genera evidencia (mediante el desarrollo del modelo), sobre cómo la reducción de la autonomía financiera, atribuible al proceso de descentralización, incide de manera negativa en la inversión financiera a nivel municipal en gestión del riesgo.

La estructura del trabajo es la siguiente: inicialmente se desarrollan los conceptos de descentralización y de gestión del riesgo, haciendo además mención al concepto de capacidad estatal. A continuación, se presenta un resumen del desarrollo de la descentralización en Colombia y, en particular, de la descentralización de la gestión del riesgo. Posteriormente, se presenta un análisis de la inversión financiera en gestión del riesgo a nivel municipal para el periodo 2012 - 2015. Luego, se presenta la metodología utilizada seguida de los resultados y el análisis de estos y, finalmente, se presentan las conclusiones obtenidas.

## 1. LOS CONCEPTOS BÁSICOS: DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DEL RIESGO

En esta sección se presentan los conceptos de descentralización y de gestión del riesgo con el propósito de definir su contenido y exponer los vínculos identificados entre ellos, de tal manera que aporten al entendimiento de las relaciones hipotetizadas entre las variables principales. A propósito y en reconocimiento de que la relación entre descentralización y gestión del riesgo, como se deriva de los hallazgos de Scott & Tarazona (2011), está fuertemente condicionada, en general, por la capacidad de los niveles locales, es necesario hacer mención del concepto de *capacidad estatal* entendido este como la “aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social” (Repetto, 2004, pág. 8).

De la revisión de dicho concepto se deriva que las consideraciones financieras, en las que aquí se enfatiza, se ubican dentro de las capacidades administrativas que, junto con las capacidades políticas, definen los componentes fundamentales de la capacidad estatal.

*Descentralización.* De acuerdo con Rufián Lizana (1993), en el contexto de la administración del Estado, la descentralización se entiende como un proceso de “distribución del poder político entre los distintos entes territoriales de un Estado” (pág. 2). Dicha distribución de poder se lleva a cabo mediante la transferencia de competencias (descentralización administrativa) y de los recursos suficientes para atenderlas (descentralización fiscal); y, consecuentemente, se entenderá que un Estado está descentralizado cuando los gobiernos subnacionales gozan de un conjunto significativo de competencias.

Aunque, de acuerdo con la literatura, la descentralización trae consigo, entre otras, ventajas relacionadas con una mayor eficiencia en la asignación

de bienes públicos, de acuerdo con Muwonge & Ebel (2015) el logro de las mismas está condicionado a la existencia de un sistema bien diseñado de *descentralización fiscal*. En particular ha sido el federalismo fiscal la rama de la economía que se ha ocupado del diseño de los principios que garanticen un adecuado diseño de relaciones fiscales entre diferentes niveles de gobierno. El federalismo fiscal se sustenta en dos conjuntos diferenciables de teorías o generaciones y su confluencia: la Teoría de Primera Generación del federalismo fiscal (FGT por su sigla en inglés) o enfoque normativo y, la Teoría de Segunda Generación del federalismo fiscal (SGT) o enfoque positivo, y la síntesis entre ambas (Asensio, 1999).

En primer lugar el enfoque normativo, el cual parte de la existencia de fallos de mercado, principalmente *bienes públicos*<sup>4</sup> y externalidades, que han de corregirse mediante intervenciones públicas. Con este propósito, partiendo de la división de las funciones o ramas fiscales del gobierno propuesta por Musgrave (1969), este enfoque propone una distribución de dichas funciones, según la cual la rama de asignación debería llevarse a cabo de manera descentralizada, mientras que se mantienen en el gobierno central las funciones de distribución y estabilización. El resultado es la centralización de las potestades tributarias y, consecuentemente, la necesidad del empleo de transferencias del gobierno central para resolver las asimetrías que surgen de dicha centralización (desequilibrios verticales y horizontales). Desde este enfoque, además, las transferencias sirven para controlar efectos negativos adicionales relacionados con las externalidades.

Las anteriores disposiciones son cuestionadas posteriormente por el enfoque positivo invocando para ello los efectos negativos que genera la separación de las decisiones de gasto y su financiamiento<sup>5</sup>. Alternativamente y partiendo de la afirmación de que, al facilitar la imputabilidad de las decisiones fiscales, la descentralización de las potestades tributarias induce una mayor responsabilidad local, desde este enfoque se propone dotar de mayor autonomía a los gobiernos subnacionales en el manejo, por un lado, de sus ingresos (recursos propios y transferencias particularmente), y por otro de la decisión del gasto (Piffano, 2005).

*Gestión del riesgo.* De acuerdo con autores como Lavell (2003) y (Narváez

4. Conforme con la literatura, los bienes públicos hacen referencia a aquellos bienes orientados a satisfacer necesidades sociales, ya sean colectivas o públicas, y cuyas características principales son la no rivalidad en el consumo y la inaplicabilidad del principio de exclusión.

5. Este planteamiento supone que cuando los gastos locales se financian principalmente con recursos de transferencias puede generarse la tendencia a creer que, al menos, parte del mismo será financiado por otros.

Marulanda, Lavell, & Pérez Ortega (2009), la gestión del riesgo se refiere a: “un proceso social cuyo fin último es la previsión, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles” (pág. 33).

De esta definición se destacan dos elementos en particular: 1) el lugar principal que le asigna al *riesgo de desastres*<sup>6</sup> antes que al desastre mismo, y 2) la relación que establece entre el riesgo de desastres y el proceso de desarrollo, y la cual se entiende como el *rasgo definitorio* de la gestión del riesgo. De acuerdo con Gellert-de Pinto (2012), entre otros, estos aspectos permiten dar cuenta de un cambio de paradigma<sup>7</sup> en la forma de entender el problema del riesgo-desastre y su gestión, un proceso en el que, al menos para Latinoamérica, fue crucial el papel de la Red Latinoamericana de Estudios Sociales en Prevención de Desastres (La Red). Gellert-de Pinto además plantea que la gestión del riesgo surge como una propuesta orientada a romper el círculo vicioso entre “deficiencias de desarrollo y crecientes limitantes para el desarrollo a raíz de mayor ocurrencia e impactos de desastres” (pág. 14).

Otros rasgos característicos de la gestión del riesgo son los siguientes: su consideración como proceso antes que como producto; la necesaria participación y apropiación del proceso por parte de la población en riesgo; la necesidad de contar con estructuras organizacionales permanentes y sostenibles y con representación de los actores sociales que participan en la generación del riesgo y su gestión; y su carácter transversal e integral. Por último, y de especial trascendencia en relación con los posibles ámbitos de gestión, aunque la gestión del riesgo debe ser una práctica impulsada principalmente desde lo local, debe involucrar la articulación con actores y procesos ubicados en territorios de mayor jerarquía, que pueden abarcar, incluso, el nivel internacional (Lavell, 2003).

Aunque advierte Lavell que lo local no equivale a lo municipal, afirma que éste último adquiere importancia como expresión de lo local considerando que, entre otras cosas, es el ente territorial responsable y a la vez se encuentra investido de la legalidad para la promoción del desarrollo territorial, el uso del suelo y el ordenamiento territorial. Al respecto, Cardona, Ordaz, Moreno, & Yamín (2005), señalan que:

6. De acuerdo con Lavell (2003), el riesgo de desastres se define como “la probabilidad de daños y pérdidas futuras asociadas con el impacto de un evento físico externo sobre una sociedad vulnerable, donde la magnitud y extensión de estos son tales que exceden la capacidad de la sociedad afectada para recibir el impacto y sus efectos y recuperarse autónomamente de ellos” (pág. 21).

7. Para mayor información ver por ejemplo: Mansilla (1996) y Lavell (2004).

“El argumento fundamental de porqué el municipio debe ser responsable de la gestión ambiental y el hábitat, los preparativos para emergencias, la prevención y la reducción de riesgos a nivel de ejecución, es la recuperación de la conciencia sobre lo regional y sobre lo local, lo cual es también el comienzo de un nuevo concepto sobre el nivel de riesgo admisible y la valoración del impacto ambiental” (pág. 7).

No obstante, si bien estos planteamientos buscan sustentar, desde un plano teórico, el porqué de la necesidad de un manejo local y por esta vía, además, descentralizado del tema, la contrastación de los mismos con la realidad, conforme con las conclusiones de Scott & Tarazona (2011), sugiere que, a menos que se cumplan una serie de condiciones que estos bien señalan, es poco probable que por sí sola la descentralización genere mejoras significativas en el desempeño en la gestión del riesgo a nivel local.

Finalmente, y por sus características, la gestión del riesgo puede entenderse como un bien público. Tales características se verían bien reflejadas, por ejemplo, en un obra pública cuyo propósito sea la reducción del riesgo de desastre, puesto que una vez desarrollada resulta claro que estaría disponible para todos (no rivalidad), y además que no sería ni posible, ni deseable, excluir alguna persona de sus beneficios (no exclusión). Además, considerando que, conforme con las características del riesgo de desastres, los beneficios de las acciones de gestión del riesgo estarán circunscritos territorialmente, se debería entender como un *bien público local*.

En consecuencia, la provisión de un bien local como la gestión del riesgo, tiene mayores probabilidades de llevarse a cabo de forma eficiente si es que la misma está sujeta a un arreglo fiscal que, al establecer unas condiciones mínimas de autonomía local, estimule la responsabilidad local. Tales condiciones pueden ser de autonomía máxima con correspondencia *fiscal media*<sup>8</sup>, o limitada con correspondencia *fiscal marginal*<sup>9</sup>. Todo ello dependerá del poder de decisión que, en el marco del proceso de descentralización, se otorgue a los niveles subnacionales sobre los recursos propios, las transferencias, y la decisión sobre el gasto. Si se tiene en cuenta que las transferencias influyen tanto en la autonomía en relación con los ingresos como en la autonomía en relación con los gastos, en un contexto en donde la

8. Condición en la cual los gastos de una determinada jurisdicción se financian enteramente con impuestos locales.

9. Condición en la cual "el electorado local cuando vota un peso más de gasto debe pagar un peso más de impuestos, o sea, el costo total en el margen" (Porto, 2003, pág. 8).

dependencia de las mismas sea significativa, esta puede entenderse como un buen indicador (negativo), en general, de la autonomía local.

Interesa conocer entonces cuál es el arreglo que, particularmente, para el manejo de la gestión del riesgo a nivel municipal, se ha dispuesto en términos de una adecuada claridad funcional (en relación con la distribución de competencias), y del nivel de autonomía en relación con el manejo de recursos, en la Constitución y la ley, en el marco del proceso de descentralización en Colombia.

## 2. LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

A continuación se presenta una síntesis del marco que regula la distribución de las competencias y los mecanismos de financiación de la descentralización en Colombia.

En general, el diseño de la descentralización fiscal en Colombia, y como lo afirman diferentes fuentes (Trujillo Salazar, 2008; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009; Barberena, 2010), es una combinación de federalismo fiscal y de agente principal. Esto último explica por qué “la autonomía de las regiones en materia tributaria es mínima y la principal fuente de financiación de sus competencias de gastos son las transferencias de ingresos corrientes del nivel central, parte de las cuales tiene destinación específica” (Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal, 2009, pág. 10)

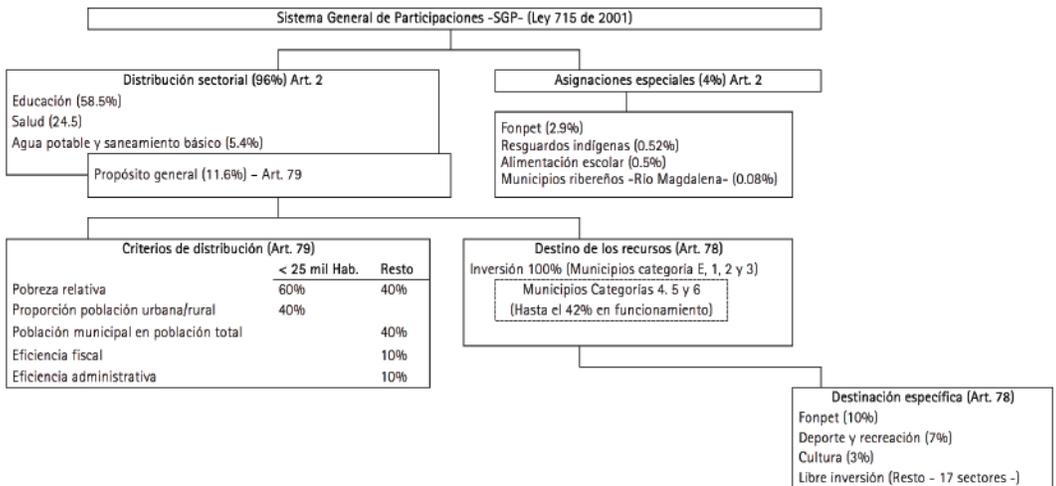
Sobre la distribución de los recursos el análisis se concentra en las disposiciones relativas a los recursos propios, las transferencias intergubernamentales y el endeudamiento. En relación con los recursos propios, aunque un esquema consecuente en materia tributaria con un proceso de descentralización debería otorgar un alto grado de autonomía a los gobiernos subnacionales para la administración de sus impuestos, en Colombia dicha facultad es mínima o inexistente (Iregui, Ramos, & Saavedra, 2001). Al respecto, como señala Sánchez Torres (2003) “los municipios tienen una escasa capacidad fiscal efectiva, lo que se traduce en su imposibilidad para generar los recursos necesarios, a fin de atender las responsabilidades que constitucional y legalmente se les asignen” (pág. 182).

Así, la creación de impuestos por parte de los entes territoriales está supeeditada a la iniciativa del Congreso pues, bajo el principio de unidad, la soberanía fiscal es exclusiva del legislador. Por otro lado, aunque los mu-

nicipios tienen la facultad de establecer la tarifa de algunos impuestos, la misma debe estar dentro de un rango previamente determinado por la Ley. Esta situación, de acuerdo con Bejarano López & Franco Vargas (2012), “ha desatado la remarcada dependencia a las transferencias del SGP [Sistema General de Participaciones]” (pág. 157).

En relación con las transferencias intergubernamentales, la Constitución Política de 1991 (C.P.), dispuso una participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la Nación (ICN)<sup>10</sup> para el financiamiento de los servicios a su cargo que en principio fue regulada por la Ley 60 de 1993 y posteriormente por la Ley 715 de 2001, a través de la cual además se creó el SGP. Una característica a destacar de estas leyes es el establecimiento de estrictas reglas de asignación para las *áreas prioritarias* de inversión social con las cuales, en la práctica, la autonomía para el manejo de los recursos de transferencias se redujo al mínimo. Considerando las reformas introducidas por el Acto Legislativo 04 de 2007 la distribución actual de los del SGP es como se muestra en la FIGURA 1.

**FIGURA 1.**  
**DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE LOS RECURSOS DEL SGP**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

10. En el caso de los municipios esta participación, previo a la C.P. de 1991, era sobre el impuesto a las ventas.

Por último, al respecto de los recursos del crédito desde el gobierno central se establecieron normas como la Ley 358 de 1997<sup>11</sup> que sujetaron la posibilidad de endeudamiento de las entidades territoriales a su capacidad de pago, con lo que esta, en virtud del escaso dinamismo de sus recursos, prácticamente desapareció como opción de financiamiento para la mayoría de los entes territoriales del país.

En consecuencia, dada su escasa capacidad para generar recursos propios, y que la mayoría de los municipios de Colombia son dependientes de los recursos de SGP, y considerando además las restricciones que para su destinación final pesan sobre estos, normalmente la disponibilidad de recursos de libre inversión es limitada. Si además se toma en cuenta que son precisamente estos recursos la fuente principal para el financiamiento de servicios como la gestión del riesgo, se sugiere como evidente la relación (al menos a un nivel de asociación) entre la reducción de la autonomía municipal en materia financiera y la inversión financiera en el tema, y consecuentemente se plantea que el nivel de dependencia de las transferencias intergubernamentales puede considerarse, en general, como un buen indicador de dichas restricciones.

Por otro lado, en términos de la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, la TABLA 1 aborda las generalidades de la descentralización de competencias, destacando algunas de las normas más relevantes y las cuales se presentan en orden cronológico.

11. "Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento".

**TABLA 1.**  
**INSTRUMENTOS JURÍDICOS RELACIONADOS CON LAS**  
**COMPETENCIAS MUNICIPALES EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE**  
**DESASTRE**

Instrumento jurídico	Año	Aspecto de relevancia
Ley 46 y (desarrollada por el Decreto Ley 919) C. P. de 1991	1988	Crea y organiza el SNPAD
	1991	Otorga autonomía a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley (art. 287), entre ellas para el ejercicio de sus competencias, dispone además que será la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) la que establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (art. 288), y establece que la descentralización de competencias requiere previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas (art. 356)
Ley 60	1993	Desarrolla los artículos 151 y 288 de la C.P. sobre la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales y los artículos 356 y 357 sobre la distribución de los recursos del Situado Fiscal y la participación de los municipios en el ICN
Ley 715	2001	En desarrollo del Acto Legislativo 01 de 2001, modifica la fórmula para el cálculo de la participación de los entes territoriales en los ICN, crea el SGP y establece una nueva distribución de estos recursos
Ley 1523	2012	Adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el SNGRD

FUENTE. ELABORACIÓN PROPIA

Con la descentralización de competencias generales, por vía de las leyes precedentes, el papel de la ley 1523 de 2012<sup>12</sup>, siendo una ley ordinaria, es entonces asignar a los municipios competencias específicas en la materia. Con relación a los aspectos relativos al financiamiento de la gestión de riesgo, y dado que la prevención y atención a desastres (hoy gestión del riesgo), hace parte de los sectores sociales definidos por la ley, se entiende que la fuente de financiamiento son los recursos del SGP; aunque, como se vio, además de escasos estos recursos están en permanente tensión con los demás sectores sociales priorizados por la ley.

Luego, a pesar de que en normas como la Ley 715 de 2001 y la misma ley 1523 de 2012 se estableció que serían los municipios los responsables del financiamiento de las competencias en gestión del riesgo, en ninguno de estos se identifican claramente las posibles fuentes de los recursos necesarios para ello. Así, salvo por las disposiciones que hacen referencia a los

12. De acuerdo con la Ley 1523 de 2012: "Para todos los efectos legales, la gestión del riesgo incorpora lo que hasta ahora se ha denominado en normas anteriores prevención, atención y recuperación de desastres, manejo de emergencias y reducción de riesgos" (art. 1).

recursos del SGP, aún no hay claridad sobre las fuentes que garanticen que se cumpla, para la gestión del riesgo, esa condición de suficiencia que debe garantizarse para el ejercicio de las competencias delegadas, a la que se refiere el literal b, del inciso 4 del artículo 356 de la C.P., según la cual “no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas” (Acento añadido).

Sobre el particular, y de acuerdo con Sarmiento Gómez & Vargas González (1997), por ejemplo, es un hecho que el país no se ha preocupado de analizar si es que existe un equilibrio entre las responsabilidades asignadas en el marco del proceso de descentralización a los entes territoriales y los recursos de los que estos disponen. Este problema se evidencia en el análisis de la inversión municipal en gestión del riesgo, tema del siguiente apartado.

A manera de resumen, sobre los resultados de la descentralización, entonces, lo que ha sucedido en Colombia es que, si bien se han descentralizado competencias en diversas materias, la asignación de los recursos para atenderlas no ha sido consecuente. Los municipios tienen derechos impositivos limitados, lo que los hace dependientes de los recursos de las transferencias, con el agravante además de que sobre estos recursos se han impuesto importantes restricciones para su destinación, lo que se traduce en limitaciones a la autonomía municipal. Al respecto, y luego de destacar varias de las bondades del proceso de descentralización en Colombia Asela Molina (2015), plantea que las limitaciones en el plano fiscal y de autonomía impiden a la mayoría de los entes territoriales el cumplimiento de sus responsabilidades.

### 3. INVERSIÓN MUNICIPAL EN GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

En esta sección se presentan los resultados del análisis de la inversión municipal en gestión del riesgo para el cuatrienio 2012-2015. Sin embargo, previamente se presentan, para dicho periodo: 1) una caracterización de las afectaciones por eventos naturales o antrópicos no intencionales y 2) la composición del presupuesto de rentas a nivel municipal.

*Afectaciones por eventos naturales o antrópicos no intencionales.* Para el análisis de las afectaciones a nivel municipal, en ausencia de información más precisa, se recurrió al Consolidado Nacional de Atención de Emergencias elaborado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). De un total de 15 418 de casos registrados entre los años 2012 y 2015, tomando en cuenta únicamente aquellos en los cuales se declaró de

manera formal una situación de Desastre o Calamidad Pública, o era posible identificar la existencia de Damnificados<sup>13</sup>, se eligieron para el análisis 708 casos. Como se muestra en la TABLA 2, cerca de la mitad de estos está asociado a la ocurrencia de fenómenos hidrológicos.

**TABLA 2.**  
**AFECTACIONES ASOCIADAS A LOS EVENTOS REGISTRADOS EN COLOMBIA, 2012 - 2015**

Categoría*	Número de eventos	Decesos	Afectados	Viviendas destruidas	Ayudas alimentarias
Hidrológicos	365	128	1 136 474	1 837	324 604
Atmosféricos	219	8	273 746	689	63 340
Geodinámicos externos	73	13	11 937	191	57 451
Geodinámicos internos	28	0	26 581	1 077	5654
Tecnológicos	21	72	2 193	328	2 366
Sin determinar	2	0	250	0	550
<b>Total general</b>	<b>708</b>	<b>221</b>	<b>1 451 181</b>	<b>4 122</b>	<b>453 965</b>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, A PARTIR DE INFORMACIÓN DE LA UNGRD. \*CONFORME CON LA CLASIFICACIÓN PROPUESTA EN EL PROGRAMA BID/IDEA DE INDICADORES PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS.

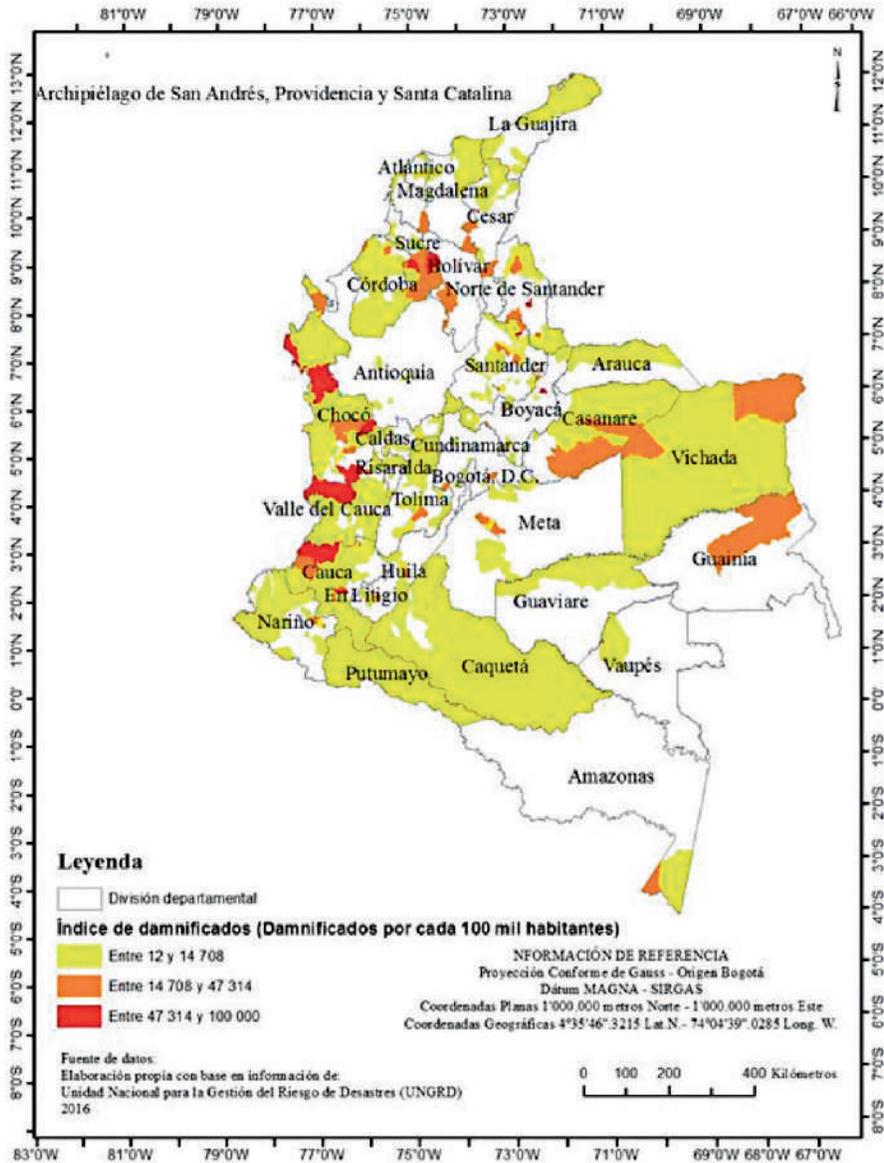
De igual manera, las mayores afectaciones, en términos del número de decesos, afectados y viviendas destruidas, están vinculadas a este tipo de fenómenos. Con estos datos, considerando el lugar de ocurrencia, el número total de municipios identificados como afectados durante el periodo fue de 353.

Como una medida relativa de la afectación, y para efectos de poder comparar la situación entre los municipios se elaboró el *Índice de damnificados* a nivel municipal. El mismo se calculó como la mediana<sup>14</sup> del número de damnificados por municipio por cada 100 mil habitantes. La distribución espacial de la variable es como se presenta en la FIGURA 2. Lo anterior considerando que, de acuerdo con Cardona, Ordaz, Moreno, & Yamín (2005), “la existencia de desastre o de pérdidas y daños en general supone la previa existencia de determinadas condiciones de riesgo. Un desastre representa la materialización de condiciones de riesgo existente” (pág. 7).

13. Se entiende por damnificado, de acuerdo la Resolución número 352 de 2013 de la UNGRD: “la persona que ha sufrido grave daño directamente asociado al evento: pérdida parcial o total de bienes (inmuebles, especies pecuarias y cultivos) y/o la desaparición, lesión o muerte de familiares o miembros del hogar” (art. 3).

14. Se seleccionó la mediana como medida de tendencia central tomando en cuenta que el histograma de la distribución de la proporción de damnificados por evento por cada 100 mil habitantes para el periodo muestra un notable sesgo hacia la derecha.

**FIGURA 2.**  
**ÍNDICE DE DAMNIFICADOS A NIVEL MUNICIPAL EN COLOMBIA, 2012-2015**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE INFORMACIÓN DE LA UNGRD.

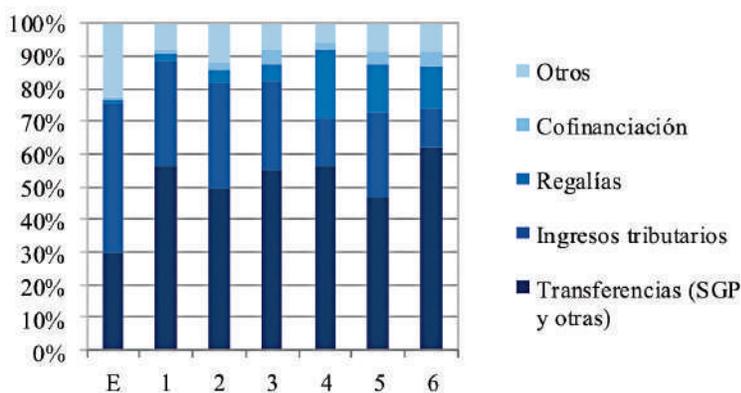
Si se tiene en cuenta que la mayor parte de la población se concentra en el centro del país las mayores afectaciones se concentran en los municipios de

la periferia, los cuales, además concentran los mayores niveles de pobreza (Pérez V., 2005)

## INGRESOS

Con respecto a los ingresos a nivel municipal, y de acuerdo con información de la base de Operaciones Efectivas de Caja del DNP, durante el periodo 2012 - 2015, los municipios de Colombia tuvieron ingresos por un total aproximado de 82 mil millones de dólares<sup>15</sup>. Distribuido según categorías municipales, el presupuesto de rentas e ingresos de capital a nivel municipal para el periodo, es como se muestra en la FIGURA 3.

**FIGURA 3.**  
**DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS E INGRESOS DE CAPITAL SEGÚN CATEGORÍAS MUNICIPALES, 2012 - 2014**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE INFORMACIÓN DEL DNP.

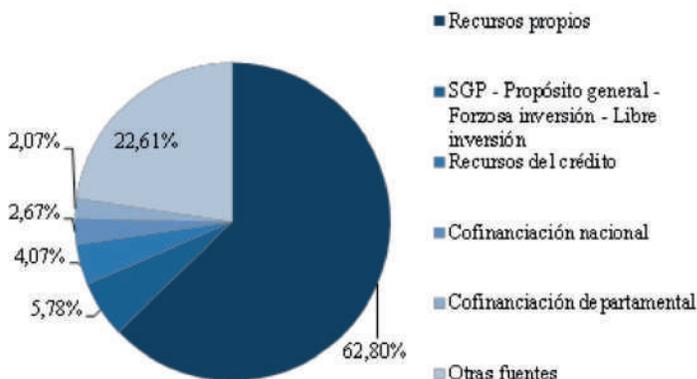
Como se ve, el mayor porcentaje de los recursos corresponde a ingresos provenientes de transferencias (lo que refleja la mayor dependencia de estos recursos) e ingresos tributarios. Juntas, estas fuentes representan, en promedio, el 77% del presupuesto de rentas e ingresos de capital a nivel municipal para el periodo.

*Análisis de la inversión.* Finalmente, para el análisis de la inversión en gestión del riesgo, se tomaron en cuenta 968 municipios del país. Lo anterior

15. Precios constantes en dólares de 2015 (promedio del dólar histórico para el año 2015 en Colombia).

considerando que no todos cuentan con información contrastable con otras fuentes. Con esta información, se elaboró el *indicador de Inversión per cápita en gestión del riesgo* para efectos de comparar el comportamiento de este indicador a nivel municipal. De acuerdo con el mismo, la mediana<sup>16</sup> de la inversión per cápita en gestión del riesgo a nivel municipal en Colombia para el periodo 2012-2015 fue de U\$1,97 dólares americanos por persona (rango semintercuartílico de 3,82). Considerando que para el periodo de estudio, la inversión total en gestión del riesgo, en los municipios seleccionados, fue de aproximadamente 1 109 millones de dólares, según fuentes de recursos (Ver FIGURA 4), la inversión para el periodo es como se presenta a continuación:

**FIGURA 4.**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN GESTIÓN DEL RIESGO**  
**SEGÚN FUENTES DE RECURSOS, 2012-2015**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE INFORMACIÓN DEL DNP.

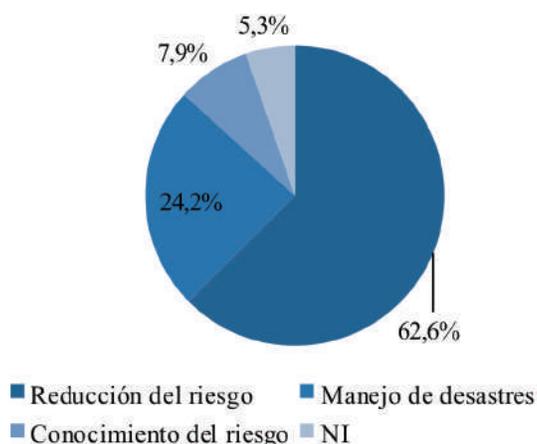
De acuerdo con esta, las mayores inversiones se llevaron a cabo con recursos propios. Los recursos de libre inversión del SGP alcanzan el 5,7% de la inversión total y sumados los recursos correspondientes a cofinanciación (nacional, departamental), representan el 4,7% de la dicha inversión. Es importante señalar que, a pesar de la aparente importancia relativa de los recursos clasificados como “Otras fuentes”, tal importancia deriva de la agrupación de un gran número de fuentes dispersas con escaso peso porcentual individual.

16. Se utiliza la mediana en vez de la media como medida de tendencia central tomando en cuenta que se trata de una variable con un importante sesgo a la derecha.

No obstante, la información anterior da cuenta de la distribución porcentual de la inversión según fuentes. Si alternativamente, se considera la inversión según fuente principal, el resultado es que en el 57% de los municipios (555 casos), la fuente principal de inversión son los recursos de libre inversión de propósito general del SGP, aunque el monto total de dicha inversión es escaso.

Conforme con la división de los diferentes procesos de la gestión del riesgo (Art 2º) que propone la Ley 1523 de 2012, la distribución porcentual de la inversión para la vigencia es como se muestra en la FIGURA 5.

**FIGURA 5.**  
**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA INVERSIÓN DE ACUERDO CON LOS PROCESOS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DESASTRES, 2012-2015**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INFORMACIÓN DEL DNP.

De acuerdo con ésta, la inversión se concentró principalmente en los procesos de reducción del riesgo (62,6%), y manejo de desastres (24,2%). El proceso de conocimiento del riesgo, el cual debería ser la base para la toma de decisiones en los demás procesos alcanzó un porcentaje no mayor del 6% de la inversión total. Bajo la etiqueta NI se etiquetaron las inversiones que no pudieron ser clasificadas.

## 4. METODOLOGÍA

Para el desarrollo de este trabajo se siguió el método hipotético-deductivo, mediante el cual se indagó sobre la relación causal entre la *dependencia de las transferencias intergubernamentales*, que se entiende como un indicador de la reducción de la autonomía en materia financiera y la inversión financiera en gestión del riesgo de desastres llevada a cabo por los municipios de Colombia para el periodo 2012-2014. Lo anterior, a través de la elaboración y puesta a prueba un modelo de ecuaciones estructurales (SEM, por sus siglas en inglés), que, además de las anteriores, integra las variables: *pobreza, disponibilidad de recursos de libre inversión, afectación por desastres, y gastos de funcionamiento*, con el propósito de valorar la existencia o no de efectos de mediación o moderación entre las variables principales. En el ANEXO 1 se presenta la operacionalización de las variables involucradas en el modelo.

En particular, en esta investigación se recurrió al uso del análisis de trayectorias, el cual se considera como el modelo más simple dentro de la familia de los SEM, ya que sólo involucra el uso de variables observadas. En esencia, el análisis de trayectorias es similar a un modelo de regresión lineal con la diferencia de que permite estimar el efecto indirecto que tiene una variable sobre otra.

Como unidad de observación se seleccionó el municipio, así el universo de estudio está constituido por la totalidad de municipios del país, sin embargo, tomando en cuenta que, como un criterio a priori, se había establecido que sólo se tendrían en cuenta para el análisis aquellos municipios que contaran con información completa y consistente para cada una de las variables involucradas, el número final de municipios seleccionados fue de 968. Una variable crítica en este proceso fue la inversión financiera en gestión del riesgo de desastres, considerando que los insumos para su construcción, por su origen, cuentan con un escaso control de calidad, lo que se evidenció al contrastarlos con otras fuentes. El periodo de análisis corresponde al cuatrienio 2012 y 2015, el cual coincide con último periodo de gobierno de las alcaldías municipales en Colombia y se toma en cuenta porque refleja un ejercicio completo de aplicación de los instrumentos de planificación del desarrollo y ejecución presupuestal.

Considerando que los SEM están sujetos a una serie de supuestos, en particular, en la etapa de *Estimación de parámetros del modelo causal identificado*, y la cual consiste en la determinación de los valores de los parámetros desconocidos así como de sus errores, previo al proceso de identificación del modelo, se llevó a cabo un análisis estadístico de las variables selec-

cionadas. El objetivo de esta actividad era determinar si dichas variables cumplían con los supuestos de normalidad univariada y multivariada que requiere la implementación de un modelo SEM bajo el método de *Máxima Verosimilitud (ML)*.

Con el examen de los principales estadísticos y de los resultados de las pruebas de normalidad univariada se pudo verificar que la mayoría de las variables no cumplía con este requisito, lo que implicaba que, además, tampoco cumplían con el requisito de normalidad multivariante. Tras evaluar esta situación se llevó a cabo la transformación de todas las variables utilizando para ello la raíz cuadrada. Sin embargo, aunque hubo mejoras en el resultado, este procedimiento tampoco fue satisfactorio, razón por la cual además hubo necesidad de recurrir al método de *Mínimos Cuadrados Ponderados (WLS)*, el cual es aplicable cuando se presentan problemas de alejamiento de los supuestos de normalidad, o el control de valores extremos.

Tomando en cuenta que con el modelo se buscaba evaluar la relación entre las variables dependencia de las transferencias intergubernamentales e inversión financiera en gestión del riesgo de desastres, y de la cual se afirma que la primera tiene un efecto negativo sobre la segunda, formulada a manera de hipótesis esta relación se puede expresar así:

Hipótesis 1 (H1): cuanto mayor sea la dependencia de las *transferencias intergubernamentales*, menor será la *inversión financiera en gestión del riesgo de desastres*.

En cualquier caso se advierte que no hay una pretensión de exhaustividad en dicha hipótesis y, entre otras, las razones por las cuales se aborda como una explicación plausible del problema es que, si bien se acepta que la descentralización podría generar ganancias en términos de una mayor eficiencia en la producción y provisión de bienes públicos, como la gestión del riesgo, esto sólo podría tener lugar en la medida en que los gobiernos subnacionales cuenten con una autonomía fiscal amplia (Eguino, Porto, & Rosales, 2017).

No obstante, la explicación sobre cómo una mayor dependencia de las transferencias intergubernamentales se traduce en una menor inversión financiera en gestión del riesgo de desastres, debe pasar necesariamente por la explicación sobre cómo la dependencia de las transferencias intergubernamentales incide en la disponibilidad de los recursos de libre inversión, fuente principal de financiación de las competencias, diferentes a las áreas prioritarias de inversión social, transferidas en el proceso de descentra-

lización, entre ellas la gestión del riesgo, lo que da origen a la segunda hipótesis:

Hipótesis 2 (H2): cuanto mayor sea la *dependencia de las transferencias intergubernamentales*, menor será la *disponibilidad de recursos de libre inversión*.

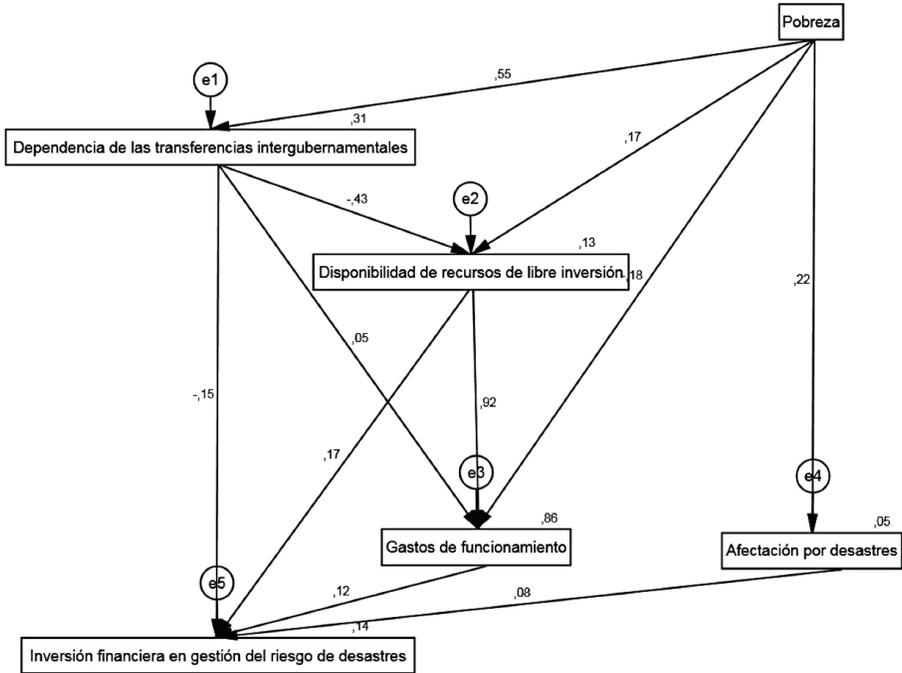
Finalmente, la relación entre la *disponibilidad de recursos de libre inversión e inversión financiera en gestión del riesgo de desastres* está marcada por cierta incertidumbre relacionada con el número de variables que podrían incidir en la misma y que, por ejemplo, podría incluir situaciones como una baja prioridad por parte de las administraciones municipales hacia el tema. Sin embargo, en relación con las variables que si incluye el modelo, tomando en cuenta que en la medida que, como resultado del diseño de la descentralización fiscal, la autonomía financiera a nivel municipal es muy limitada y en consecuencia no genera ningún estímulo para una mayor responsabilidad local, en general, lo que se esperaría es que dicha relación sea negativa, contribuyendo así a sustentar la hipótesis general.

En resumen, el modelo obtenido es un modelo que, si bien no involucra la totalidad de los municipios del país, lo hace para la mayoría de ellos; que integra además las principales variables identificadas como intervinientes y sus relaciones con las variables principales; y para el que, finalmente, se ha procurado, en cuanto ha sido posible, tomar en consideración y resolver las dificultades asociadas al cumplimiento de los supuestos que exige la técnica estadística empleada.

## 5. RESULTADOS Y DISCUSION

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, en la FIGURA 6 se presenta el modelo obtenido.

**FIGURA 6.**  
**MODELO ESTRUCTURAL DE EFECTOS DIRECTOS E INDIRECTOS**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

De acuerdo con la información que suministra el programa AMOS, se trata de un modelo recursivo, compuesto por cinco (5) variables observables endógenas (*dependencia de las transferencias intergubernamentales, disponibilidad de recursos de libre inversión, afectación por desastres, gastos de funcionamiento, e inversión financiera en gestión del riesgo de desastres*), y una (1) variable observable exógena (*pobreza*). Igualmente el modelo contiene cinco (5) variables no observables exógenas representadas por los errores de las variables endógenas (indicadas por la letra e y numeradas para cada una de las variables), con lo que el número total de variables incluidas en el modelo es de once (11). Los criterios para la valoración del ajuste del modelo se presentan en el ANEXO 2.

El modelo obtenido tiene 5 grados de libertad y un valor de Chi-cuadrado de 0,591 con un valor  $p$  asociado de 0,964. Dicho valor aporta evidencia para afirmar que el modelo propuesto se ajusta a los datos. Por otro lado, los indicadores de ajuste comparativo (NFI, RFI, IFI, TLI y CFI), obtuvieron valores por encima de 0,95, y los indicadores de ajuste parsimonioso (AIC, BBC, BIC y CAIC), señalan que el modelo propuesto es mejor en ajuste que el modelo saturado o el modelo independiente. Finalmente, los índices GFI y AGFI obtuvieron valores superiores a 0,95, que es lo deseable. El RMSEA obtuvo un valor de 0 que está por debajo de 0,08. No obstante, el RMR obtuvo un valor de 6,058 que se aleja del valor ideal que es 0. En conjunto, estos resultados, permiten concluir que el modelo propuesto está ajustado adecuadamente a los datos ya que la mayoría de valores de los principales indicadores coinciden con los criterios de referencia.

En cuanto a las relaciones entre las variables, el modelo resultante explicó cerca del 14% de la varianza total de la variable dependiente (Ver TABLA 3), lo que en general denota una baja capacidad explicativa. Sin embargo, y destacando su importancia, habría que destacar que antes que variabilidad explicada este modelo en particular busca analizar el efecto de e identificar las relaciones entre las variables analizadas.

**TABLA 3.**  
**CORRELACIONES MÚLTIPLES AL CUADRADO**

Variables	Estimación
Dependencia de las transferencias	0,307
Disponibilidad de recursos de libre inversión	0,132
Afectación por desastres	0,051
Gastos de funcionamiento	0,86
Inversión financiera en gestión del riesgo de desastre	0,136

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

De acuerdo con el diagrama de trayectorias las variables que aportan las mayores contribuciones explicativas son, en orden de importancia: disponibilidad de recursos de libre inversión (0,17), dependencia de las transferencias intergubernamentales (-0,15), y gastos de funcionamiento (0,12)<sup>17</sup>. Sobre esta última hay que decir que el signo de la relación, al menos, genera

17. Hay que anotar, sin embargo, que ésta no resulta significativa ( $p=0,05$ ) No obstante, se consideró importante mantenerla pues, además de que se considera relevante su presencia en el modelo, en el mismo prácticamente se ha incluido a toda la población disponible (con lo que las medidas de significación no son relevantes).

interrogantes puesto que sugiere la existencia de un conflicto permanente entre los gastos de funcionamiento y los recursos de libre inversión, ya que como afirman Cardona A. & Yamín L. (2007), se esperaría que a mayor gasto de funcionamiento menor inversión en el tema debiendo ser entonces el signo negativo; sin embargo, esto no ocurre. Una explicación optimista en este sentido podría ser que la destinación de mayores recursos para gastos de funcionamiento tiene una incidencia positiva en las capacidades municipales y por esta vía en un mejor desempeño.

Sobre las relaciones hipotetizadas (Ver TABLA 4), inicialmente, y como se había planteado, la relación principal entre la variable *dependencia de las transferencias* y la variable inversión financiera en gestión del riesgo de desastres, está determinada de manera importante por la influencia negativa que la dependencia de las transferencias ejerce sobre la *disponibilidad de recursos de libre inversión*, relación que se expresó en la hipótesis 2. Así, conforme con los resultados obtenidos, puede decirse que dicha relación se verifica si se tiene en cuenta que el efecto total de la variable dependencia de las transferencias sobre la variable inversión financiera en gestión del riesgo de desastres (-0,430) es negativo.

Aunque la fuerza de la correlación puede interpretarse como moderada, interesa principalmente destacar el signo del coeficiente, el cual indica la dirección de la relación, y siendo que es negativo da cuenta de una relación inversa entre las variables, tal como se propuso.

**TABLA 4.**  
**EFFECTOS TOTALES, DIRECTOS E INDIRECTOS DE LAS**  
**VARIABLES INCLUIDAS EN EL MODELO**

Variables	Efecto	Pobreza	Dependencia de las transferencias intergubernamentales	Disponibilidad de recursos de libre inversión	Afectación por desastres	Gastos de funcionamiento
Dependencia de las transferencias intergubernamentales	Total	0,554				
	Directo	0,554				
	Indirecto					
Disponibilidad de recursos de libre inversión	Total	-0,065	-0,430			
	Directo	0,173	-0,430			
	Indirecto	-0,238				
Afectación por desastres	Total	0,225				
	Directo	0,225				
	Indirecto					
Gastos de funcionamiento	Total	-0,212	-0,346	0,919		
	Directo	-0,179	0,049	0,919		
	Indirecto	-0,033	-0,395			
Inversión financiera en gestión del riesgo de desastres	Total	-0,099	-0,263	0,283	0,085	0,118
	Directo		-0,147	0,175	0,085	0,118
	Indirecto	-0,099	-0,116	0,108		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Al respecto, resulta pertinente recordar que la descentralización en Colombia ha generado muy poca autonomía fiscal, una situación cuyas causas podrían adjudicarse al diseño mismo del proceso. En efecto puede decirse que los municipios poseen una baja autonomía en relación con los ingresos propios, tomando en cuenta que, además de que no pueden generar nuevas rentas, sus bases tributarias son poco dinámicas y de baja elasticidad (Iregui, Ramos, & Saavedra, 2001), una situación que, como se vio, incluso es reconocida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Ver también Sarmiento Gómez & Vargas González, 1997; Zapata, Acosta, & Gonzales, 2001; Trujillo Salazar, 2008; Zapata J., 2010; Asela Molina 2015, entre otros). A su vez, este hecho ha llevado a que los municipios dependan de las transferencias intergubernamentales, a tal punto que hoy estos recursos constituyen la fuente de ingresos más importante para la mayoría de ellos, una situación que se torna aún más crítica considerando que, por ley, alrededor del 80% de estos recursos tienen destinación específica, de lo que se deriva que la autonomía en cuanto al gasto es casi que inexistente.

En consecuencia, como los recursos de libre inversión están compuestos, principalmente, por los recursos propios y aquellos provenientes de las transferencias intergubernamentales que no tienen una destinación específica, en un contexto de baja capacidad de generación de recursos propios y de dependencia de las transferencias intergubernamentales que en su mayoría tienen destinación específica, es de esperarse que los mismos sean escasos y que lo sean aún más en aquellos municipios donde la dependencia es mayor.

Luego, sobre la relación principal, esto es, la relación entre la dependencia de las transferencias intergubernamentales y la inversión financiera en gestión del riesgo de desastres, considerando que tanto los efectos directos (-0,175), como los efectos indirectos (-0,167) son negativos, el efecto total (-0,263) es negativo (Ver TABLA 4). De esta manera se puede afirmar que, como se planteó en la hipótesis 1, en la medida que la primera variable es mayor, la segunda variable es menor.

Al respecto los elementos explicativos podrían ubicarse, por un lado, en la situación previa, relativa a influencia negativa que tiene la dependencia de las transferencias intergubernamentales en la disponibilidad de recursos de libre inversión, y por otro lado en la ausencia de incentivos para la responsabilidad local que también está relacionada con la dependencia de las transferencias intergubernamentales. Como se afirmó, de acuerdo con los postulados de la SGT, las virtudes atribuidas a la descentralización, en particular en materia de una mayor eficiencia, dependen de una elevada responsabilidad local la cual, a su vez, depende de una mayor autonomía en el manejo por ejemplo de los recursos financieros. Siendo qué tal condición no se cumple, la única alternativa es que la misma sea consecuencia de un acto espontáneo, lo cual no tiene presentación si es que la construcción de una política pública es un proceso serio.

Esta situación destaca la necesidad de tomar en cuenta las conclusiones del estudio llevado a cabo por Scott & Tarazona (2011), de acuerdo con las cuales, entre otras cosas, el manejo descentralizado de la gestión del riesgo exige la existencia de condiciones adicionales para que la misma sea efectiva. Así, aunque se reconoce que Colombia cuenta con avances significativos es necesario hacer de la descentralización un proceso más consciente para que sea efectivo.

Si bien los resultados obtenidos podrían cuestionarse en tanto la fuerza de la relación, que podría considerarse como baja, se plantea que específicamente lo que se esperaba del modelo era que proporcionara evidencia de la relación entre las variables analizadas y en particular de una relación

negativa entre estas. Ahora bien, si es que el propósito fuera la explicación de inversión municipal en gestión del riesgo, resulta claro que además de las variables aquí consideradas, es necesario incluir variables adicionales que incrementen la variabilidad explicada.

## CONCLUSIÓN

En este trabajo se analizó la relación entre la dependencia de las transferencias intergubernamentales, que se entiende como un indicador negativo de la autonomía financiera, y la inversión financiera en gestión del riesgo de desastres a nivel municipal en Colombia para el periodo 2012- 2015, mediante la implementación de un análisis de trayectorias que además incluyó cuatro variables intervinientes. Los resultados obtenidos son consistentes con la hipótesis propuesta en el sentido de que las restricciones a la autonomía municipal, especialmente en materia financiera, tienen una incidencia negativa en la inversión financiera en gestión del riesgo de desastres.

Tales resultados hacen referencia la verificación de la existencia de dos situaciones que median en la relación entre las variables principales. La primera de ellas relacionada con una limitada disponibilidad de recursos de libre inversión a nivel municipal, los cuales son la fuente principal de financiamiento, entre otros servicios, de la gestión del riesgo y la segunda, referida a la ausencia de incentivos para la responsabilidad local o rendición de cuentas.

Todas estas situaciones se derivan de la forma como se ha conducido el proceso de descentralización en Colombia, caracterizado entre otras cosas por fuertes limitaciones a autonomía local, especialmente en materia financiera. Entre otros aspectos se destaca, por ejemplo, que los municipios no tienen capacidad para establecer impuestos propios, en presencia además de bases tributarias locales poco dinámicas, situación que agrava su condición de dependencia de las transferencias intergubernamentales y las cuales, en su mayoría tienen destinación específica. Tales elementos revelan que existen diferencias entre los principios económicos que plantea el federalismo fiscal y los mandatos constitucionales y legales, y la forma como se ha llevado a cabo la implementación del proceso de descentralización en Colombia.

Con estos elementos podría anticiparse, al menos desde un punto de vista teórico, que el proceso de descentralización en Colombia tiene pocas probabilidades de convertirse en un factor que genere mejoras importantes en la forma como los municipios prestan el servicio público de gestión del riesgo.

Si bien las anteriores conclusiones derivan de los resultados del modelo, podrían estar sujetas a cuestionamientos considerando que la fuerza de las relaciones se ubica entre moderada y baja. En este sentido se plantea que, con excepción de los casos en los que no se contaba con información consistente, el ejercicio se llevó a cabo para todos los municipios del país (con lo que se descartan posibles problemas de significación estadística), y en consecuencia las relaciones, no sólo tienen lugar, sino que la dirección de las mismas es conforme con las hipótesis planteadas.

Por otro lado, siendo que este trabajo se centró en el análisis de las relaciones entre las variables principales, bien valdría la pena examinar las relaciones de estas con las variables intervinientes, pues a la luz de los resultados obtenidos las relaciones sugeridas por la literatura parecen no ser tan claras. A propósito de las mismas, vale la pena anotar que, en todo caso, su presencia no desvirtuó las relaciones hipotetizadas entre las variables principales.

Estas conclusiones invitan a revisar los supuestos sobre los que se ha edificado el proceso de descentralización en Colombia y las fallas derivadas del mismo con el fin de que se mejoren y poder garantizar así las ventajas de la descentralización relacionadas con una mayor eficacia y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos. En un contexto de cambio climático, y en donde se anticipan impactos diferenciados para los países de Latinoamérica, pero sobre todo para la población más vulnerable, estos cambios adquieren un carácter de urgente en el caso de la gestión del riesgo de desastres.

Considerando el papel central que ocupan las transferencias en el financiamiento del gasto a nivel municipal es necesario proponer esquemas de financiación en los que aun jugando estas un rol decisivo, permitan el desarrollo de la autonomía local y con ella el fortalecimiento de la responsabilidad local, una iniciativa que debe pasar necesariamente por un cambio en los fundamentos de la relación histórica entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales que, conforme con algunas de las fuentes consultadas ha estado basada en la desconfianza.

## REFERENCIAS

- Asela Molina, J. (2015). La descentralización en Colombia, ¿realidad o espejismo? Consideraciones sobre la actualidad del proceso. *Revista CEA*, 1(1), 65-74. Recuperado el 4 de Junio de 2018, de <https://bit.ly/2nfMx9m>
- Asensio, M. A. (1999). Un enfoque económico institucional para la reforma del federalismo fiscal argentino. *Económica*, XLV(4), 219-260. Recuperado el 7 de septiembre de 2018, de <https://bit.ly/2OcbSjs>
- Barberena, V. (2010). Las preguntas sin respuesta de la descentralización: La encrucijada y los nuevos caminos. *En 25 años de la descentralización en Colombia*, 55-88.
- Bejarano López, A. M., & Franco Vargas, M. H. (2012). Las transferencias del Sistema General de Participaciones y el proceso de descentralización fiscal en Colombia. *Ambiente Jurídico*(14), 140-164. Recuperado el 12 de Mayo de 2016, de <http://bit.ly/1PK3Fwk>
- Campos García, A., Holm-Nielsen, N., Díaz Giraldo, C., Rubiano V., D. M., Costa P., C. R., Ramírez C., F., & Dickson, E. (2012). *Análisis de la Gestión del Riesgo en Colombia. Un aporte para la construcción de Políticas públicas: Informe principal* (Vol. 2). Washington, DC: Banco Mundial. Recuperado el 06 de Febrero de 2014, de <https://bit.ly/2pyqr60>
- Cardona A., O. D., & Yamín L., L. E. (2007). *Información sobre el riesgo de desastre a través del estudio de casos piloto*. Estudio nacional de Colombia. Recuperado el 31 de Julio de 2017, de sitio Web CEPAL: <https://bit.ly/2B4p12n>
- Cardona, O., Ordaz, M., Moreno, A., & Yamín, L. (2005). *Propuesta de modernización y adecuación del sistema nacional para la prevención y atención de desastres con énfasis en aspectos económicos y financieros*. (Informe de Consultoría sin publicar). ACCI, DNP, Banco Mundial. Recuperado el 31 de Julio de 2017, de sitio Web CEPAL.
- Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal. (2009). *10 años de transformación fiscal territorial en Colombia*. Bogotá: Autor. Recuperado el 28 de Agosto de 2014, de <http://bit.ly/1S0amcQ>
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (mayo de 1995). CONPES 2788. Política de consolidación de la descentralización. *Planeación y Desarrollo*, XXVI(2), 183-220. Recuperado el 12 de noviembre de 2018, de <https://bit.ly/2QgLs17>
- Corporación OSSO. (2009). *Diagnóstico del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres*. (Informe final de actividades sin publicar), Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).
- Eguino, H., Porto, A., & Rosales, W. (2017). Finanzas municipales en América Central. *VI Jornadas Iberoamericanas de financiación local*. Universidad Nacional de Córdoba.
- Evaluación de Riesgos Naturales -Colombia- (ERN). (2004). *Responsabilidad ex post del estado colombiano en caso de desastre*. (Documento no publicado), Banco Mundial; Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI)/Departamento Nacional de Planeación (DNP), Bogotá.

Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327-346. Recuperado el 2 de mayo de 2016, de <http://bit.ly/246vOBt>

Gellert-de Pinto, G.-I. (2012). El cambio de paradigma: de la atención de desastres a la gestión del riesgo. *Boletín Científico Sapiens Research*, 2(1), 13-17. Recuperado el 15 de abril de 2019, de <https://bit.ly/2GfCDgU>

Iregui, A. M., Ramos, J., & Saavedra, L. A. (2001). *Análisis de la descentralización en Colombia*. Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos. Recuperado el 6 de Febrero de 2014, de <http://bit.ly/1TptlT8>

Lavell, A. (2003). *La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Recuperado el 1 de junio de 2016, de <https://bit.ly/2D3tSbq>

Lavell, A. (2004). *La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina*, LA RED: antecedentes, formación y contribución al desarrollo de los conceptos, estudios y la práctica en el tema de los riesgos y desastres en América Latina: 1980-2004. Recuperado el 15 de abril de 2019, de <https://bit.ly/2XopPMg>

Mansilla, E. (1996). *Notas para una interpretación de los desastres*. En E. Mansilla (Ed.), *Desastres: modelo para armar*. Colección de piezas de un rompecabezas social (págs. 58-70). Ciudad de Panamá: La Red. Recuperado el 18 de abril de 2019, de <https://bit.ly/2UHT4wQ>

Musgrave, R. A. (1969). *Teoría de la hacienda pública*. (J. M. Lozano Irueta, Trad.) Madrid, España: Aguilar.

Muwonge, A., & Ebel, R. D. (2015). Finanzas intergubernamentales en un mundo descentralizado. En C. Farvacque-Vitkovic, & M. Kopanyi (Edits.), *Finanzas municipales. Manual para los gobiernos locales* (págs. 1-39). Washington, DC: Banco Mundial. Recuperado el 2 de marzo de 2018, de <https://bit.ly/2dWiw9v>

Narváez Marulanda, L., Lavell, A., & Pérez Ortega, G. (2009). *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina. Recuperado el 14 de junio de 2014, de <http://bit.ly/1oiO2uG>

Pérez V., G. J. (2005). Dimensión espacial de la pobreza en Colombia. *Banco de la República: Documentos de trabajo sobre economía regional*(54). Recuperado el 02 de Mayo de 2016, de <http://bit.ly/1clLHED>

Piffano, H. L. (2005). Federalismo fiscal: una revisión de la literatura sobre la asignación de potestades fiscales (Nota 1). En H. L. Piffano, & P. UNLP (Ed.), *Notas sobre federalismo fiscal: enfoques normativo y positivo* (págs. 28-57). Argentina: Universidad Nacional de La Plata. Recuperado el 3 de septiembre de 2018, de <https://bit.ly/2RESsC0>

Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en*

*América Latina*. Recuperado el 2 de Mayo de 2016, de sitio Web Banco Interamericano de Desarrollo: <http://bit.ly/20oiZBG>

Rufián Lizana, D. M. (1993). El financiamiento en los procesos de descentralización. *Revista de la CEPAL*(50), 109-126. Recuperado el 19 de febrero de 2015, de <https://bit.ly/2s0c74V>

Ruiz, M., Pardo, A., & San Martín, R. (2010). *Modelos de Ecuaciones Estructurales. Papeles del Psicólogo*, 31(1), 34-45. Recuperado el 16 de Octubre de 2017, de <http://bit.ly/2iYAYSb>

Sánchez Torres, C. A. (2003). El concepto constitucional de autonomía fiscal y sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 5(1), 172-210. Recuperado el 12 de Mayo de 2016, de <http://bit.ly/1rY1KMr>

Sarmiento Gómez, A., & Vargas González, J. E. (1997). Características de la descentralización colombiana. CEPAL: *Serie Reformas de Política Pública*(49). Recuperado el 12 de Mayo de 2016, de <http://bit.ly/1R1HJEe>

Scott, Z., & Tarazona, M. (2011). *Study on disaster risk reduction, decentralization and political economy*. United Nations. ISDR/UNDP/Oxford Policy Management. Recuperado el 12 de Marzo de 2015, de <https://bit.ly/2LtVICy>

Trujillo Salazar, L. P. (2008). *Transferencias intergubernamentales y gasto local: Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura*. Gestión y política pública 17,2. Recuperado el 19 de Mayo de 2016, de sitio Web Redalyc: <https://bit.ly/2w0jSZM>

Zapata, J. (2010). *Las finanzas territoriales en Colombia*. Recuperado el 11 de Marzo de 2015, de <https://bit.ly/2M5B4aB>

Zapata, J. G., Acosta, O. L., & Gonzales, A. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?* Recuperado el 12 de Mayo de 2016, de sitio Web Banco Mundial: <http://bit.ly/1RrmqTK>

## ANEXO 1. OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES DEL MODELO

Variables	Función	Indicador	Tipo de variable	Unidad de medida	Fuente
<b>Dependencia de las transferencias intergubernamentales</b>	Independiente	Participación promedio de los ingresos de transferencias intergubernamentales en los ingresos totales para el periodo 2012 – 2015	Cuantitativa / continua	Porcentaje	Elaboración propia con información del DNP
<b>Inversión financiera en gestión del riesgo de desastres</b>	Dependiente	Promedio anual de la inversión total en gestión del riesgo de desastres per cápita para el periodo 2012 - 2015	Cuantitativa / continua	Dólares de 2015 por habitante	Elaboración propia con información del DNP
<b>Pobreza</b>	Interviniente	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas 2005*	Cuantitativa / continua	Porcentaje	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)
<b>Disponibilidad de recursos de libre inversión</b>	Interviniente	Promedio anual del total de recursos de libre inversión per cápita para el periodo 2012 – 2015	Cuantitativa / continua	Dólares de 2015 por habitante	Elaboración propia con información del DNP
<b>Afectación por desastres</b>	Interviniente	Índice de damnificados a nivel municipal (Mediana de la proporción de damnificados por cada 100 mil habitantes para el periodo 2012 – 2015)	Cuantitativa / continua	Damnificados por cada 100 mil habitantes	Elaboración propia con información de la UNGRD
<b>Gastos de funcionamiento</b>	Interviniente	Promedio anual del total de gastos de funcionamiento per cápita para el periodo 2012 – 2015	Cuantitativa / continua	Dólares de 2015 por habitante	DNP

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

## ANEXO 2. ESTADÍSTICOS DE BONDAD DE AJUSTE Y CRITERIOS DE REFERENCIA

Variables	Abreviatura	Criterio
<b>Ajuste absoluto</b>		
Chi-cuadrado		
Razón Chi-cuadrado / Grados de libertad	$\chi^2$ $\chi^2 / gl$	Significación > 0,05 Menor que 3
<b>Ajuste comparativo</b>		
Índice de bondad de ajuste comparativo	CFI	$\geq 0,95$
Índice de Tucker-Lewis	TLI	$\geq 0,95$
Índice de ajuste normalizado	NFI	$\geq 0,95$
<b>Ajuste parsimonioso</b>		
Corregido por parsimonia	PNFI	Próximo a 1
<b>Otros</b>		
Índice de bondad de ajuste	GFI	$\geq 0,95$
Índice de bondad de ajuste corregido	AGFI	$\geq 0,95$
Raíz del residuo cuadrático promedio	RMR	Próximo a cero
Raíz del residuo cuadrático promedio de aproximación	RMSEA	< 0,08

FUENTE: RUIZ, PARDO, &amp; SAN MARTÍN (2010)



**EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL  
Y LOS PARQUES INDUSTRIALES: EL  
CASO DEL “POLO PRODUCTIVO AGRO-  
INDUSTRIAL” EN EL CENTRO-SUR DE LA  
PROVINCIA DE CÓRDOBA, ARGENTINA  
(1997-2017)**

**LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT AND  
INDUSTRIAL PARKS: THE CASE OF  
THE “AGRO-INDUSTRIAL PRODUCTIVE  
POLE” IN THE CENTRAL-SOUTH OF THE  
PROVINCE OF CÓRDOBA, ARGENTINA**

**María Florencia Valinotti<sup>1</sup>**

Recibido: 12/03/2019

Aceptado: 07/05/2019

**RESUMEN**

Este trabajo tiene como objetivo comprender los vínculos entre gobiernos locales y actores socio-económicos dominantes para la producción de perfiles productivos mediante la herramienta parque industrial. A partir de un estudio de caso, nos centramos en el proceso de construcción y desarrollo del parque industrial municipal de la localidad de General Deheza, Córdoba (1997-2017). Entendemos que constituye un caso paradigmático para dar cuenta del proceso mediante el cual, un proyecto empresarial ingresa a la agenda del gobierno local y deviene en un proyecto socio-político para la ciudad. Se concluye sobre la pertinencia de abordajes empíricos que enfatizan las interrelaciones entre municipio y actores socio-económicos en la producción conjunta de perfiles productivos a nivel ciudad y región.

**PALABRAS CLAVES:** Gobiernos locales, actores socio-económicos dominantes, perfil productivo, parque industrial, ciudad

1. Universidad Nacional de Villa María/Conicet . Villa María, Argentina. Contacto: flovalinotti@gmail.com

**ABSTRACT:**

*The aim of this paper is to understand the links between local governments and dominant socio-economic actors for the production of productive profiles through the industrial park tool. Based on a case study, we focused on the process of construction and development of the municipal industrial park of the General Deheza, Córdoba (1997-2017). We understand that it constitutes a paradigmatic case to account for the process by which a business project enters the agenda of the local government and becomes a socio-political project for the city. It concludes on the relevance of empirical approaches that emphasize the interrelationships between the local government and socio-economic actors in the joint production of productive profiles at city and regional level.*

**KEY WORDS:** *local government, dominant socio-economic actors, productive profiles, industrial park, city.*

**INTRODUCCIÓN**

A comienzo de la década de 1990 Argentina se insertó en una nueva división internacional-regional del trabajo, lo que propició una mayor especialización productiva con epicentro en el llamado complejo oleaginoso sojero. En este contexto, emergen nuevos espacios de acumulación y se consolidan renovados actores socio-económicos.

El centro-sur de la provincia de Córdoba se inserta en esta matriz productiva mediante la preeminencia de la soja como cultivo principal (González Asis, 2015). En adición, se desarrolla un complejo agro-industrial de gran envergadura que organiza el espacio local y regional.

Por ello, este trabajo de investigación tiene por objetivo comprender las vinculaciones entre gobiernos locales y actores socio-económicos dominantes para la producción de perfiles productivos mediante la herramienta parque industrial. A partir de un estudio de caso, nos centramos en el proceso de construcción y consolidación del parque industrial municipal de la localidad de General Deheza, Córdoba (1997-2017). Entendemos que constituye un caso paradigmático para dar cuenta del proceso mediante el cual, un proyecto empresarial ingresa a la agenda del gobierno local y deviene en un proyecto socio-político para la ciudad.

El artículo se inserta en una línea de investigación que articula marcos conceptuales ligados a los nuevos estudios regionales y la Geografía Crítica. Con ello se procura comprender las transformaciones socio-productivas desde una mirada socio-espacial en áreas de la región pampeana de la provincia de Córdoba.

Se concluye que los estudios empíricos de pequeñas localidades del interior de la provincia constituyen un insumo fundamental para dar cuenta de las características que asume el desarrollo económico territorial en el contexto de la nueva matriz productiva. En adición, consideramos que los beneficios propios de un parque industrial se ven potenciados si forman parte de un proyecto socio-territorial tendiente a crear especializaciones productivas.

La estrategia argumental que se seguirá es la siguiente: (a) Se presenta de manera esquemática la definición de parque industrial considerando su vínculo con el ordenamiento territorial y las nuevas estrategias espaciales del capitalismo. (b) Se presenta el enfoque del desarrollo económico local-regional desde una perspectiva crítica (c) Se analizan las transformaciones socio-productivas de la localidad de General Deheza con el objeto de identificar a los actores socio-económicos dominantes (d) Se describe la creación y consolidación del Parque Industrial “Adrián P. Urquía” desde una perspectiva histórica. (e) Se analiza comprensivamente el proceso mediante el cual el proyecto empresarial deviene en un proyecto socio-político para la ciudad. (f) Por último se esbozan las principales conclusiones de la investigación.

## 1. LOS PARQUES INDUSTRIALES: ENTRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LAS ESTRATEGIAS ESPACIALES DEL CAPITALISMO

Los Parques Industriales surgieron en el Reino Unido y los Estados Unidos a comienzos del siglo XX aunque su época de expansión como política industrial fue luego de la Segunda Guerra Mundial en el marco del modelo fordista de acumulación. En América Latina la utilización de esta herramienta es más reciente y data aproximadamente desde comienzos de la década de 1980 (Rodríguez Miranda, et al, 2014).

La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) lo define como “un terreno urbanizado y subdividido en parcelas, conforme a un plan general, dotado de carreteras, medios de transporte y servicios públicos, que cuenta o no con fábricas construidas (por adelantado), que a veces tiene servicios e instalaciones comunes y a veces no, y que está destinado para el uso de una comunidad de industriales” (ONUDI, 1979: 06).

Se reconoce a los Parques Industriales como uno de los principales instrumentos para planificar la localización de industrias en un territorio (Rodríguez Miranda, et al, 2014: 11). No obstante, sus objetivos pueden expan-

dirse más allá del ordenamiento territorial para contemplar la promoción del desarrollo económico local en sus distintas variantes, a saber: clusters, sistemas de innovación, cadenas de valor, entre otros.

También puede pensarse a los Parques Industriales como una estrategia espacial eficiente para acelerar el tiempo de rotación del capital dado que sus objetivos se concentran en:

“La reducción de los costos de inversión (suelo, infraestructura) y servicios comunes, el surgimiento y densificación de redes de empresas (encadenamientos productivos, subcontratación), el incremento de eficiencia de las fábricas (debido a la optimización del diseño y el acrecentamiento de la especialización) y el aumento de la eficacia de la logística y los transportes, por medio de la disminución de los conflictos ocasionados por la superposición de distintos usos del suelo (reducción de la fricción del flujo de circulación)” (Briano,2015:41)

De esta forma, y desde una mirada crítica, podemos ubicar a los Parques Industriales en el marco de un conjunto de estrategias espaciales desarrolladas por el capital tendientes a solucionar, de manera parcial y transitoria, la caída tendencial de la tasa de ganancia (Harvey, 2004). Estas estrategias adquirieron especial relevancia desde la década de 1970 cuando comenzó a cobrar impulso el proceso de reestructuración productiva a nivel global. La formación de un nuevo sistema tecnológico y la re-emergencia del neoliberalismo desembocaron en una “nueva fase de modernización capitalista, de la que constituyen aspectos medulares la globalización y la informatización de la economía mundial” (Mattos, 2006: 41).

En efecto, la pérdida de productividad y competitividad que aquejaba a la gran empresa verticalmente integrada y organizada bajo principios tayloristas, junto con la revolución tecnológica en curso, habilitaron un proceso de descentralización productiva y de dispersión de nodos hacia diversos lugares del espacio mundial de acumulación (De Mattos,2006). La organización flexible de la producción, mediante la externalización de procesos y la tercerización de actividades, configuró una nueva arquitectura productiva en base a nodos y redes empresariales de alcance global. No obstante, estos nodos y redes se encuentran anclados en territorios susceptibles de potenciar su crecimiento y expansión.

Los parques industriales pueden conceptualizarse como “nuevos artefactos de la globalización” (De Mattos, 1999: 50). Dado que en América Latina en general, y en Argentina en particular, se consolidaron en el marco de la

nueva inserción en la división regional-internacional del trabajo propiciada por el “shock de políticas neoliberales y la convertibilidad” (Briano, 2015: 12). En este sentido, y como tendencia general, los parques se localizaron en las coronas periféricas de las metrópolis, producto del menor valor de la tierra, en el contexto del creciente rol de las regiones metropolitanas como nexos de articulación de mercados internacionales de bienes y servicios (Fritzsche y Vio, 2005 en Briano, et al, 2007).

Siguiendo a los nuevos desarrollos teóricos de la Geografía Crítica, entendemos que el territorio es el resultado de la apropiación concreta o abstracta –representaciones del espacio- de un actor que con su acción territorializa el espacio. Así, “el territorio es un espacio en el que se ha proyectado trabajo, energía e información y que, en consecuencia, revela relaciones marcadas por el poder” (Raffestein, 2011: 102). Tomando la ya clásica definición de Santos (2000) se entiende que “el espacio está formado por un conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y de sistemas de acciones (Santos, 50: 2000). Toda acción que implique un ejercicio de poder o influencia sobre el espacio se entiende como un acto de territorialización en beneficio de un sector de la sociedad por sobre otros (Finola, et al, 2017).

Por ello, en tanto “sistemas de objetos” (Santos, 2000: 50) los parques industriales propician una nueva construcción del espacio y un nuevo funcionamiento del territorio al servicio de la competitividad económica. Estos lugares productivos son “verdaderos tejidos que atraen o rechazan ciertas localizaciones corporativas (...) [y] la modernización sólo puede darse cuando se acepta adaptar ese tejido” (Silveira, 2007: 24).

En ese sentido, los parques industriales pueden ser concebidos como herramientas para la producción de perfiles productivos territoriales. Las características que asume ese perfil dependen del tipo de actores que se instituyen como dominantes y de su capacidad de influencia en los distintos niveles del Estado. Por ello, entendemos siguiendo a Harvey (2012) que “las configuraciones regionales de la división del trabajo y los sistemas de producción dependen pues, en resumen, de la conjunción de fuerzas económicas y políticas más que de las llamadas ventajas naturales” (164) Su materialización implica una particular articulación de las esferas de actividad del capital, que puede ser clausurada por dispositivos territoriales institucionales bajo tutela estatal.

A continuación daremos cuenta de manera sintética de lo que Víctor Fernández y José Ignacio Vigil (2008) denominan como la “nueva ortodoxia

regionalista" (19) procurando identificar sus fortalezas y debilidades. A pesar de los reparos que realizamos con respecto a algunos supuestos implícitos del enfoque, entendemos que esta perspectiva realiza un abordaje más amplio de los procesos de desarrollo económico. Esto es así, en tanto considera a los parques industriales como una herramienta en el marco de un conjunto de políticas públicas locales y prácticas empresariales.

## 2. EL ENFOQUE DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL-REGIONAL: UNA MIRADA CRÍTICA

Las teorías del desarrollo local se originaron en la década de 1980 en Europa como producto de la crisis del Estado Benefactor y su consecuente retirada de espacios que antes regulaba. Los antecedentes inmediatos se encuentran en la noción de "distrito industrial" introducida por Becattini (2004) a partir del estudio de la experiencia en la "Tercera Italia". Los distritos industriales están delimitados geográficamente a partir de una construcción histórica particular, donde se encuentran aglomeradas pequeñas y medianas empresas que desarrollan relaciones simétricas, realizando una división social del trabajo intra-territorial. A mediados de la década de 1990 este enfoque es complementado con el aporte de las denominadas "ventajas dinámicas" sustentadas en altos niveles de innovación (Fernández, et al, 2006). En efecto, se sostiene que la innovación asegura mayor sustentabilidad a los procesos de crecimiento endógeno "al facilitar el control dentro del territorio de las porciones más dinámicas de las cadenas de valor y la endogeneidad del proceso de acumulación local (Fernández, et al, 2006: 18). El concepto central de esta perspectiva refiere a los "sistemas locales de innovación" (Yoguel, et al, 2009: 68) a los que se define como "el espacio de interacción entre empresas y entre empresas e instituciones en una ubicación geográfica común que incluye tanto las relaciones de competencia como de cooperación (Yoguel, et al, 2009: 68).

Otro enfoque importante es el desarrollado por la escuela anglosajona con el concepto de Cluster que es introducido por Michel Porter (Moncayo, 2002: 07) para explicar las ventajas competitivas de las regiones. En los clusters las industrias competitivas están usualmente vinculadas a través de relaciones horizontales (clientes comunes, tecnología, servicios de apoyo) y en muchas ocasiones están localizados en una sola ciudad o región, lo cual remite al concepto de ventajas competitivas locales. Pero lo que distingue el concepto de Cluster es que en ellos los encadenamientos productivos se realizan desde la posición dominante de una actividad por lo que la organización socio-territorial difiere del distrito industrial marshaliano. Por

el contrario su organización contempla importantes asimetrías entre los eslabones de la cadena productiva.

Para Vázquez Barquero (2000) el desarrollo económico local constituye “un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región” (21). Un concepto relevante para el autor es el de “sistemas productivos locales” (Vázquez Barquero, 2000: 23) el que desarrolla en el marco del enfoque del desarrollo endógeno. Este último se entiende como “una aproximación territorial al desarrollo, que hace referencia a los procesos de crecimiento y acumulación de capital de una localidad o un territorio, que tiene una cultura e instituciones que le son propias y en las que se basan las decisiones de ahorro e inversión” (Vázquez Barquero, 2007:184). En esta perspectiva, las políticas de desarrollo local ocupan un lugar destacado dado que, pese a su diversidad, se proponen incidir sobre las fuerzas y mecanismos determinantes del proceso de acumulación de capital (Vázquez Barquero, 2007). Es decir que la gestión territorial se orientará a propiciar de manera concertada entre actores públicos y privados, la sinergia de los elementos que conforman el desarrollo endógeno, a saber: el desarrollo empresarial y la creación de redes de empresas, la difusión de las innovaciones y el conocimiento, el desarrollo urbano y el tejido institucional.

Las políticas para el desarrollo local se pueden clasificar en tres grandes grupos, a saber: el primer conjunto puede entenderse como el “*hardware*” (Vázquez Barquero, 1996:105) del desarrollo. Aquí ubicamos a todas las infraestructuras que sirven al sistema productivo como las redes de transporte y comunicaciones, los parques industriales, y los hospitales o escuelas. Estas acciones caracterizaron a la política regional tradicional, principalmente el período comprendido entre 1945-1970. El segundo grupo engloba el “*software*” (Vázquez Barquero, 1996:105) del desarrollo, es decir, todas aquellas medidas que inciden sobre los aspectos cualitativos y de carácter inmaterial del desarrollo. Se destacan en este grupo “la cualificación de los recursos humanos, el *know how* tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora existente, la información existente en las organizaciones y empresas, la cultura de desarrollo de la población” (Vázquez Barquero, 1996:105). Por último, el tercer grupo de políticas comprende el “*orgware*” (Vázquez Barquero, 1996:106) o la organización y gestión del crecimiento. Para ello es necesario fomentar la cooperación público-privada y privada-privada. Se destacan en relación a la primera forma de cooperación el asociacionismo o las agencias de desarrollo que institucionalizan estos vínculos. Para la cooperación entre privados se resaltan

las redes de empresas y organizaciones en función de objetivos concretos (Vázquez Barquero, 1996).

Siguiendo a Alburquerque (2004) la naturaleza territorial del desarrollo económico ha sufrido una marginalidad teórica dado el predominio que ha tenido en la teoría económica el estudio de la empresa o sector económico aislado del territorio. Por ello, “el enfoque del desarrollo económico local viene a destacar (...) los valores territoriales de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basadas tan sólo en la gran industria, sino en las características generales y locales de un territorio determinado” (Alburquerque, 2004: 158).

El autor realiza una distinción entre el enfoque de cluster y el de distritos industriales o proyectos territoriales (Alburquerque, 2006). El primero, se centra en la búsqueda de fuentes competitivas a partir de aglomeraciones empresariales territoriales. Aquí el territorio es funcional al proyecto productivo ya que constituye un papel clave en la estrategia competitiva. De esta forma, lo local no hace a la esencia misma del proyecto por lo que en ciertas circunstancias la empresa puede des-localizarse parcial o totalmente. Por el contrario, el segundo enfatiza un desarrollo de tipo local donde el agrupamiento de empresas y la comunidad de personas cumple un rol estratégico. Se destacan los procesos participativos *bottom up* para la producción colectiva de proyectos territoriales.

En este esquema el territorio tiene un activo relacional y constituye su elemento central dado que el proyecto socio-territorial está orientado al desarrollo económico y social de las empresas y personas del lugar (Rodríguez, et al, 2014).

A partir de esta diferencia Rodríguez y Troncoso (2014) construyeron una matriz analítica para “caracterizar territorios y trayectorias en función de la articulación entre proyectos empresariales y proyectos territoriales” (16). Esta herramienta conceptual se compone de dos ejes que muestran por un lado, la relación respecto del capital social y el acuerdo sobre un proyecto colectivo territorial<sup>2</sup>. Por otra parte, en el eje vertical muestra el vínculo entre un proyecto empresarial y su grado de relación con las iniciativas loca-

2. Se contemplan distintas situaciones entre las que encontramos: a) la ausencia de capital social, b) la presencia de capital social pero con proyectos territoriales en conflicto o desarticulados, y por último la mejor clasificación c) la presencia de capital social y el acuerdo entre los diversos actores sobre un proyecto socio-territorial de desarrollo Rodríguez y Troncoso (2014).

les<sup>3</sup>. Se concluye que existe un potencial alto para un proyecto de desarrollo territorial endógeno cuando el proyecto empresarial articula con el territorio, y éste a su vez cuenta con capital social y consensos entre sus actores para darle sustentabilidad en el tiempo. Lo significativo del enfoque es que introduce la posibilidad de que existan iniciativas locales de desarrollo en conflicto tanto explícito o latente<sup>4</sup>. Esto puede ser así, dada la asimetría de poder entre los actores locales lo que puede derivar en la imposición de un proyecto de desarrollo territorial.

El recorrido teórico realizado hasta aquí nos permite plantear algunas observaciones con respecto a los postulados del enfoque. Primero, si bien se reconoce que el territorio se “produce” no existe una distinción sobre quiénes y cómo lo hacen. Esta “ausencia” bloquea las indagaciones sobre la diversidad de formas en que el territorio puede organizarse. Un contrapunto a esta crítica podría ser la posición teórica de Albuquerque ya mencionada. Sin embargo, a nuestro entender y basándonos principalmente en la evidencia de nuestro trabajo empírico, los actores territoriales cuentan con recursos de poder diferenciales. Esto trasunta en variadas formas de imposición de intereses particulares a modo de proyectos colectivos. Por ello nos parece pertinente la propuesta de Rodríguez y Troncoso (2014) quienes reconocen a las relaciones de poder como un elemento constitutivo de la dinámica que adquieren los perfiles territoriales de desarrollo socio-económico.

Segundo, se parte de un supuesto implícito que sostiene que los casos “exitosos” son aquellos que logran potenciar la valorización privada del capital en el territorio. Esta posición se acentúa más en la visión de cluster ya que el objetivo es la competitividad de las empresas en el territorio. En el enfoque del desarrollo endógeno, además de la competitividad empresarial, se considera la necesidad de aumentar el bienestar de la población local. Sin embargo, no está claro si ese bienestar se centrará más en generar empleos o si girará en torno a propiciar mayores niveles de igualdad social<sup>5</sup>.

3. Se examinan tres situaciones: a) no hay proyecto empresarial, b) proyecto empresarial no articulado con el territorio y c) proyecto empresarial (externo o interno) que articula con iniciativas locales de desarrollo Rodríguez y Troncoso (2014).

4. La asimetría puede ser tan grande que se impide que el conflicto sea explícito Rodríguez y Troncoso (2014)

5. Entendemos que existen diferencias entre concebir como “exitoso” una experiencia de desarrollo territorial que sólo se centra en la cantidad de empleos que genera sin considerar la calidad del mismo, ni las diferencias sociales que propicia. Contra un proyecto centrado en generar no sólo empleo sino condiciones que habiliten mayores niveles de libertad e igualdad social.

De esta forma, tal como afirma Craviotti (2008) es posible identificar trabajos de investigación cuyos intereses remiten a posiciones ideológicas distintas. De manera esquemática unos se centran en la competitividad de los espacios locales a nivel global pasando por alto las relaciones de poder y conflicto que emergen en el territorio. Mientras que el otro enfoque resalta la necesidad de lograr mayores niveles de equidad social, la participación de sectores tradicionalmente excluidos al tiempo que se preguntan por las condiciones que permiten que algunos temas -y no otros- se instalen en la agenda pública.

Para De Mattos (1999) en términos epistemológicos los desarrollos teóricos que se engloban en el concepto de “desarrollo económico local-regional” adscriben a las nuevas teorías neoclásicas del crecimiento endógeno que surgieron en la segunda mitad de la década de 1980. Las mismas estructuran sus hipótesis en torno a una *“función de producción donde la tasa de crecimiento depende (...) del stock de tres factores: capital físico, capital humano y conocimiento (o progreso técnico), que pueden ser objeto de acumulación y, además, generan externalidades”* (De Mattos, 1999: 191). De esta forma sustituyen los postulados neoclásicos ortodoxos de la competencia perfecta, los rendimientos a escala y la tendencia a la convergencia regional<sup>6</sup> para aceptar la existencia de externalidades positivas, rendimientos decrecientes, la competencia imperfecta y se alejan de la tendencia a la convergencia<sup>7</sup>.

En este enfoque, la empresa privada constituye el actor principal susceptible de propiciar procesos de acumulación de factores productivos, de aumentar la productividad y por lo tanto, el crecimiento. Por ello consideran que “el crecimiento a largo plazo es un fenómeno económico endógeno” (De Mattos, 1999: 192) debido a que son los actores económicos territoriales los que realizan las inversiones motivados por la ganancia. Estos supuestos, sugieren un abanico de políticas públicas destinadas a propiciar la valorización privada del capital en el territorio que, a diferencia de la perspectiva

6. El artículo del economista Robert Solow “A contribution to the theory of economic growth” publicado en 1956 constituye el punto de referencia del inicio de las teorías neoclásicas del crecimiento, propuesta como respuesta y alternativa a los modelos keynesianos predominantes en ese entonces en la Economía del Crecimiento. La hipótesis más importante afirma que el rendimiento marginal del capital es decreciente, lo que implica que la tasa de crecimiento del stock de capital per capita, disminuye a medida que este stock crece. De esta forma la tasa del crecimiento del producto a largo plazo depende de la incorporación de progreso técnico, no de la acumulación de capital. El modelo establece un punto estacionario que será alcanzado por todos ya que el progreso técnico se difunde por todo el mundo lo que generaría una tendencia a la convergencia.

7. En relación al primer factor de la producción, el capital físico, postulan la existencia de externalidades positivas asociadas a la inversión que se traducen en retornos crecientes a escala. El stock del segundo factor, el capital humano, está condicionado por el volumen de recursos destinados al sector que lo produce. Así, se enfatizan los procesos de aprendizajes en la práctica como una forma de aumentarlo. Por último, el stock de conocimientos como resultante de una actividad económica remunerada, afecta la estructura de los mercados y la modalidad de concurrencia, por ello revalorizan la educación formal y la lyD. (De Mattos, 1999: 191)

neoclásica ortodoxa, acepta cierto grado de regulación estatal. La misma debe estar destinada a asegurar la gestión de externalidades y provisión de bienes públicos, garantizar los derechos de propiedad intelectual y física, regular el sector financiero y las relaciones económicas externas, eliminar distorsiones económicas y desarrollar una política regional orientada a activar el potencial endógeno del lugar. (De Mattos, 1999: 186)

De acuerdo con Víctor Fernández y José Ignacio Vigil (2008), existe una “nueva ortodoxia regionalista” (Fernandez, et al, 2008:19) que se impone desde mediados de la década de 1990 a partir del concepto de “cluster”. Esta desarrolla un imaginario que lo concibe como una unidad autosuficiente y armónica que puede ser potenciada por la cooperación público-privada. Sin embargo no toma en cuenta las heterogeneidades de los actores, las formas de organización que surgen de ellos, y la dinámica inherentemente conflictiva de los procesos de construcción de poder local. Por ello, para los autores es imprescindible considerarlos como instancias penetrables, condicionadas, vulnerables y heterogéneas “con articulaciones económico-sociales asimétricas, en la que determinados actores –incluso de base externa– asumen posiciones de comando en la estructura económico-productiva interna, pero con enlaces privilegiados a su vez a las redes multiescalares que operan fuera del propio sistema de producción local” (Fernandez y Vigil, 2007:16).

Las disquisiciones establecidas por De Mattos (1999), Craviotti (2006) y Fernández (2007,2008) nos abren paso para indagar en el sistema de actores territoriales que se instituyen como dominantes, los conflictos que derivan de ello, sus enlaces con otras escalas espaciales y sus proyecciones territoriales. En adición, consideraremos la propuesta analítica de Rodríguez y Troncoso (2014) en torno a las nociones teóricas de “proyectos empresariales” y “proyectos socio-territoriales”.

A continuación presentaremos brevemente la trayectoria socio-productiva de la ciudad de General Deheza para identificar el sistema de actores territoriales. Posteriormente, describiremos el proceso de construcción y consolidación del parque industrial desde una perspectiva histórica. Finalmente, daremos cuenta del proceso de acoplamiento del gobierno local al proyecto empresarial dominante y su transformación en un proyecto socio-territorial local.

### 3. LA TRAYECTORIA SOCIO-PRODUCTIVA DE LA LOCALIDAD DE GENERAL DEHEZA, CÓRDOBA

La ciudad de General Deheza está localizada en el centro sur de la provincia de Córdoba, pertenece al departamento Juárez Celman y se encuentra a 218 kilómetros de distancia de Córdoba capital. La localidad surgió producto de la expansión del ferrocarril (1874) lo que permitió la llegada y el establecimiento de inmigrantes en el marco de la ley provincial de colonización agrícola<sup>8</sup>. En sus orígenes, la población en sus tuvo un importante componente inmigratorio, principalmente italiano (región del Piamonte y La Marche) y en menor medida español.

En esta época, como en toda la Pampa Húmeda, las principales actividades económicas eran las agrícolas-ganaderas. De acuerdo con los registros históricos locales, los colonos que se radicaron entre fines del siglo XIX y principios del XX se encontraron con una tierra inhóspita en la inmensidad de la llanura. Por lo que las condiciones de vida fueron muy duras debiendo “partir de la nada” (Cóser, 2010: 03).

Durante las primeras décadas del siglo XX las actividades productivas se concentraban en la siembra de cereales (trigo, lino, maíz, alfalfa) y la actividad ganadera orientada a la explotación tambera. Sin embargo, será a partir de mediados de la década de 1940 cuando comienzan a vislumbrarse profundos cambios. La creación de las primeras empresas agro-industriales transformará de manera progresiva la fisonomía local, realizando un lento pero progresivo pasaje poblacional de la zona rural a la urbana (Cóser, 2010: 336).

En el plano productivo la actividad láctea ingresó en un período de crisis, que llevó finalmente a abandonarla y a reorientar la producción agrícola hacia los cereales y oleaginosas, reemplazando el lino por el maní y el girasol. En un primer momento la localidad constituye un espacio donde se acopia las materias primas siendo esta actividad el precedente inmediato de la posterior evolución hacia empresas agro-industriales.

Durante el período 1930-1976 se crearon en el territorio un molino harinero en 1931 (Gastaldi, 2019) y una aceitera con fecha de fundación en 1948

8. Durante la década de 1880 siguiendo uno de los principios rectores del proyecto político liberal-oligárquico “gobernar es poblar”, se establecieron una serie de disposiciones para fomentar la inmigración extranjera entre la más importante cuenta la “Ley de colonización agrícola”. La ciudad formó parte de la segunda etapa de colonización denominada “colonización privada por venta” que inició en 1886 con la segunda ley provincial de colonización; proceso que se consolidó con la llegada de la Estación del ferrocarril Andino (Coser, 2010)

(AGD, 2019), ambas de capitales locales. La producción se orientaba a un mercado interno en expansión en el marco del cambio en el régimen de acumulación de capital (Basualdo, 2013) y su reorientación hacia el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones. En esta etapa, el campo que comprende a los actores socio-económicos territoriales<sup>9</sup> se va ampliando producto de la incorporación de “empresarios industriales”<sup>10</sup>, a una estructura económica donde predominaban los “colonos”<sup>11</sup>. Al mismo tiempo la economía local comienza a orientarse progresivamente hacia la actividad agro-industrial.

Sin embargo, las transformaciones territoriales más radicales serán desde mediados de la década de 1970 en el marco de la instauración de un nuevo patrón de acumulación de capital<sup>12</sup>. Dicho patrón acentuó la tendencia hacia la especialización en la explotación de recursos naturales y se consolidó a comienzos de la década de 1990 cuando Argentina se inserta en una nueva división internacional-regional del trabajo<sup>13</sup>. Es en este contexto en que el complejo oleaginoso sojero argentino<sup>14</sup> se convierte en el principal complejo exportador del país.

9. En esta investigación nos centramos en el estudio de los actores económicos que comandan el proceso material (y simbólico) de la sociedad. Por ello no estudiamos a los trabajadores en relación de dependencia.

10. Esta distinción es analítica y refiere al tipo de actividad que realizan, sin embargo las distancias no son rígidas entre los “colonos” y los “empresarios industriales”. En muchos de estos pueblos son algunos colonos los que deciden invertir en otro tipo de actividad por lo que tienen una doble figura socio-productiva. En el caso que investigamos, las empresas industriales, en sus inicios, recibieron aportes financieros de actores del sector primario.

11. Son productores agropecuarios denominados localmente “colonos” ya que son hijos y nietos de los inmigrantes que llegaron al territorio entre 1880-1910.

12. En efecto, mediante una redefinición de la política económica se propició el abandono del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones y se desplazó el mercado interno como espacio privilegiado de acumulación (Basualdo, 2013).

13. Este nuevo paradigma global se caracterizó por desarmar los anclajes nacionales en los que se posicionaba el capital transnacional agroindustrial para sustituirlos por plataformas productivas en los países del Sur. Las plataformas se orientan a satisfacer las necesidades de abastecimiento globales de las grandes corporaciones. Es en ese contexto que emergen los “nuevos países agrícolas” tales como Argentina, dado que constituye un territorio eficiente para las empresas transnacionales (Gras y Hernández, 2013)

14. El complejo oleaginoso argentino comprende desde la producción de granos, la industrialización (aceites crudos y refinados, residuos de la industria aceitera procesados –pellets-y biodiesel) y la comercialización de los mismos (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; 2011). La soja es la oleaginosa que reviste mayor importancia ya que explica el 84% de la producción total de aceites, seguida desde lejos (15%) por el girasol y el resto de los aceites como el de lino, maíz, oliva, algodón y el maní. En cuanto a su estructura se caracteriza por concentración de la producción, comercialización e industrialización en un número reducido de actores por los que se conforma un mercado de soja para exportación de carácter oligopsonía con predominancia de capitales extranjeros. (Giancola, et al, 2009: 27).

Las transformaciones productivas propiciadas desde el nivel macro-nacional incidieron en la dinámica de los actores socio-económicos territoriales. En primer lugar, la industria aceitera local pasa a formar parte de un grupo reducido de empresas que concentran la producción, comercialización e industrialización de la soja. En efecto, su táctica empresarial giró en torno a consolidarse como uno de los principales jugadores o como una mega-empresa agropecuaria (Gras, et al, 2013) a nivel nacional dentro del complejo oleaginoso argentino.

Con esta finalidad desarrolló una estrategia de adquisición y construcción de nuevas plantas al exterior del territorio originario, tanto en la provincia de Córdoba como fuera de ella. En 1985 adquiere en sociedad con Bunge S.A. "Terminal 6" en el puerto de Rosario<sup>15</sup> y a mediados de la década de 1990 adquiere la concesión del ex-ferrocarril Mitre<sup>16</sup>. Las innovaciones en el plano organizativo, logístico y en escala de producción permitieron que la empresa participe en toda la cadena de valor de las oleaginosas desde la siembra, el acopio, la industrialización, la comercialización y la exportación.

En segundo lugar, tanto el molino harinero como la aceitera local incursionan en la selección de maní confitería dada la apertura de nuevos mercados en el exterior a partir de mediados de la década de 1970. La primera planta fue creada en 1976 por la firma Gastaldi quien se reconoce como pionera en la actividad en la Argentina (Gastaldi, 2019). Posteriormente Aceitera General Deheza (en adelante AGD) crea su planta de selección de maní en 1982 (AGD, 2019).

La trayectoria empresarial que delinea AGD en los últimos 40 años transformó la estructura relativamente homogénea del territorio, que se asemejaba en sus inicios a la idea original de distrito industrial presentado por Becattini. Por el contrario, la prevalencia de un actor socio-económico (AGD), dado el dominio de los recursos materiales territoriales y extra-territoriales, configura un sistema de actores heterogéneo y jerárquico.

A su vez, mediante AGD la localidad ha reforzado la especialización de su perfil productivo en torno a la industrialización de materias primas. En

15. Constituye en la actualidad el complejo agroindustrial exportador más importante de América Latina. Allí tiene lugar la molienda de la soja, producción de biodiesel y glicerina refinada.

16. Fue una inversión central en términos de innovaciones logísticas ya que le permite conectar las distintas instalaciones de almacenaje que posee distribuidas en distintos puntos claves de producción de materias primas con las plantas industriales y el puerto.

ese sentido, funciona como el principal centro acopiador regional de maíz y soja<sup>17</sup> al tiempo que su refinería transforma aceites vegetales crudos en comestibles<sup>18</sup>. La industria del maní que fuera pionera en el territorio, le imprime un mayor grado de especialización dada la impronta regional del cultivo<sup>19</sup>.

Con todo, las dimensiones productivas de AGD propiciaron el desarrollo de un conjunto de pequeñas y medianas empresas proveedoras de servicios industriales altamente especializados. Esto generó un proceso creciente de aglomeración empresarial en torno a esta empresa madre.

La descripción de la evolución socio-productiva de la localidad nos permite reconocer el sistema de actores territoriales actuales, que plasmamos en el siguiente cuadro:

**CUADRO 1:**

Tipo de actores socio-económicos	Características
Dominante	AGD: por su escala productiva, por su tamaño en términos de manejo del mercado de las oleaginosas (soja, girasol y maní) puede imponer condiciones al resto de los actores del territorio. Además es el principal empleador de la ciudad por lo que es posible presentar su interés particular como interés general.
Intermedio	Molino Harinero-Planta Maní (Gastaldi) y Productores Agropecuarios: si bien están condicionados <sup>20</sup> por AGD tienen márgenes de autonomía.
Subordinado	Conjunto de pequeñas y medianas empresas proveedoras de servicios industriales. Dependen de manera directa e indirecta de la dinámica de AGD.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE AL TRABAJO DE CAMPO.

17. AGD ha construido en General Deheza, una nueva celda de acopio de soja cuyas dimensiones y capacidad la convierten en una de las mayores instalaciones de Latinoamérica (AGD, 2019)

18. La refinería de esta planta transforma 700.000 litros diarios de aceites crudos en aceites comestibles con destino a los mercados de consumo y la planta de envasado de aceites cuenta con una capacidad para embotellar 17 19. Es una industria regional ya que la producción se concentra en más del 95% en la provincia Córdoba, (Busso, et al, p. 2003). De acuerdo con la Cámara Argentina del Maní el "Cluster del maní" está formado por 25 empresas entre las cuales hay Pymes y Cooperativas de capital local y dos empresas de capital extranjero. 2 (dos) se encuentran localizadas en Salta y 23 en la provincia de Córdoba. Del total de las industrias localizadas en la provincia de Córdoba (23), más del 70% de las mismas están situadas en el triángulo formado por las ciudades de Río Cuarto, Villa María y La Carlota, lo que permite una importante especialización productiva de la región.

20. Las condicionalidades para la empresa provienen de la estructura del "cluster" (CAM) del maní donde AGD es el actor más grande en términos de niveles de producción. En el caso de los productores agropecuarios la presión proviene de la tendencia -que comenzó en la década de 1950- de subordinación de la producción agraria a la industria (Gras y Hernández, 2013). En términos fácticos esto se traduce en una apropiación del valor mayor por parte del sector industrial mediante el sistema de precios.

#### 4. LA CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL PARQUE INDUSTRIAL “ADRIÁN P. URQUÍA”, GENERAL DEHEZA

El Parque Industrial “Adrián P. Urquía” está localizado en la ciudad de General Deheza, en el centro-sur de la provincia de Córdoba, Argentina. Forma parte de un corredor productivo delimitado en sus extremos por las ciudades de Villa María y Río Cuarto. Al igual que la mayoría de los municipios de la provincia es de tamaño reducido si consideramos que de acuerdo con los resultados del Censo Nacional de Población del año 2010 se contabilizaron 11.083 personas.

Su fecha de fundación data de 1997 y lleva el nombre “Adrián P. Urquía” en referencia al empresario y hacedor dehecino<sup>21</sup> (Coser, 2010). Ocupa un predio de 100 hectáreas subdivididas en parcelas cuyas superficies oscilan entre 0,62 y 2,25 hectáreas. La institución patrocinadora fue la municipalidad de General Deheza quien en esa fecha compró una franja de tierra destinada para uso industrial<sup>22</sup> ubicada en el ejido urbano sobre la ruta nacional 158. Esta forma parte de lo que la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) define como el Eje de Integración y Desarrollo, Corredor Mercosur-Chile (IIRSA, 2018). Por ello ubicamos la emergencia de este espacio, al igual que la región metropolitana de Buenos Aires, en el marco de la nueva inserción en la división regional-internacional del trabajo propiciada por el “shock de políticas neoliberales y la convertibilidad” (Briano, 2015: 12).

Formó parte de la primera etapa de creación de parques industriales en la provincia de Córdoba al tiempo que fue uno de los primeros en ser registrados a nivel nacional en el año 2009, lo que habilitó la aplicación de la Ley de Promoción Industrial. La evolución en el número de empresas radicadas permite establecer cierta continuidad en el desarrollo y consolidación del espacio tanto en la convertibilidad (1996-2001), en la pos-convertibilidad (2003-2015) y en la actual re-edición del modelo neoliberal (2015-2017).

Si consideramos la periodización anterior la primera etapa se caracterizó por la radicación de cuatro empresas locales que estaban anteriormente

21. Fue el empresario fundador de AGD, Adrian P. Urquía, conocido localmente como “Ñoño”. Fue intendente municipal por dos mandatos consecutivos durante el período 1958-1962 y 1973-1978. Es considerando “como uno de los principales referentes de la historia local” (Coser, 2010: 93)

22. A los efectos del ordenamiento urbano se denomina a este espacio “Área de Asentamiento Industrial y de Servicios (ADAIS)” (Esquema de Ordenamiento Urbano, 2008)

en la ciudad. De manera progresiva se van instalando emprendimientos, principalmente del rubro metalmecánico y de servicios de mantenimiento industrial en conexión a las necesidades de la industria aceitera local. Para el año 2001 el parque contaba con 21 empresas.

La segunda etapa (2003-2015) se distinguió en términos macroeconómicos por la salida de la convertibilidad y la consecuente devaluación del peso argentino sumado a una política de pesificación asimétrica<sup>23</sup>. Esto implicó una recomposición de los márgenes de ganancia para los actores agro-industriales que colocaban sus productos en el exterior. Es el caso de la aceitera y la industria manisera<sup>24</sup> local que inician un ciclo expansivo en inversiones con un importante impacto en el Parque Industrial. De acuerdo con los datos relevados durante el período 2007-2011 el espacio se consolida dado que alcanza un nivel de ocupación que ronda en torno al 90%. También logra reconocimiento institucional a nivel provincial y nacional.

Podemos identificar dos hechos significativos que cristalizan la consolidación de este polo productivo; a saber: en 2009 mediante la disposición N 544/09 de la Administración General de Ingresos Públicos (AFIP) (Coser, 2010) se crea la segunda Aduana de la provincia de Córdoba con sede en General Deheza. Anteriormente funcionaba un resguardo aduanero pero dependía aún de la Aduana de la ciudad de Córdoba. Por ello la creación de la segunda Aduana habilitó la realización en la ciudad de todos los trámites necesarios para el comercio exterior al tiempo que en el parque industrial se radicó el depósito fiscal.

En adición en 2009/2010 se logró el reconocimiento a nivel nacional y provincial respectivamente, lo que permitió la gestión de subsidios no reembolsables destinados a obras de infraestructura, entre los que destacan el alambrado perimetral, cordón cuneta e ingreso hacia el parque. También

23. Fue una decisión económica tomada por el presidente Eduardo Duhalde mediante el Decreto 214/02 denominado de Reordenamiento del Sistema Financiero, que significó una transferencia irreversible de ingresos de depositantes a grandes empresas. El decreto establecía pesificar las deudas privadas superiores a u\$s 100.000, a la relación un peso un dólar. Al mismo tiempo los depósitos de los ahorristas y los pasivos del banco central, en cambio, se pesificaron a 1,40 por dólar. El costo de esta socialización de las pérdidas implicó un aumento exponencial de la deuda pública.

24. La devaluación del peso y la pesificación asimétrica junto con el sostenimiento de un tipo de cambio real alto, al menos hasta el año 2011 cuando comienza a intensificarse el proceso inflacionario, posibilitaron la expansión y consolidación del sector manisero, liderado por las industrias seleccionadoras de maní. Entre ellas las más importantes (por volumen exportable) están localizadas en las ciudades de General Deheza y General Cabrera separadas por 10 kilómetros de distancia.

habilitó el registro de las empresas en el Registro Nacional de Parques Industriales lo que permite la gestión de créditos con tasa bonificada y la aplicación de leyes provinciales de promoción industrial para PYMES. Estos contemplan exenciones en el pago de impuestos provinciales, subsidios por cada nuevo trabajador que se incorpore por tiempo indeterminado, para el consumo de energía eléctrica y para capacitación de personal, entre otros.

“Estar reconocido a nivel provincial y nacional es fundamental, porque deja de ser un cúmulo de empresas en el ejido urbano para pasar a formar un Parque Industrial con todos los beneficios que eso implica a nivel provincial y nacional en materia de subsidios, de créditos, esto también para las propias empresas, no solamente para el parque sino para las empresas radicadas en el propio parque no...” (Entrevistado A, Comunicación Personal, 10 de enero, 2019).

Por último, la tercera etapa (2015-2017) exhibió una dinámica expansiva debido a que se logra la ocupación total del predio (95%)<sup>25</sup>. Esto en vistas de una coyuntura positiva para el sector agropecuario y agroindustrial dada por la eliminación de las retenciones a las exportaciones y una política de crédito a tasa relativamente baja. La tendencia alcanza hasta comienzos de 2018 cuando hay un viraje en la política económica hacia el sector<sup>26</sup>. En la actualidad hay 77 empresas instaladas del rubro agropecuario, industrial, logística y alimentos generando más de 500 puestos de trabajo (Municipalidad de General Deheza, 2018). Los capitales son en un 90% de origen local debido a que se contabilizan sólo 4 (cuatro) empresas cuyos capitales provienen de otra región. Sobre la composición del capital se resalta:

“Es como que Deheza siempre fue, si bien el maní está en toda la zona, pero en el tema de lo que es servicios siempre...porque acá está la Aduana, está SENASA [Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria], están los laboratorios, es el epicentro de todo lo que son estos servicios” (Entrevistado B, Comunicación Personal, 11 de enero, 2019).

25. La ocupación no es del 100% porque quedan aún dos lotes que están en manos de la comisión administradora en caso de que se necesite para la radicación de nuevas empresas.

26. En diciembre de 2015 en nuevo gobierno nacional eliminó las retenciones a las exportaciones tanto del sector primario como industrial. Las mismas habían sido instaladas en el año 2003 en el contexto de la crisis económica local. Si bien se habían planteado como un impuesto transitorio para atenuar el traslado a los precios del mercado interno de una fuerte suba en la plaza internacional, las mismas se prolongaron hasta finales del año 2015. No obstante, en el contexto de una nueva crisis financiera, en 2018 el gobierno impuso nuevamente un esquema de retenciones a las exportaciones sumado a una tasa de interés cercana al 70%.

En cuanto a la modalidad de gestión el parque es público, constituye un organismo de la municipalidad. Desde el año 2005 funciona una Comisión Administradora que está conformada “por un Administrador General, cuatro Vocales Titulares y cuatro Vocales Suplentes. El Administrador General, dos Vocales Titulares y dos Vocales Suplentes serán designados por la Autoridad de Aplicación, los restantes Vocales surgirán de la Asamblea de consorcistas” (Ordenanza N 1364/05). Es decir que, la gestión es mixta dado que está conformada por empresarios radicados en el parque como por funcionarios municipales. Esta composición responde a la disposición del estado municipal de comandar el proceso de desarrollo del parque por lo que se resalta “la decisión política de industrializar” (Conferencia funcionario local, 1 de junio, 2018).

## 5. UN PROYECTO EMPRESARIAL QUE DEVIENE EN SOCIO-TERRITORIAL: EL LUGAR DEL PARQUE INDUSTRIAL “ADRIÁN P. URQUÍA”

La construcción del parque industrial “Adrián P. Urquía” constituye un caso paradigmático para dar cuenta de los vínculos entre gobiernos locales y actores socio-económicos dominantes para la producción de perfiles productivos. En efecto, la reconstrucción del proceso de creación de este espacio por parte del gobierno local da cuenta de su acoplamiento a la estrategia empresarial de AGD. Entendemos que, dada la posición dominante de este actor en el territorio, no se visibilizaron estrategias de desarrollo en conflicto sino más bien una relativa imposición.

Para comprender el lugar del parque industrial en el proyecto empresarial debemos considerar que su objetivo era consolidarse como uno de los principales actores a nivel nacional dentro del complejo oleaginoso argentino<sup>27</sup>. Para ello, la empresa propició una división espacial intra-regional del trabajo centralizando las instancias de agregado de valor de las materias primas a nivel regional. En efecto, comienza a monopolizar la industrialización de aceites mediante la compra de diversas industrias aceiteras localizadas en ciudades de la región. Las ganancias diferenciales producto del

27. AGD forma parte del nodo de gestión de la cadena ya que constituye una de las 8 empresas más grandes del complejo con una importante concentración de los procesos productivos.

uso monopolístico del ferrocarril como la expansión hacia puntos estratégicos permitieron consolidar a la empresa como líder regional.

La nueva geografía regional emergente posiciona a AGD como polo de industrialización y por proyección, como espacio proveedor de servicios industriales a la localidad de General Deheza. Si bien al momento de la creación del parque industrial el perfil productivo de la localidad ya se encontraba definido, fue necesario construir capacidades locales para poder ubicarse como proveedora de servicios para la zona de influencia.

Es posible visibilizar el acoplamiento del gobierno local a la estrategia empresarial mediante la doble pertenencia, económica y política, del empresario local. En efecto, en el momento de creación del parque, quien ejercía la intendencia municipal por tercer mandato consecutivo era R. Urquía, hijo del fundador de AGD (Coser, 2010). Por otra parte, ya es notorio el “acuerdo” entre los actores socio-económicos y socio-políticos sobre el rumbo que debía tomar localidad. En ese sentido, los intendentes posteriores continuaran con las gestiones a nivel nacional y provincial en lo relativo a la búsqueda de fondos para la construcción del parque.

Siguiendo el marco analítico presentado por Rodríguez y Troncoso (2014), identificamos la presencia de un proyecto empresarial que deviene en un proyecto socio-territorial a partir del acoplamiento del gobierno local a la estrategia empresarial. En ese sentido, la creación y consolidación del Parque Industrial se enmarca en un proyecto de ciudad -y de región- con un determinado perfil que se define como “polo productivo agro-industrial” (Parque Industrial, 2018).

La posición geográfica de la localidad como el nivel de desarrollo industrial la ubican como un espacio en crecimiento próximo a constituirse en una nueva centralidad inter-urbana. Al respecto, se destaca el siguiente diagnóstico:

“La ubicación geográfica de la localidad permite aseverar que no está influenciada por grandes centros urbanos, como Córdoba, Rosario o Buenos Aires, y con escasa participación de polos de crecimiento consolidados de menor envergadura tales como Río Cuarto, Villa María o Río Tercero. Esta circunstancia territorial favorable, inducirá hacia un mayor crecimiento local, transformándola a corto plazo en un polo de crecimiento regional con gran desarrollo industrial, comercial y proveedor de servicios para la zona de influencia” (Esquema de Ordenamiento Urbano, 2008: 20).

De esta forma, se proyecta como un nodo donde se concentra la materia prima agropecuaria producida en la región para su posterior transformación industrial. Por ello, el parque industrial refuerza la división espacial del trabajo instaurada entre región-ciudad consolidando a esta última como “polo agro-industrial”.

El parque industrial forma parte un conjunto de políticas municipales orientadas a la producción de una ciudad con un perfil productivo agro-industrial. Las primeras medidas que se implementaron para la promoción de este espacio fue la venta de lotes a precio subsidiado:

“Lo compró y lo vendió a un precio muy razonable, eso fue un elemento de promoción muy significativo, porque no se vendió a lo que vale el precio real de una hectárea en esa zona, con esa cantidad de servicios que tienen, como la forestación, las calles... sino que se vendió a un precio promocional porque el fin último cual era, que se instalaran las empresas y que dieran fuente de trabajo a la población de General Deheza, ese era el faro (...) (Entrevistada C, Comunicación Personal, 29 de octubre, 2018)

No obstante, el gobierno local ya había desarrollado algunas acciones previas destinadas a la promoción del desarrollo económico. El más significativo es la ordenanza de 1985 que buscaba simular a nivel municipal el régimen de promoción industrial del que gozaban algunas provincias argentinas. En efecto, allí se establece que la promoción consiste en la exención por un período de 8 a 12 años de la contribución que incide sobre la Actividad Comercial e Industrial. Esto a toda persona física o jurídica, que se establezca con nuevas industrias o amplíe las existentes (Ordenanza N 177/85). A tal efecto se aclara que se considerarán las industrias que:

“a) Se dediquen a la transformación de materias primas zonales y/o utilicen en el proceso productivo las mismas. b) Se dediquen a la fabricación y/o mejoras de equipos, maquinarias, productos, etc., utilizadas por explotaciones agrícola-ganaderas, comerciales, industriales, construcción y de servicios de la región. c) Contribuyan a la sustitución de importaciones o aseguren exportaciones en condiciones convenientes para el país. D) Utilicen avanzada tecnología y desarrollen la investigación aplicada (...)” (Ordenanza N 177/85: 548)

La normativa explicita el carácter orientado del proceso de radicación de industrias que se buscaba propiciar. Esta tendencia se refuerza con las dis-

posiciones específicas que regulan el proceso de adjudicación de lotes en el parque industrial. Allí el ejecutivo municipal funciona como “Autoridad de Aplicación” (Ordenanza N 1364/2005) por lo que está a cargo de evaluar los proyectos de inversión para luego ser remitidos al Concejo Deliberante. La prioridad para la radicación de industrias nuevas o reubicar las existentes se evaluará de acuerdo a los siguientes tópicos:

“Que los procesos productivos utilicen cantidades importantes de insumos y/o materia prima proveniente de la zona de influencia de A.D.A.I.S. b- Que se trate de industrias complementarias de otras ya radicadas o en vías de radicación en el A.D.A.I.S, y principalmente si son parte de un proceso total o parcial de producción.c- Que su producción esté orientada al incremento o diversificación de exportaciones, o a la producción, ya sea de insumos o de bienes finales necesarios para el desarrollo regional y/o provincial” (Esquema de Ordenamiento Urbano, 2008:100-101)

Dado que los parques industriales pueden convertirse en negocios inmobiliarios se destaca el rol del gobierno local direccionando el proceso de desarrollo y consolidación del parque en un vínculo estrecho con el perfil productivo que se proyectaba para la ciudad. Al respecto se pronuncia un funcionario perteneciente al Ministerio de Industria de la Provincia:

“El Parque Industrial es en esencia privado, su final es privado más allá de que esté lo público. (...) Termina siendo un negocio inmobiliario si es solamente privado. Con esto no quiero decir que estoy en contra de los Parque Industriales privados para mí es un héroe nacional quien lleva adelante un parque industrial” (Conferencia funcionario provincial, 1 de junio, 2018)

Teniendo conocimiento de la problemática que afecta a la dinámica de los parques industriales desde las instancias de gobierno local se llevó adelante una política de recupero de terrenos. Esta acción está regulada mediante ordenanza pública que en su artículo N 8 establece:

“a) En el contrato de venta se deberá consignar que tiene un plazo de dos años a partir de la firma del contrato para la iniciación de las obras y un plazo de un año para la puesta en marcha del proyecto que motivó la venta. b) En el mismo contrato se especificará que DEM (Departamento Ejecutivo Municipal) tiene la facultad de rescindir el contrato de compraventa suscripto, en caso de que no se ejecute en tiempo y forma el proyecto que motivó la venta,

debiendo el adquirente en ese mismo acto, entregar la posesión del inmueble sin derecho a recurrir a autoridad alguna, ya sea administrativo o judicial (...). c) A tal fin no se podrán suscribir escrituras traslativas de dominio, hasta tanto el adquirente no haya ejecutado y puesto en marcha el proyecto que motivó la adjudicación y venta, la cual deberá ser verificado por la Autoridad de Aplicación” (Ordenanza N 1367/05).

En consecuencia, en el año 2016 se recuperaron 6 hectáreas ociosas que fueron dispuestas para la radicación de empresas de bienes y servicios. Con respecto a las adjudicaciones de lotes desde el consocio que administra el parque se indicó que “se analiza en comisión cada caso. Si es viable para que funcione en el Parque, donde la orientación es servicio y producción, por ello debemos analizar detenidamente cada una de las solicitudes y pedidos que tenemos. El interés es mucho y también resultó sugestivo que se recuperen nuevos espacios” (Argentina Municipal, 22/07/2016).

Por otra parte, desde el sector empresarial se reconoce al municipio como la institución más importante en la promoción de este espacio, por sobre el nivel nacional y provincial.

“A nivel municipal las empresas radicadas en el parque no pagan la tasa de comercio e industria y se paga el canon<sup>28</sup> que es para la mantención, el tema de la seguridad, y demás. En realidad, bien, bien, el beneficio de estar en el parque es que estás exento del pago del impuesto de comercio e industria. El que te da realmente algo tangible e inmediato es la municipalidad, pero la municipalidad te lo da para que estés instalado acá, ellos lo declararon parque industrial pero no tiene nada que ver con la habilitación nacional o provincial” (Entrevistado B, comunicación personal, 11 de enero, 2019)

El conjunto de políticas municipales sostenidas a lo largo del tiempo dan cuenta de la existencia de un proyecto socio-territorial<sup>29</sup> sedimentado. La

28. El canon consiste en un impuesto de 60 centavos por metro cuadrado de cada frentista en concepto de expensas comunes, alumbrado público, seguridad, gestión del administrador. Desde el año 2017 se paga un canon extraordinario para obras de infraestructura por el valor del 50% del canon ordinario (30 centavos por metro cuadrado).

29. Entendemos que existe un acuerdo entre los actores económicos y políticos sobre el rumbo de la localidad. No obstante, es un proyecto que ha sido elaborado desde “arriba” por parte de un actor socio-económico dominante. En ese sentido, no es un proyecto que emerge de la ciudadanía, ni ha sido puesto en su consideración.

aceptación de este proyecto por parte de los actores socio-económicos intermedios y subordinados proviene de los beneficios propios de la aglomeración productiva territorial que promueve AGD. Esto se refleja por ejemplo en el hecho de que el Parque Industrial se encuentre en la actualidad con una ocupación del 95%. También el conjunto de servicios que enumeramos (ADUANA-SENASA) fue gestionado por la empresa madre. En general, la economía local genera espacios para la creación de emprendimientos productivos relacionados directa o indirectamente con AGD.

Desde el punto de vista socio-político la incorporación del proyecto empresarial como parte de la agenda local se relacionó en un primer momento a partir del vínculo entre empresario local-municipio ya descrito. Pero se sostuvo en el tiempo y cristalizó en un acuerdo político a partir de los beneficios sociales<sup>30</sup> de la economía local. Así, desde la instancia del gobierno local se percibe al rol territorial de la empresa como una fortaleza:

“La verdad que en nuestro caso lo vemos como una fortaleza hacia la región también, hoy General Deheza es un municipio en donde los jóvenes pueden irse a estudiar y volver porque la fuente laboral existe y esa realmente es una oportunidad, es una fortaleza, también se generan ofertas educativas técnicas a nivel secundario, universitarias... (Morra, 2018)”

## CONCLUSIONES

El presente estudio se ha centrado en el análisis de los vínculos entre gobiernos locales y actores socio-económicos dominantes para la producción de perfiles productivos mediante la herramienta parque industrial. Se focalizó a partir del trabajo de campo en el estudio de la construcción y desarrollo del parque industrial “Adrián P. Urquía” de la localidad General Deheza, Córdoba (1997-2017).

A lo largo del trabajo se dio cuenta de la heterogeneidad de los actores socio-económicos del territorio y del proceso mediante el cual uno de ellos se

30. Según los resultados del Censo Nacional de Población del año 2010 la ciudad de General Deheza presenta un 96% de hogares sin Necesidades Básicas Insatisfechas, un 99,7% de red pública de agua corriente, 83,3% de cobertura de cloacas y un 82,1% de gas de red. Por otra parte en relación a la condición de actividad de un total de 8.475 personas, 5.501 se encuentran ocupados, 229 desocupados y 2.745 inactivos. Del total de ocupados, 3.813 son asalariados y trabajan en el sector privado 3.380, 206 en el sector público provincial, 178 en el sector público municipal y 49 pertenece al sector nacional. Los datos arrojados por el censo nacional muestran la predominancia del trabajo en el sector privado siendo el trabajo público de tipo subsidiario.

instituye como dominante. Se explicita la existencia de un proyecto empresarial y como éste deviene en proyecto socio-territorial a partir del acoplamiento del gobierno local. Se resaltan los beneficios económicos y sociales territoriales de la presencia de AGD que habilitan la construcción de acuerdos entre los actores económicos y políticos.

En ese sentido, se destaca la división espacial del trabajo impuesta por la empresa AGD, que consolida a la localidad como espacio privilegiado para la industrialización de materias primas y para la radicación de empresas proveedoras de servicios industriales. De esta forma, el gobierno local se acopla a esta estrategia mediante la creación de un parque industrial municipal, la venta de lotes a precios subsidiados y una clara delimitación sobre el tipo de empresas susceptibles de radicarse allí.

El caso seleccionado pone en tensión algunos de los supuestos del enfoque "hegemónico" del desarrollo económico territorial dado que introduce algunas variables que no son consideradas por el mismo. En primer lugar, la tendencia inherente al capital a la concentración y sus implicancias territoriales. Tal como fue descrito, las estrategias empresariales tienden a la generación de usos monopólicos del espacio como activos, en el marco de su inserción en estructuras de mercado oligopólicas. Esto plantea interrogantes sobre las posibilidades reales de los territorios para hacer uso de sus propios recursos tal como lo plantea el enfoque. En efecto, la división espacial del trabajo impuesta por la empresa presupone la creación de territorios con dinámicas de centro, como General Deheza, y periferias, proveedoras de materias primas.

En segundo lugar, se presupone cierta paridad y/o hasta superioridad del gobierno local en cuanto a las iniciativas de desarrollo. Por el contrario la debilidad de los mismos se traduce en acoplamientos a las estrategias privadas que, dependiendo del tipo de actores socio-económicos pueden ser sólo proyectos empresariales o devenir en proyectos socio-territoriales.

Se concluye que los estudios empíricos de pequeñas localidades del interior de la provincia constituyen un insumo fundamental para dar cuenta de las características que asume el desarrollo económico territorial en el contexto de la nueva matriz productiva. En adición, consideramos que los beneficios propios de un parque industrial se ven potenciados si forman parte de un proyecto socio-territorial tendiente a crear especializaciones productivas.

## REFERENCIAS

Aceitera General Deheza (2018) Historia. Medio siglo de crecimiento. Disponible en: <https://www.agd.com.ar/es/nuestra-identidad/historia>

Albuquerque, F. (1999) *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.

----- (2004) Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. CEPAL (82), 157-171.

----- (2006) "Cluster, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva". Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva, Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN), BID, San José, Costa Rica.

Basualdo, E. (2013). *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires. Siglo XXI editores.

Becattini, G. (2004) Del distrito industrial marshaliano a la teoría del distrito contemporánea. Una breve reconstrucción crítica. *Investigaciones Regionales*, (1) 9-32.

Briano, L. E (2015) La expansión y la consolidación del Parque Industrial Pilar en un contexto de reestructuración heterogénea del sector industrial argentino (1991-2007) Tesis de Maestría. Instituto de Altos Estudios Social. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

Briano, L. E., y Fritzsche, F. (2007) Transformaciones industriales en el borde metropolitano de Buenos Aires. Pilar como distrito representativo. *Scripta Nova*, XI (245), 5-20.

Busso, G., Civitaresi, M., Geymonat, A., y Roig, R. (2003). *Situación socio-económica de la producción de maní y derivados en la región centro-sur de Córdoba. Diagnósticos y propuestas de políticas para el fortalecimiento de la cadena*. Río Cuarto. Instituto Desarrollo Regional. Universidad Nacional de Río Cuarto.

Cámara Argentina del Maní. <http://www.camaradelmani.com.ar/espanol/>. Última entrada: 29/04/2019.

Craviotti, C. (2008) Articulación público-privada y desarrollo local de los espacios rurales. *Revista Perfiles Latinoamericanos* (32), 183-202.

Censo Nacional 2010. Síntesis realizada por la Dirección de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Provincia de Córdoba.

Coser, O. (2010) *Algo más de un siglo*. General Deheza: Municipalidad de General Deheza.

De Mattos, C. (1999) Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. *EURE*, XXV (77), 29-56.

----- (1999) Teorías del crecimiento endógeno: lecturas desde la periferia. *Estudios Avanzados*, 13 (36), 183-208

----- (2006) Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. En A. Lemos, M. Arrollo, M. Silveira; (Comps). América Latina: ciudad, campo y turismo (p.p. 41-73). San Pablo: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Discursos de funcionarios en el marco de la “Séptima Jornada de la Mesa sectorial de Parques Industriales” General Deheza, 2018.

Digesto Legislativo (2017) Municipalidad de General Deheza.

Esquema de Ordenamiento Urbano y Código de Edificación (2008) Municipalidad de General Deheza.

Harvey, D (2012) El enigma del capital. Madrid: AKAL.

Fernández, R., Güemes, M., Agnin, J. y Vigil, J. (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

Fernández V. y Vigil J. (2007) Clusters y Desarrollo Territorial: Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*. IV, (27),859-912.

Fernández, V., Ash A., Vigil J. (2008) Repensando el desarrollo regional. Argentina: Miño y Dávila.

Finola, A., y Maldonado, G. (2017) Ciudad y modernización agropecuaria. Río Cuarto como plataforma para la territorialización de las transformaciones agropecuarias. *Boletín de Estudios Geográficos*, (107), 21-50.

Gastaldi (2019) Nuestra tradición. Nuestro legado. Disponible en: <https://www.gastaldihnos.com.ar/historia/>

Giancola, I., Salvador, M. L., Covacevich, M. y Iturrioz, G. (2009) Análisis de la cadena de la soja en la argentina. Buenos Aires: INTA.

Gras, C., y Hernández, V. (2013) *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires: Biblos.

Gonzalez Asis, I. (2015) Aportes a un pensamiento sociológico crítico sobre el desarrollo del capitalismo agropecuario en Córdoba. Tesis final de grado. Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Villa María. Disponible en: [http://biblio.unvm.edu.ar/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=874](http://biblio.unvm.edu.ar/opac_css/doc_num.php?explnum_id=874)

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (2003) Visión de Negocios de los Ejes MERCOSUR-Chile y Talcahuano-Bahía Blanca. Recuperado el 19 de diciembre de 2018 en <http://www.iirsa.org/infographic>

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Complejo Oleaginoso. 2011. Buenos Aires. Argentina. Disponible en [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/Complejo\\_Oleaginoso.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/Complejo_Oleaginoso.pdf)

Morra, F. (2008, Octubre 10) Entrevista al intendente de General Deheza. Jaque a la Noticia (transmisión televisiva). Córdoba: Canal C Córdoba.

Moncayo, E. (2002) *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Chile: ILPES-CEPAL,

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (1979) Pautas para el establecimiento de Parques Industriales en los Países en Desarrollo. Naciones Unidas, Nueva York. Recuperado 15 de diciembre de 2018

[https://www.researchgate.net/publication/44519805\\_Pautas\\_para\\_el\\_establecimiento\\_de\\_parques\\_industriales\\_en\\_los\\_paises\\_en\\_desarrollo\\_Organizacion\\_de\\_las\\_Naciones\\_Unidas\\_para\\_el\\_Desarrollo\\_Industrial](https://www.researchgate.net/publication/44519805_Pautas_para_el_establecimiento_de_parques_industriales_en_los_paises_en_desarrollo_Organizacion_de_las_Naciones_Unidas_para_el_Desarrollo_Industrial)

Raffestin, C. (2011) *Por una geografía del poder* Ed. Colegio de Michoacán. México.

Rodríguez Miranda, A., Troncoso, C., Gariazzo, F., y Parada, C. (2014). La herramienta parques industriales y el desarrollo territorial: algunas reflexiones sobre la iniciativa en Uruguay. DT 02/14, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.

<http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-02-14-la-herramienta-parques-industriales-y-el-desarrollo-territorial-algunas-reflexiones-sobre-la-iniciativa-en-uruguay/publicacion/394/es/>  
Rodríguez Miranda, A. y Troncoso C. (2014) ¿Proyectos empresariales o socio-territoriales? Un análisis aplicado a dos municipios de Uruguay. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, V (10), 9-37.

Santos, M. (2000) *La naturaleza del espacio*. Barcelona: Ariel

Silveira, M. (2007) Los territorios corporativos de la globalización. *Geograficando*, 3 (3), 13-26

Vázquez Barquero, A. (1996) Desarrollo recientes de la política regional. La experiencia europea. *EURE*, XXII (65), 101-114.

----- (2000) Desarrollo endógeno y globalización. *EURE*, 26 (79), 47-65.

----- (2007) Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, (11), 183-210.

Yoguel, G., Borello, J., Erbes, A. (2009) Argentina: como estudiar y actual sobre los sistemas locales de innovación. *CEPAL*, (99), 65-82.