

Felipe Correa-Mautz

Evolución de las políticas de desarrollo económico local en Chile 2007-2015: desde la visión asistencialista a la visión sistémica

**Isaac Sánchez-Juárez y
Rosa M. García-Almada**

Ciclos del empleo en Ciudad Juárez, León y Mérida, 2000-2017

Jaime Torres Fragoso

En busca de una nueva sintaxis política para la relación Estado-Sociedad: las enseñanzas del presupuesto participativo en Argentina y México

Claudio Fuentes González

Confianza institucional como función evaluativa de las capacidades administrativas de los municipios chilenos: una propuesta de análisis multinivel

Carlos Andrés Jiménez

Unidades de Pronta Atención de la Provincia de Buenos Aires establecidos en los Municipios del Gran Buenos Aires, en los años 2010-2015: objetivos, contexto y trama sanitaria

**Rosimara Oliveira França, Lorena
Laís Pessoa Costa, Suzanne
Érica Nóbrega Correia y
Veronica Macário de Oliveira**

Inovação social para o consumo sustentável: um estudo no semiárido brasileiro



www.revistariem.cl



RIEM

REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO IX · N° 18 · SEGUNDO SEMESTRE · AGOSTO-DICIEMBRE 2018 · SANTIAGO DE CHILE



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DE CHILE



INSTITUTO CHILENO
DE ESTUDIOS
MUNICIPALES

Año IX - N° 18 - Segundo Semestre
Agosto - Diciembre de 2018, 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

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

Dr. Gonzalo Delamaza, Universidad
de Los Lagos, Chile

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

Dr. Víctor Ramiro Fernández,
CONICET-FCJS-UNL

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

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

Dr. Manuel Zafra Víctor,
Universidad de Granada

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

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

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

ÍNDICE

ARTÍCULOS

- 5. Felipe Correa-Mautz**
Evolución de las políticas de desarrollo económico local en Chile 2007-2015: desde la visión asistencialista a la visión sistémica
- 3. Isaac Sánchez-Juárez y Rosa M. García-Almada**
Ciclos del empleo en Ciudad Juárez, León y Mérida, 2000-2017
- 61. Jaime Torres Fragoso**
En busca de una nueva sintaxis política para la relación Estado-Sociedad: las enseñanzas del presupuesto participativo en Argentina y México
- 91. Claudio Fuentes González**
Confianza institucional como función evaluativa de las capacidades administrativas de los municipios chilenos: una propuesta de análisis multinivel
- 121. Carlos Andrés Jiménez**
Unidades de Pronta Atención de la Provincia de Buenos Aires establecidos en los Municipios del Gran Buenos Aires, en los años 2010-2015: objetivos, contexto y trama sanitaria
- 153. Rosimara Oliveira França, Lorena Laís Pessoa Costa, Suzanne Érica Nóbrega Correia y Veronica Macário de Oliveira**
Inovação social para o consumo sustentável: um estudo no semiárido brasileiro

1

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN CHILE 2007-2015: DESDE LA VISIÓN ASISTENCIALISTA A LA VISIÓN SISTÉMICA

EVOLUTION OF LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT POLICY IN CHILE 2007-2015: FROM ASSISTANCE APPROACH TO SYSTEMIC APPROACH

Felipe Correa-Mautz¹

Recibido: 01/08/2018

Aceptado: 30/10/2018

RESUMEN

Utilizando la información contenida en las cuentas públicas del 20% de las municipalidades del país, se estudia la evolución en la ejecución de las políticas de desarrollo económico local para un conjunto de 48 municipalidades, entre los años 2007 y 2015. Los resultados indican que la importancia relativa de las políticas de empleo y capital humano se han reducido, las de emprendimiento se han mantenido, y las de fortalecimiento institucional y sistema productivo comunal se han incrementado. En esto, el rol de los programas y convenios entre las municipalidades y los organismos del gobierno central parecen haber jugado un rol clave.

PALABRAS CLAVE

Comunas, *top-down*, *bottom-up*, territorio, desarrollo endógeno.

1. Asistente de Investigación, División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Santiago de Chile. Contacto: felipe.correa@cepal.org

ABSTRACT

Using the information contained in the public accounts of 20% of municipalities of the country, we study the implementation of local economic development policies for a group of municipalities between 2007 and 2015, is also observed. The results indicate that the relative importance of employment and human capital policies has decreased, policies of entrepreneurship have maintained, while of institutional strengthening and the communal productive system have increased. In this, the role of programs and agreements between municipalities and central government agencies seem to have played a key role.

KEY WORDS

Communes, top-down, bottom-up, territorial, endogenous development

1. INTRODUCCIÓN

“La industrialización en América Latina fue un hecho antes que fuera una política, y una política antes que fuera una teoría”. Así resumía Joseph Love (1994) la historia de la industrialización en América Latina desde 1930 en adelante, y las políticas y recomendaciones que de estos hechos se derivaron, transmitidas especialmente en la teoría estructuralista promovida por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

De la misma forma en que en América Latina la industrialización pasó del hecho a la política, en la medida en que la descentralización política y económica se vuelve una realidad cada vez más notable en Chile², se van haciendo necesarias políticas consistentes que ordenen y den coherencia al cúmulo de experiencias y cambios en las relaciones económicas y productivas que implica el fenómeno de la descentralización.

El presente trabajo pretende contribuir al entendimiento de este fenómeno, abordando la investigación desde la perspectiva de las políticas de desarrollo económico local en Chile. En una comparación temporal, se esboza una interpretación sobre los cambios que se han producido en la política en

2. Según la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, si en 1990 el presupuesto municipal total equivalía al 10% del presupuesto central, hacia 2015 esta cifra había aumentado a 17%, con incrementos significativos entre 1990-97 y 2009-15. Reformas constitucionales que modifican la Ley Orgánica de Municipalidades y que otorgan mayor autonomía a los gobiernos locales también han sido aprobados en los últimos 25 años, teniendo especial importancia la reforma de 2016 que descentralizó la política de recursos humanos y la contratación de personal hacia las municipalidades.

un periodo de ocho años comprendidos entre 2007 y 2015, lo que también y eventualmente puede dar luces las tendencias futuras respecto al tema.

El desarrollo económico local (DEL) ha sido en general materia de estudio de varias disciplinas desde hace décadas. Una definición frecuentemente utilizada para este campo corresponde a aquella que dice relación con el proceso estructural y de crecimiento que, mediante el máximo aprovechamiento de los recursos locales, permite que las personas que viven en un área local o una región de un país experimenten un incremento continuo de su bienestar (Llisterri, 2000; Aghón, Albuquerque, & Cortés, 2001; Finot, 2001; Albuquerque, Llorens, & del Castillo, 2002). Respecto al enfoque nacional de desarrollo económico, las diferencias principales consisten en el reconocimiento de que los territorios dentro de los países no son homogéneos, al hecho de que la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado tampoco es homogénea a través del territorio, a la importancia asignada a la participación de los distintos agentes dentro del proceso de desarrollo, y al grado -alto o bajo- de multidisciplinariedad y transdisciplinariedad que permean ambos enfoques³ (Tello, 2010).

Debido a estas diferencias, es conveniente abordar el análisis del proceso de descentralización no solo desde la perspectiva nacional del desarrollo económico, sino también desde los esfuerzos que los propios gobiernos locales están desplegando, y del entendimiento de cómo los énfasis han cambiado a través del tiempo.

De manera de entender más en profundidad el fenómeno de la descentralización en materia de políticas para el desarrollo económico, la pregunta al centro de esta investigación es en qué sentido y cuantía las políticas que son llevadas a cabo fundamentalmente por los gobiernos locales han cambiado en los últimos años. En particular, se busca cuantificar la hipótesis propuesta por Correa y Dini (2019), según la cual en los últimos años se ha producido una superación de las labores de asistencialismo que tradicionalmente habían sido atribuidas a los gobiernos locales.

De la investigación se sabe que al 2016, gran parte de las labores propuestas y auto-impuestas por las municipalidades en Chile en cuanto al desarrollo

3. En sistemas reducidos es comparativamente más fácil observar la interacción entre los distintos ámbitos, mientras que, en sistemas más complejos, el seguimiento de los mecanismos causa-efecto se hace más difícil. Es por esto quizás que la literatura sobre desarrollo económico nacional ha tendido a poner más énfasis en la identificación de mecanismos causales no sistémicos, utilizando frecuentemente el criterio *ceteris paribus*, mientras que la literatura del desarrollo económico local ha puesto un mayor énfasis relativo en la vinculación entre distintas disciplinas, áreas del saber y ámbitos de acción.

económico, se alejan de una concepción asistencialista. Pero esta “fotografía” no permite concluir que las municipalidades no hayan, también en años anteriores, realizado una labor alejada del concepto de asistencialismo, al menos en cuanto a las políticas de desarrollo económico se refiere. Es por esto que para investigar si esta característica es de reciente configuración, o ha estado presente en años y décadas pasadas, es que se utiliza una serie temporal que abarca un periodo de ocho años. Es a partir de la hipótesis de un cambio de visión en las políticas de DEL, que a través de la investigación se entregarán también una serie de resultados y conclusiones derivados de la exploración de los datos. En particular, el rol del gobierno nacional en las políticas de los gobiernos locales, y otras características que han acompañado al eventual proceso de alejamiento de la visión asistencialista.

En cuanto a la literatura, los diversos estudios que han tocado la temática de DEL en Chile pueden clasificarse en dos ejes, según la definición de lo local y según el método. En cuanto a la definición, por un lado, existen aquellos que definen lo local como el espacio territorial de las regiones (primera subdivisión nacional), las cuales están gobernadas por una Intendencia Regional cuya máxima autoridad es elegida por el gobierno central⁴; por otro lado, están aquellos que definen lo local como el espacio territorial de las comunas, gobernadas por una Municipalidad cuyo mayor representante es el alcalde, elegido por la población de cada territorio⁵. En cuanto al criterio de método, existen los estudios de casos, por un lado, que hacen énfasis en un análisis de tipo cualitativo, mostrando experiencias puntuales con un abordaje más profundo; y existen, por el otro, los estudios sistémicos o de agregación de experiencias, que ponen el énfasis en lo cuantitativo, buscando obtener conclusiones generales sobre ciertas dinámicas comunes a los territorios, aunque sin entrar en profundidad en ellas.

Dentro del espacio de la definición regional y con un enfoque de agregación se encuentran los trabajos de Silva y Sandoval (2005), Ropert (2009) y Tapia (2009), mientras el enfoque de caso lo encontramos en Winchester y Gallicchio (2003) y en De la Barra y Corvalán (2016). En lo que respecta a la definición comunal, algunos análisis de casos de DEL los proveen Van Hemelryck (2000), Hidalgo (2006), Fløysand, Barton y Román (2010) y Bravo (2012), mientras que un ejemplo de estudio agregado se presenta en Correa y Dini (2019).

4. Esto cambia a partir de 2018 con la reforma constitucional que manda la elección popular de los gobernadores regionales, ley que entra en aplicación a partir de la elección de 2020.

5. Existen también estudios que abordan el DEL desde los barrios, los cuales no necesariamente poseen una gobernanza, ni instituciones formales.

El presente estudio asume lo local como la dimensión comunal, fundamento en que en Chile es esta la dimensión que corresponde al nivel legal de gobierno más pequeño, donde existen mecanismos establecidos y homogéneos de elecciones, y que posee al mismo tiempo instituciones más o menos sólidas de gobernanza. Al mismo tiempo, se sigue una metodología de agregados que permite entregar conclusiones generales sobre los cambios en los enfoques del DEL en los últimos años, debido fundamentalmente a que este método de análisis está menos desarrollado en esta literatura. Siguiendo las categorías de política propuestas por Correa y Dini (2019) en su análisis de 69 Planes de Desarrollo Comunal, esta investigación se basa en la utilización la información ofrecida por las Cuentas Públicas elaboradas por las municipalidades del país para obtener información clasificable sobre las políticas de DEL en distintos años, y observar cómo estas se han modificado a través del tiempo, identificando posibles tendencias y factores que han determinado la evolución.

En cuanto a las fuentes de información, según el artículo 67 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, corresponde al alcalde “dar cuenta pública al concejo (...) de su gestión anual y de la marcha general de la municipalidad”. Al mismo tiempo, se señala que “la cuenta pública se efectuará mediante informe escrito, el cual deberá hacer referencia a lo menos a los siguientes contenidos: (...) b) Las acciones realizadas para el cumplimiento del plan comunal de desarrollo, así como los estados de avance de los programas de mediano y largo plazo, las metas cumplidas y los objetivos alcanzados; c) Las inversiones efectuadas en relación a los proyectos concluidos en el periodo y aquellos en ejecución (...); e) Los convenios celebrados con otras instituciones (...) y i) Todo hecho relevante de la administración municipal que deba ser conocido por la comunidad local”. De esta manera, debido a que la ley señala que “la cuenta íntegra efectuada por el alcalde deberá estar a disposición de los ciudadanos para su consulta”, es que en el presente estudio se toman las cuentas públicas como fuente de información.

Hasta donde llega el conocimiento del autor, no existen aún estudios que tomen de forma agregada la información contenida en estas cuentas públicas, y no solo respecto a la temática de DEL. A pesar de esto, sí existen estudios de casos que utilizan la información contenida en las cuentas públicas -en algunos casos considerando más de un año-, y también otros que elaboran conclusiones generales a partir de la elaboración, disponibilidad y formas que toman estas cuentas públicas. Por ejemplo, Montenegro-Romero y Peña-Cortés (2010) utilizan información extraída de la cuenta pública de la comuna de Viña del Mar para analizar las medidas de contingencia ante

emergencias naturales en el borde costero; Cadierno (2014) utiliza datos de la cuenta pública 2011 de la comuna de La Reina para estimar la nueva capacidad hidráulica del canal Las Perdices, con el fin de estudiar riesgos de desbordamiento; Aguilera-Insunza (2016) utiliza información de la cuenta pública 2011 de la comuna de Lo Prado para recabar información sobre memoriales a víctimas de violencia política durante el régimen militar, y Espinosa (2016) utiliza información de las cuentas públicas de la comuna de Pucón entre 2009 y 2011 para estudiar el rol del empresariado local y las estrategias turísticas de la comuna. Por su parte, información agregada para la disponibilidad de cuentas públicas son utilizadas en Valenzuela (2007) y Lagos (2011), en donde se concluyen aspectos sobre la elaboración, el conocimiento, y la disponibilidad de la cuenta pública, en relación a la institucionalidad y la gobernanza digital de las municipalidades de Chile.

De esta manera y en base a la revisión de la literatura aquí presentada, este estudio se constituye quizás como el primer esfuerzo en tomar de forma sistemática la información contenida en las cuentas públicas municipales para analizar las políticas llevadas a cabo por los gobiernos locales de Chile, constituyéndose como un posible ejemplo para el análisis de las políticas locales en otros ámbitos. Del mismo modo, se constituye también como el primer análisis agregado de las políticas efectuadas (no solo planificadas) en torno al DEL en las comunas de Chile.

En lo que sigue, se presenta, en primer lugar, el método utilizado para la recolección de la información, seguido de los resultados cuantitativos y cualitativos de la investigación, para concluir con una discusión y posible interpretación de los resultados, sugiriendo, al mismo tiempo, posibles líneas futuras de investigación.

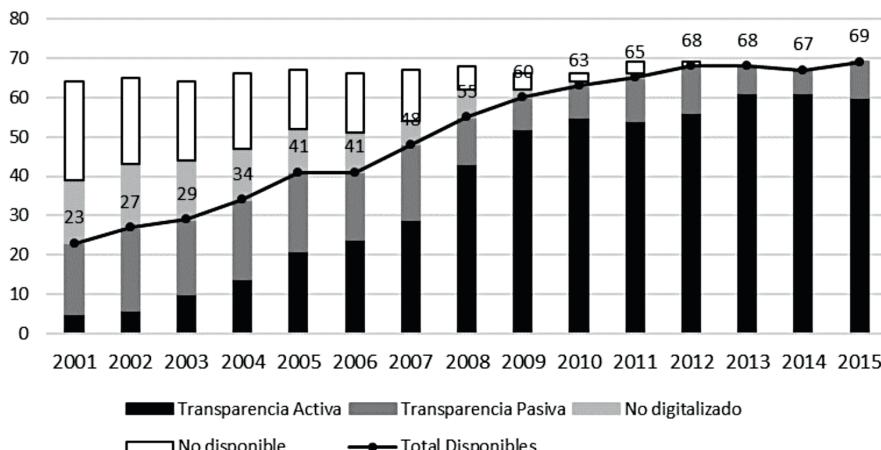
2. MÉTODO

Actualmente en Chile existen 346 comunas y 345 municipalidades⁶. Del total de comunas, se utilizó la muestra seleccionada por Correa y Dini (2019), la cual corresponde a 69 comunas que representan mayoritariamente zonas urbanas al incorporar todas las comunas que poseen sobre 100 mil habitantes, además de las capitales provinciales que tienen una población superior a los 20 mil habitantes.

6. Solo la Municipalidad de Cabo de Hornos administra dos comunas: Cabo de Hornos y la Antártica.

A continuación, se recopilaron las cuentas públicas disponibles en los sitios web de las municipalidades correspondientes a cada comuna, y se solicitaron las restantes a través de los mecanismos que ofrecen las plataformas de Gobierno Transparente⁷. Al mismo tiempo, la obligatoriedad de elaboración de las cuentas públicas comenzó a regir desde el año 2002, año inicial en el cual las municipalidades elaboraron sus cuentas públicas de lo realizado el año previo. De esta manera, se obtuvieron un total de 758 informes de cuenta pública, para la gestión de los años comprendidos entre el 2001 y el 2015. Al año 2015 se obtuvo la totalidad de los informes de cuenta pública para la muestra seleccionada, siendo 60 de ellos obtenidos a través de los mecanismos de transparencia activa (sitio web de las municipalidades), y 9 de ellos a través de los mecanismos de transparencia pasiva (mediante solicitud). La cantidad de informes de cuenta pública a los cuales se pudo tener acceso presenta un número decreciente a medida que se retrocede en el tiempo. Esto debido, fundamentalmente, a que un porcentaje importante de las cuentas públicas de años anteriores no se encuentra disponible por no disponer ya de copias, o por no encontrarse estas digitalizadas (Figura 1).

FIGURA 1.
CUENTAS PÚBLICAS DISPONIBLES POR AÑO, 2001-2015



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

7. Según la Ley N° 20.285 de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la administración del Estado (2008), a partir del año 2009 es obligación para las municipalidades poner a disposición de quien lo solicite la información referida a las cuentas públicas.

La síntesis de la información se realizó a través de la lectura y sistematización del contenido de cada documento, clasificando las políticas encontradas en torno a 40 categorías y 4 ámbitos de acción (Correa & Dini, 2019). De esta manera, es posible ofrecer una comparación entre los énfasis de la planificación y la ejecución, comparando la cantidad de municipalidades que proponen y realizan acciones en cada categoría de acuerdo con su Plan de Desarrollo Comunal y la Cuenta Pública, respectivamente. Esta comparación es posible realizarla para el total de la muestra de 69 comunas al año 2015.

En cuanto a la dimensión temporal, el método seguido ofrece una comparación entre los énfasis otorgadas por las municipalidades para dos puntos en el tiempo: 2007 y 2015. El año 2015 contiene la mayor cantidad de información disponible, siendo el año más reciente. El año 2007 fue elegido en base a que, para un correcto análisis, el año 2015 debe ser comparado con un año que se encuentre en la misma fase del periodo político alcaldicio (de cuatro años), con lo que las mejores opciones para comparar son los años 2011, 2007 y 2003. De estos tres años, el 2011 representa una ventana temporal demasiada estrecha como para evidenciar una evolución en las políticas de DEL, mientras que para el año 2003 se cuenta con información demasiado mínima como para realizar una comparación estadísticamente robusta que refleje tendencias generales en las políticas (solo se cuenta con 29 informes de cuentas públicas para este año). De esta manera, el año 2007 permite una comparación en base a una muestra relativamente mayor (48 cuentas públicas), en un espacio de tiempo de ocho años que permite obtener ciertas conclusiones sobre las tendencias de mediano plazo que están impulsando el avance de las políticas de DEL.

En la siguiente sección se presentan los resultados del ejercicio, enfocados en primera instancia en una comparación de las políticas incluidas en la planificación (presente en los PLADECOs al 2015) y en la ejecución anual (cuenta pública 2015). En una segunda instancia se presenta la comparación temporal de las políticas, lo que arroja luces sobre la evolución de las políticas entre 2007 y 2015.

3. RESULTADOS

3.1 PLANIFICACIÓN/EJECUCIÓN

La comparación entre las dimensiones de planificación y ejecución debe hacerse con cuidado, pues los tiempos que cubren las políticas planificadas abarcan en promedio un periodo de 4,6 años (Correa & Dini, 2019), mientras que las cuentas públicas solo señalan lo realizado en un año específico

(2015). Por lo anterior, sería esperable que existieran dimensiones de la planificación que no estuvieran cubiertas en la dimensión de ejecución, pues estas podrían haber sido relegadas para años posteriores al 2015, o haber sido ejecutadas antes, en caso de que la fecha de publicación del PLADECO vigente datara de un año anterior al 2015. Esto es lo que puede ocurrir especialmente en actividades planificadas que no son de realización permanente o cuya ejecución se desarrolla en un lapso temporal relativamente breve, como es la elaboración de un Plan de Desarrollo Económico Local (PLADEL) o de un Plan de Desarrollo Turístico (PLADETUR), categorías que efectivamente están más representadas en la dimensión de planificación en comparación a la dimensión de ejecución (Figura 2). Del análisis de los datos se puede observar que es también lo que ocurre en general en el ámbito de institucionalidad de las políticas de DEL, donde para realizar una correcta contabilización de las políticas ejecutadas, el foco debiera estar más en la medición del acervo de capacidades y recursos, que en el flujo de actividades.

El caso opuesto, es decir, donde la frecuencia de planificación es menor a la de ejecución, tiene explicaciones menos evidentes. Esto proviene del hecho de que no hay razones obvias por las cuales una actividad ejecutada no haya sido adecuadamente planificada. En primera instancia, esta diferencia parece sugerir un defecto de planificación.

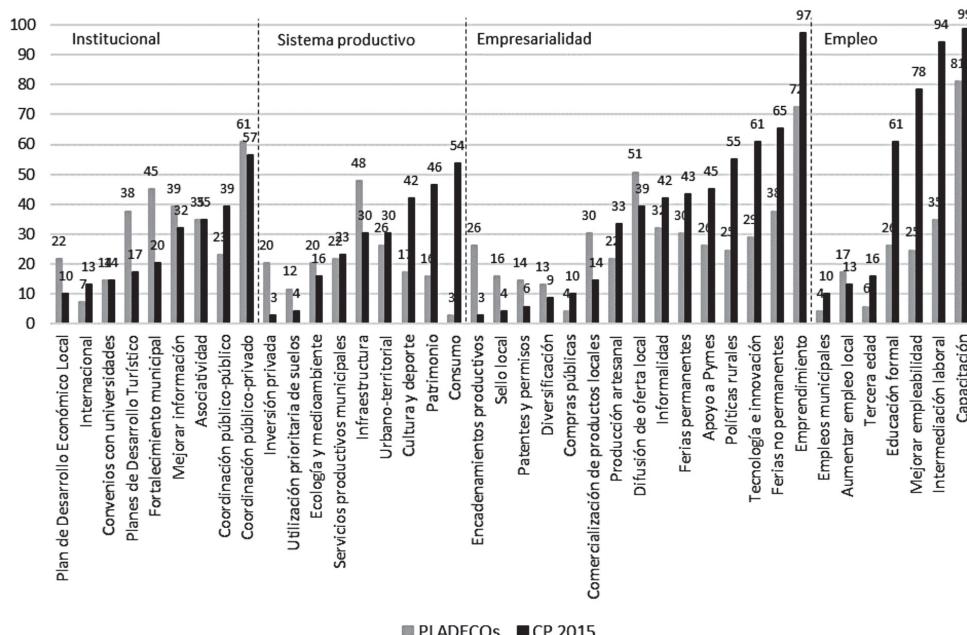
De las categorías donde la ejecución sobrepasa ampliamente la planificación, aquellas diez donde se observa de forma más marcada esta diferencia son: Intermediación laboral, empleabilidad, consumo, educación, tecnología e innovación, políticas rurales, patrimonio, ferias no permanentes de comercialización, cultura y deporte, y emprendimiento. En todas ellas existe una diferencia de más de 20 puntos porcentuales en la proporción de municipalidades que informan cada categoría en la ejecución, versus la cantidad que las menciona en la planificación.

Entre las diez categorías donde la frecuencia de ejecución supera mayormente la de la planificación, destacan dos grupos de políticas. En primer lugar, está el grupo de políticas que es influido sustancialmente por convenios de traspaso de recursos focalizados de parte de los organismos del gobierno central hacia los gobiernos locales⁸. En segundo lugar, existe otro grupo de políticas donde las iniciativas son más autónomas, menos homo-

8. A diferencia del traspaso de recursos de libre disposición, los recursos focalizados sólo pueden utilizarse para fines suscritos en los convenios de colaboración entre el gobierno local y el organismo del gobierno central.

FIGURA 2.

FRECUENCIA EN PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN MUNICIPALIDADES DE CHILE, 2015 (PORCENTAJE)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CUENTAS PÚBLICAS Y CORREA & DINI (2019).

géneas, y que dicen relación con aspectos adyacentes a lo tradicionalmente entendido como aspectos centrales del desarrollo económico. A continuación, se analizan ambos grupos de políticas.

En el primer grupo -de políticas influidas sustancialmente por los convenios con los organismos del gobierno central- se encuentran la intermediación laboral, la empleabilidad, el consumo, la educación formal, la tecnología y la innovación, las políticas rurales, las ferias no permanentes y el emprendimiento. Estas categorías se entremezclan con el accionar de organismos del gobierno central como el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)⁹, o el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), todos los cuales desarrollan programas públicos con importante participación de los gobiernos locales.

9. Desde 2016, Servicio Nacional de la Mujer y de la Equidad de Género.

Así, por ejemplo, en cuanto a intermediación laboral, SENCE entrega recursos a las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) en base a metas de desempeño previamente establecidas¹⁰. La categoría de consumo está influenciada de forma importante por el SERNAC, quien mantiene convenios con las municipalidades para ofrecer servicios de protección del consumidor¹¹. El SERNAM actúa principalmente a través del Programa Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar, el que entrega capacitación en oficios y para el emprendimiento, nivelación de estudios y cuidado infantil (educación formal), alfabetización digital (tecnología e innovación), entre otros componentes. El INDAP, por su parte, actúa principalmente mediante el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL), a través del cual aporta financiamiento y asistencia técnica en materia de políticas rurales de desarrollo productivo.

En el segundo grupo -de iniciativas más autónomas y menos homogéneas- se encuentran dos categorías: patrimonio, y cultura y deportes. Este grupo, a diferencia del anterior, no se encuentran necesariamente relacionado a programas de organismos del gobierno central. En este caso, las políticas nacen de forma más autónoma, y se vinculan estrechamente a la potenciación del turismo como política económica sectorial prioritaria.

Es aquí donde surgen las posibles explicaciones a la diferencia que se observa entre la planificación y la ejecución. En el primer grupo, es posible que la planificación no sea capaz de capturar la ejecución efectiva de los programas, debido a que los convenios de colaboración que determinan la ejecución de estas actividades provienen de la iniciativa casi exclusiva de las instituciones del gobierno central. Es decir, según cambian las políticas del gobierno central, se modifica la ejecución de estos programas a nivel de los gobiernos locales, los cuales por ende no son capaces de capturar a priori la realización de estas actividades en su planificación, debido fundamentalmente a que la planificación se realiza en promedio cada 4,6 años, y los convenios con los organismos del Estado tienen una duración -por lo general- de un año¹².

10. En esto ha influido de manera importante en 2015 el Programa de Fortalecimiento de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (FOMIL).

11. Mediante la instalación de Oficinas de Protección al Consumidor, donde el SERNAC proporciona equipamiento y asistencia, y la municipalidad proporciona el recurso humano para operar la Oficina.

12. Una excepción reciente es INDAP, institución que a partir de 2015 realiza convenios con una duración de cuatro años. Otros organismos realizan convenios de un año de duración renovables de forma automática, pero sujetos a la disponibilidad presupuestaria del organismo, y también a cambios unilaterales en los convenios que pudieran surgir desde estas instituciones.

En el segundo grupo, es posible que las actividades relacionadas a cultura, patrimonio y turismo no estén consideradas entre las contempladas en la planificación, pues el estudio sobre PLADECO de Correa & Dini (2019) consideró exclusivamente aquellas actividades que cada Plan de Desarrollo Comunal incluía en su estrategia de desarrollo económico-productivo, no tomando en consideración aquellas inscritas en otras áreas como son las estrategias culturales, urbanas, medioambientales o patrimoniales. Es por esto que cabe la posibilidad de que las políticas de DEL ligadas a cultura y patrimonio se encuentren diseminadas en otras áreas estratégicas del desarrollo comunal, por ser consideradas tradicionalmente como algo distinto y separado del DEL. A diferencia de Correa y Dini (2019), en este estudio no nos hemos limitado a circunscribir las políticas de DEL a un área particular, entendiendo que estas políticas también se encuentran enmarcadas, en muchos casos, en otras áreas no comprendidas tradicionalmente como desarrollo económico o fomento productivo.

El análisis de estas diferencias entre planificación y ejecución insinúa dudas sobre la coherencia de la acción municipal. En el primer grupo, los programas del gobierno central se implementan sin guardar una clara relación con la planificación de los gobiernos locales. De esta manera, es posible que estas políticas, que provienen de organismos del gobierno central (y se ejecutan a través de los gobiernos locales), no correspondan a las necesidades y prioridades de los territorios, las que deberían ser expresadas a través de los Planes de Desarrollo Comunal.

Esta discrepancia entre las prioridades locales y la acción de fomento impulsada por las entidades centrales puede determinar un uso ineficiente de los recursos provenientes de los convenios suscritos entre municipios y organismos del gobierno central, juicio que dependerá de la evaluación que se haga sobre quién tiene realmente el conocimiento de las necesidades de las comunidades, si el gobierno central o el gobierno local¹³. De hecho, los recursos provenientes desde el gobierno central y ejecutados a través de convenios de colaboración se destinarían al desarrollo de acciones que según el PLADECO no serían realmente prioritarias ni urgentes. Al mismo tiempo, estas acciones absorberían recursos de los mismos municipios, procedentes de sus fondos de libre disposición, pues en general los convenios requieren de una aportación bipartita¹⁴.

13. En esta discusión, cabe destacar que la literatura entrega argumentos para sustentar ambas hipótesis, lo que depende en gran medida de las condiciones concretas que se dan en cada territorio, particularmente en las formas de gobernanza.

14. Dependiendo del tipo de convenio firmado entre el organismo central y el gobierno local, en general ambos se comprometen a aportar ciertos tipos de recursos, a veces financieros, otras veces de recursos humanos o de infraestructura.

La discrepancia correspondiente al otro grupo de políticas -las más autónomas y heterogéneas- sugiere una falla en la visión sistémica del desarrollo económico local (DEL), ya que las acciones relacionadas con la valorización de la cultura y el patrimonio no están incluidas entre las que contribuyen a la planificación del DEL. En concreto, esta separación de actividades con impacto económico en áreas distintas impide una visión más integral y el desarrollo de sinergia entre distintas líneas de trabajo de los actores locales. Es así, por ejemplo, que iniciativas de recuperación urbana y valorización patrimonial terminan desarrollándose sin considerar sus impactos potenciales en las cadenas productivas locales y sin contemplar la posible integración de empresas del territorio, la colaboración de instituciones locales, etc.

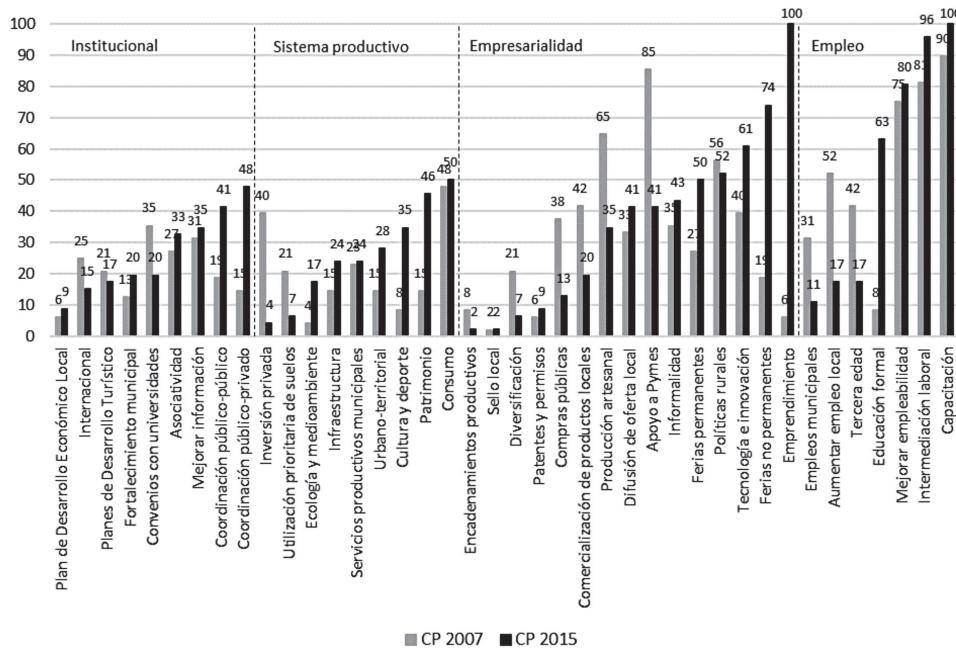
En la siguiente sección, donde se revisará la evolución temporal de la política de DEL, se volverá sobre estos temas, mostrando cómo la estrategia de desarrollo económico local ha transitado desde un enfoque basado en elementos tradicionales, a la incorporación de elementos no-tradicionales (por ejemplo, cultura y patrimonio), lo que pudiera interpretarse como una evolución hacia una visión más integral del territorio.

3.2 EJECUCIÓN 2007/2015

La comparación de las políticas realizadas entre 2007 y 2015 se realiza en base a la información proporcionada por 48 municipalidades para las cuales se obtuvo información en los dos años de interés (Figura 3). Este análisis es el que permite verificar la hipótesis de un alejamiento de la concepción asistencialista de la política de DEL, además de entregar otras conclusiones.

De los resultados de este ejercicio, puede decirse, en primer lugar, que, desde el punto de vista de las categorías de política ejecutadas (40 en total), en 23 de ellas (57,5%) el número de municipalidades que las impulsa ha aumentado, en siete (17,5%) se ha mantenido constante, y en 10 (25%) se ha reducido (Figura 3). Esto equivale a decir que las categorías que cubren la política de DEL en las municipalidades de Chile se ha robustecido en el transcurso de los ocho años analizados, aumentando de esta forma la amplitud de la política de DEL.

En segundo lugar y desde el punto de vista de las municipalidades (48 en total), en 29 de ellas (60,4%) el número de categorías abarcado ha aumentado, en cinco de ellas (10,4%) se ha mantenido constante, y en 14 municipalidades (29,2%) se ha reducido. Esto equivale a decir que en promedio las municipalidades han profundizado su ejecución de políticas de DEL en el transcurso de los ocho años analizados, ampliando o diversificando lo que

FIGURA 3.**FRECUENCIA EN EJECUCIÓN DE POLÍTICAS DE DEL EN MUNICIPALIDADES DE CHILE, 2007-2015 (PORCENTAJE)**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CUENTAS PÚBLICAS.

ya realizaban anteriormente.

De esta manera, un análisis basado en promedios permite concluir que tanto el componente interno de cada municipalidad (intra), como el componente externo de categorías (inter) han tendido a aumentar en el periodo analizado.

A diferencia del análisis basado en promedios, un análisis de heterogeneidad basado en la medición de las desviaciones estándar arroja resultados distintos en ambos componentes (intra e inter). El coeficiente de variación de la cantidad de categorías de políticas desarrolladas por las municipalidades se reduce de 0,48 a 0,40 entre 2007 y 2015, lo cual indica que la heterogeneidad entre municipalidades, en lo que respecta al número de tipologías de acciones emprendidas por ellas, ha disminuido. Al contrario, el coeficiente de variación se mantiene prácticamente constante en la medición de la dispersión del número de municipalidades que actúan en cada categoría (0,75 a 0,76). En otras palabras, a pesar de que la heterogeneidad al interior de las distintas políticas de DEL no ha cambiado (componente intra), la muestra de municipalidades considerada parece haber convergido en menores niveles de heterogeneidad entre ellas (componente inter).

Una posible interpretación a estos fenómenos, que combine ambos tipos de análisis, podría ser la siguiente: a pesar de que aumenta en promedio el número de municipalidades que actúan en cada categoría (se amplía la acción del DEL), la aplicación de estas políticas aún es muy desigual, pues las municipalidades aun tienden a privilegiar mucho algunas categorías de política -por ejemplo la capacitación o la intermediación laboral- por sobre otras, probablemente por estar muy relacionadas a los incentivos que provienen de parte de los convenios firmados con los organismos del gobierno central.

Por el lado de la heterogeneidad y diversidad de las municipalidades, se observa que, al mismo tiempo que ha existido un incremento general en el accionar de las municipalidades en este ámbito, estos gobiernos locales han logrado ir convergiendo en sus previas diferencias. Una posible explicación a este fenómeno puede encontrarse en el actuar a través de redes, lo que es posibilitado cada vez más por las tecnologías de la información, las comunicaciones y el transporte, en cuanto permiten el intercambio más fácil de las mejores prácticas de DEL.

Finalmente, en cuanto a las categorías puntuales, las que más decrecen su participación en términos relativos son empleo local (de 20 a 8 municipalidades), empleos municipales (de 15 a 5 municipalidades) e infraestructura (de 19 a 11 municipalidades), mientras que las categorías que más incrementan su participación son ferias no permanentes de comercialización (de 19 a 34 municipalidades), patrimonio (de 11 a 21 municipalidades), y políticas urbano-territoriales (de 7 a 13 municipalidades).

Las categorías que más decrecen están relacionadas con el empleo. Un gran número de ellas, al 2007, estaban influidas por programas del gobierno central que tenían como fin incentivar el empleo a través de subsidios a la contratación privada de mano de obra, y de empleos públicos de emergencia, políticas que fueron canalizadas a través de los gobiernos locales y que al 2015 ya no se encontraban vigentes. Estas son, en lo fundamental las categorías que Correa & Dini (2019) adscriben a la visión asistencialista del desarrollo económico, y que están también estrechamente relacionados al rol social o de mitigación de pobreza que ejercen las municipalidades.

Por su parte, de las categorías que más incrementaron su influencia corresponden al ámbito del sistema productivo comunal, es decir, que engloban políticas que podrían ser consideradas como adyacentes a las políticas tradicionales de DEL, y que vinculan otras áreas del desarrollo territorial con el DEL. Pues de las cuatro categorías que más incrementan su ejecución, tres corresponden al ámbito de sistema productivo comunal. Es curioso señalar que este último ámbito de categorías -el sistema productivo comu-

nal- no se ha visto necesariamente influido por las políticas del gobierno central, lo que podría ser interpretado como un cambio más autónomo de las políticas de desarrollo económico local orientado a una visión más sistemática del desarrollo.

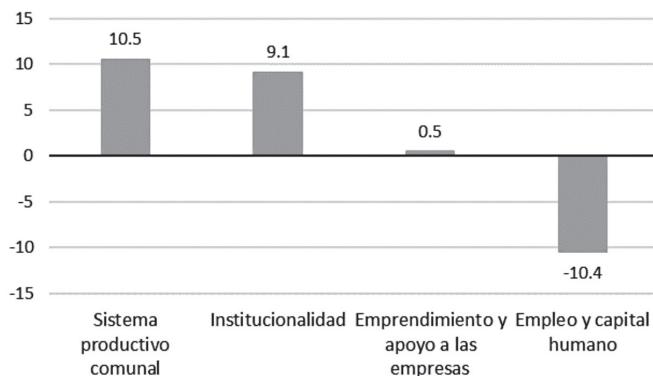
De esta manera, aun en la ejecución subsisten los dos grupos de política de interés vistos en la sección en que se abordó el tema de la planificación: aquel grupo de política cuyas bases provienen del gobierno central (*top-down*), y aquel grupo de políticas que proviene de un cambio en la visión de los propios gobiernos locales (*bottom-up*). Los cambios en cada uno de estos dos grupos son los que han influenciado las variaciones en las políticas de DEL a través de estos últimos ocho años, pues mientras que las políticas *top-down* determinan en parte lo que ha dejado de hacerse, las políticas *bottom-up* determinan lo novedoso.

Para poder obtener conclusiones más generales sobre los cambios que se han producido en la política de DEL en las municipalidades de Chile, se realiza el ejercicio de observar la tasa de variación de los énfasis relativos -o participación de cada ámbito- en cada uno de los dos años considerados, respecto a los cuatro ámbitos de política: i) el institucional, ii) el sistema productivo comunal, iii) el emprendimiento y el apoyo a las empresas, y iv) el empleo y el capital humano. El énfasis relativo en un ámbito determinado ha sido definido como: el énfasis absoluto (cantidad de municipalidades que realiza actividades en cada categoría de ese ámbito), dividido por la cantidad de municipalidades que realiza actividades en cada una de las 40 categorías¹⁵.

La ventaja de medir el énfasis relativo en vez del énfasis absoluto radica en el hecho de que se omite el aumento, en promedio, de la cantidad de categorías sobre las cuales las municipalidades realizan actividades. De esta manera, podemos observar los énfasis relativos en cada año, independientemente del hecho de que los gobiernos locales hayan aumentado su capacidad total en la ejecución en los cuatro ámbitos de políticas.

Del ejercicio se desprenden los siguientes resultados: de los cuatro ámbitos de acción de la política de DEL, el énfasis relativo en las políticas de em-

15. Por ejemplo, en el ámbito institucional, 10,2 municipalidades realizaron actividades en cada una de las 9 categorías, en promedio (énfasis absoluto), mientras que en todas las categorías de todos los ámbitos este promedio fue de 14,9 municipalidades. En este caso, el indicador de énfasis relativo (10,2 sobre 14,9) toma un valor de 68,6% para el año 2007. Para el año 2015, el énfasis relativo es de 74,9% (12,1 sobre 16,2). Entonces, la variación en los énfasis relativos entre 2007 y 2015 es de 10,5%.

FIGURA 4.**VARIACIÓN EN LOS ÉNFASIS RELATIVOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN CHILE, 2007-2015 (PORCENTAJE)**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CUENTAS PÚBLICAS.

pleo y capital humano ha descendido en 10,4%, el énfasis en las políticas de emprendimiento y apoyo a las empresas se ha mantenido relativamente estable, con un aumento de 0,5%, y las políticas tanto del ámbito del sistema productivo comunal como de la institucionalidad han aumentado su participación relativa, en un 10,5% y 9,1% respectivamente (Figura 4).

La caída en el énfasis relativo en el ámbito de empleo y capital humano ocurre a pesar de que es este el ámbito donde las categorías concentran más actividades (Figura 3). La reducción de las categorías relacionadas al empleo puede relacionarse -como ya se mencionó- tanto a la finalización de programas de gobierno relacionados a estos ámbitos (Programas de Empleo de Emergencia PMU, Bonificación a la Contratación “Pro-Empiego”, “Mejor Trabajo”, Chile Solidario), como al cambio de visión en las nuevas políticas locales. De esta manera, podría decirse que los programas del gobierno central no solo tienen una influencia directa en la modificación de la política ejecutada por la municipalidad, sino también un efecto indirecto a través de la dirección implícita que impregnán a las visiones sobre los cuales se basa la acción política que aplican las municipalidades de forma más o menos autónoma¹⁶.

16. En el caso del incremento en la importancia absoluta de la categoría de la educación formal, sigue la misma lógica, en el sentido de que esta categoría está muy influenciada por el Programa Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar del SERNAM, la que entre sus componentes cuenta con nivelación de estudios y educación pre-escolar.

En cuanto a la dimensión de emprendimiento y apoyo a las empresas, a pesar de que aumentó su énfasis absoluto en 9,1%, y debido a que las municipalidades aumentaron el promedio de las categorías en las que actúan de forma general en un 8,6%, el énfasis relativo de esta dimensión aumentó solo un 0,5%. Un análisis de sensibilidad indica que si solo dos municipalidades hubieran realizado acciones adicionales en alguna de las categorías de esta dimensión el año 2007 (o no lo hubieran hecho el 2015), el énfasis relativo en vez de aumentar un 0,5% hubiera disminuido un -0,2%. Es por esto que, para efectos estadísticos, se considera una estabilidad en torno a cero. De las 15 categorías que componen el ámbito de emprendimiento y apoyo a las empresas, cuatro aumentaron de forma significativa (emprendimiento, ferias no permanentes de comercio, tecnología e innovación, y ferias permanentes), seis se mantuvieron relativamente estables (políticas rurales, informalidad, difusión de la oferta local, patentes y permisos, sello local y encadenamientos productivos), y cinco cayeron de forma significativa (apoyo a pymes, producción artesanal, comercialización de productos locales, compras públicas y diversificación). En este caso, el aumento en las categorías puede relacionarse a nuevas políticas del gobierno central, las cuales, a través de sus programas, principalmente del SERNAM, trabajan a través de las municipalidades en los cuatro componentes que aumentaron su énfasis absoluto. En este caso, a diferencia de lo que sucedía en el ámbito del empleo y el capital humano, la relación con el gobierno central explica lo nuevo, mas no lo que ha dejado de hacerse.

Los últimos dos ámbitos son la institucionalidad y el sistema productivo comunal, ambos los cuales aumentaron su énfasis relativo en proporciones similares. Mientras el ámbito institucional hace referencia a reformas e iniciativas de gobernanza en el gobierno local en orden de potenciar el DEL, el ámbito del sistema productivo comunal engloba aquellas acciones orientadas a tratar el territorio-comuna de forma más integral con sus distintos aspectos, que de forma adyacente a lo tradicionalmente considerado como DEL, forman también aspectos relevantes de un entendimiento más sistémico de los sistemas económicos-productivos locales.

En el ámbito institucional, de las nueve categorías, dos han aumentado notoriamente su presencia (coordinaciones público-privada y público-público), seis se han mantenido relativamente estables (mejor información, asociatividad, fortalecimiento municipal, planes de desarrollo turístico, internacional y planes de desarrollo económico local), y solo una ha visto reducida su importancia (convenios con universidades). También en este caso, la categoría que más creció, coordinación público-privada, lo hizo pasando de 15% a 48% de los municipios, estando este incremento influen-

ciado por los convenios con SENCE, los cuales demandan la realización de encuentros empresariales organizados por la municipalidad, además de reuniones temáticas entre el gobierno local y los empresarios locales.

Finalmente, en el ámbito del sistema productivo comunal, de las nueve categorías, cuatro incrementaron de forma importante su frecuencia (patrimonio, cultura, urbano-territorial y ecología-medioambiente), tres se mantuvieron estables (consumo, servicios productivos comunales e infraestructura) y dos la disminuyeron (utilización prioritaria de suelos e inversión privada). En este caso, a excepción de la categoría urbano-territorial, donde existió influencia del Programa de Fortalecimiento de Barrios Comerciales del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), las demás han correspondido eminentemente al aumento de las iniciativas autónomas de las municipalidades. Pues tanto en cuanto al patrimonio, como a la cultura y al medioambiente, puede señalarse que el aumento en las actividades realizadas se encuentra estrechamente ligado al fortalecimiento de las vocaciones turísticas de las comunas. Proteger el patrimonio y el medioambiente, y ofrecer grandes eventos y actividades culturales -no circunscritas solo a las artes- tanto para los residentes como para público externo a la comuna, se consolidan como tendencias inequívocas.

Una de las formas de interpretar estos últimos hallazgos, es que en los últimos años se ha concretado la posibilidad real de conjugar elementos tradicionalmente ajenos al desarrollo económico local -por ejemplo el patrimonio, el medioambiente, la cultura, el deporte o lo urbanístico-, con apuestas de carácter económico-sectorial específico (en este caso, en el turismo), de manera de lograr sinergias y convergencias que consideren varios aspectos del desarrollo territorial de forma más integral¹⁷.

4. DISCUSIÓN

El presente estudio se ha centrado en el análisis del contenido de las Cuentas Públicas anuales de 69 municipalidades de Chile, buscando explorar los cambios que se han producido en las políticas y orientaciones del desarrollo económico local entre los años 2007 y 2015.

17. Las razones por las cuales el turismo ha entrado con tal fuerza como política de DEL en las municipalidades del país, en los últimos años, permanece aún como una incógnita. Quizás porque la entrada de turistas extranjeros al país se ha incrementado a tasas de 7% anual desde 2001 a 2015, o porque el gasto turístico se ha incrementado a tasas del 10% anual en el mismo período; o quizás porque los servicios de turismo son más visibles para las comunas en comparación a otro tipo de servicios; o porque muchas de las políticas dirigidas al turismo, al mismo tiempo vuelven más atractiva la comuna para los propios habitantes.

En una comparación entre la planificación y la ejecución de las políticas para el año 2015, se concluye que existe cierta incoherencia importante entre la forma en que operan las políticas provenientes del gobierno central pero que se ejecutan a través de las municipalidades, y las políticas que planifican los propios gobiernos locales. Por un lado, mientras se espera que las políticas de los gobiernos locales se planifiquen con un plazo de al menos cuatro años -según lo señala la Ley Orgánica de Municipalidades-, los convenios del gobierno central con las municipalidades tienen en general una duración de un año (renovables), además del hecho de que tanto las políticas de los gobiernos locales, como los programas del gobierno central han mostrado cambios importantes, en general pudiendo estar asociados al ciclo político del gobierno nacional. Esto lleva a que, por un lado, la planificación de los gobiernos locales sea incapaz de considerar los cambios en las políticas del gobierno central que se ejecutan a través de los primeros, y por otro lado, a que éstas políticas promovidas desde el Estado no necesariamente guarden relación con las necesidades reales de los territorios, requerimientos que son teóricamente levantados en los procesos de planificación, los que incluyen en muchos casos un alto componente de participación ciudadana.

Se hace necesario por ende entender de mejor manera cómo conversan las políticas y recursos provenientes del gobierno central con las necesidades de los gobiernos locales en un esquema de gobernanza multinivel (OECD, 2017; CEPAL, 2017), y cómo esto guarda relación con una buena planificación local que considere todos los elementos disponibles y razonablemente previsibles.

La comparación entre los Planes de Desarrollo Comunal y las Cuentas Pública también deja en evidencia una diferencia en el tratamiento de las políticas de desarrollo económico local no tradicionales, las cuales se relacionan con aspectos como la cultura, el medioambiente, el patrimonio y el componente urbano. Se evidencia que en las Cuentas Públicas existe una alta incorporación de estos elementos. Sin embargo, es común que en los Planes de Desarrollo Comunal los aspectos culturales, urbanos o patrimoniales se traten de forma separada a los aspectos económicos-productivos. En vista de que en la ejecución misma estos componentes están íntimamente ligados, una recomendación es que se revise la forma en que la planificación está asumiendo, de forma quizás artificialmente separada, elementos que se determinan y potencian de forma mutua y simultánea.

Del análisis de la evolución de las políticas de desarrollo económico local

en Chile entre los años 2007 y 2015 se pueden concluir también algunas tendencias. Por el lado de la evolución de las políticas, resulta que éstas han aumentado en su ejecución en el periodo considerado, pero esta ejecución permanece todavía altamente desigual entre las distintas categorías que considera la política de desarrollo económico local. Así, hay todavía algunas políticas puntuales que son muy preferidas, y otras que son muy poco preferidas, a pesar de que en la totalidad la aplicación haya aumentado en su amplitud.

De las municipalidades, se evidencia un aumento en el esfuerzo de ellas por abarcar una mayor cantidad de categorías de ejecución, al mismo tiempo que se evidencia una disminución en la heterogeneidad de los gobiernos locales en esta materia. Una posible explicación para esto puede ser el trabajo en red o de forma coordinada, lo que permitiría compartir experiencias y sugerencias entre los distintos gobiernos locales, llevando a aquellos más atrasados a un proceso de catching-up en el sentido de avanzar de forma más rápida en la adopción de mejores prácticas. Los numerosos foros, seminarios y capacitaciones que se realizan periódicamente en torno a la temática, pueden ser ejemplo de esta forma de colaboración inter-municipal. Respecto a la hipótesis inicialmente planteada, según la cual había tomado lugar en los últimos años un cambio en la composición de las políticas orientada a superar la concepción asistencialista de la política municipal de desarrollo económico, se puede decir que se encuentra evidencia para sustentar dicha afirmación, sustentado en los siguientes hallazgos: a nivel de ámbitos o categorías, se evidencia un retroceso en la importancia relativa del ámbito de política que enfatiza la acción en la creación de empleo y el mejoramiento de la calidad de los recursos humanos, ámbito más relacionado a la concepción asistencialista de la política de desarrollo, ya que asume generalmente al beneficiario como objeto (pasivo) de la política. Existe también una relativa estabilidad de la visión sobre el desarrollo que enfatiza la acción en torno al emprendimiento y el fomento de la empresarialidad, categorías de política que, a pesar de haber tenido un incremento absoluto en su ejecución, han mantenido estable su importancia relativa en la política global. Esto, debido a que su ritmo de crecimiento ha sido igual al ritmo de crecimiento de la política global.

Si un ámbito decrece su importancia relativa (capital humano) y otra la mantiene (emprendimiento), es lógico que sean otras las políticas que la aumenten. Esto es lo que sucede con los ámbitos de institucionalidad y sistema productivo comunal, en magnitudes similares. Estas formas de abordar los desafíos prioritarios del desarrollo, a pesar de medirse en forma separada, mantienen una indudable similitud. Pues mientras el ámbito del

sistema productivo comunal enfatiza la observación del territorio y sus políticas como una unicidad, en términos sistémicos, el ámbito institucional enfatiza la construcción de capacidades de gobernanza para conducir el proceso de desarrollo. En este sentido, podría considerarse al sistema productivo comunal como el objeto en el cual trabajar a través de las políticas públicas, y la institucionalidad como el sujeto que fija los cimientos sobre los cuales se conduce y maniobra el proceso. Debido a que ambos ámbitos de política son los que han tenido un incremento relativo en cuanto a las políticas de desarrollo económico local, es posible sugerir que la tendencia se dirige a considerar a los territorios como sistemas productivos, incorporando de esta forma políticas que tradicionalmente no han sido consideradas en el eje económico-productivo, pero que sin duda influyen en este eje de forma notable. Y la forma de conducir este proceso dice relación con la construcción de una institucionalidad y una gobernanza capaz de mantener una senda de desarrollo estable.

Finalmente, un aspecto interesante y que requiere de mayor investigación, se refiere a la relación entre las políticas del gobierno central y las políticas de los gobiernos locales, en el sentido de que, en términos generales, se observa que los mayores cambios observados en los últimos años pueden ser explicados en gran medida por los cambios en las políticas del gobierno central, los cuales tienen efecto no solo de forma directa en las políticas ejecutadas, sino también de forma indirecta en cuanto establecen en gran medida los paradigmas sobre los cuales se construye la visión que se tiene del proceso de desarrollo económico. Pues de las categorías que más contraen su participación, la mayoría corresponde a programas del gobierno central que han dejado de ejecutarse.

Bien puede decirse que las políticas *top-down* representan lo que ha dejado de hacerse, en términos generales, y las políticas *bottom-up*, lo que ha empezado a hacerse. Esto fortalece la visión de que un incierto proceso de descentralización en términos de desarrollo económico ha empezado a tomar forma en Chile en la última década, pues ya no solamente los gobiernos locales han aumentado los esfuerzos en cuanto a la amplitud de las políticas que aplican, sino que también, la composición de estas tiene más que ver con iniciativas autónomas de las municipalidades, más que a la ejecución de políticas que provienen del nivel central.

De todas maneras, un mejor entendimiento se requiere de esta compleja relación entre el nivel central y los niveles locales en cuanto a políticas de desarrollo económico, pues cada organismo del gobierno central posee también sus propias formas de relacionarse con los gobiernos locales y los

territorios. En vista de la relevancia de esta relación sobre las tendencias que sigue la ejecución local de las políticas, es que se recomienda continuar con la investigación de las políticas locales, pero teniendo también en cuenta que en estas no solo influyen los gobiernos locales, sino también de forma importante, los organismos del gobierno central.

REFERENCIAS

- Aghón, G., Albuquerque, F., & Cortés, P. (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10946/082157171_es.pdf
- Aguilera-Insunza, C. (2016). Víctimas y mártires de la violencia política reciente en Chile. ¿Una memoria pública en disputa? *Revista AUS* (20), 12-19 <http://www.redalyc.org/pdf/2817/281750069003.pdf>
- Albuquerque, F., Llorens, J., & del Castillo, J. (2002). *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano del Desarrollo <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5145/Estudios%20de%20casos%20de%20desarrollo%20econ%C3%B3mico%20local.pdf>
- Bravo, S. M. (2012). *Implementación de la política de fomento en Chile: Una aproximación a partir de la experiencia de las unidades de desarrollo económico a nivel municipal*. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile: Universidad de Chile http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/112502/cf-bravo_ss.pdf
- Cadierno, J. (2014). Análisis y planificación de zonas inundables. Estudio de caso: Quebrada y Canal de Ramón, Santiago de Chile. *Geographicalia* (66), 21-44 <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5029846.pdf>
- Correa, F., & Dini, M. (2019). Políticas de Desarrollo Económico Local en Municipalidades de Chile: Más allá del asistencialismo. *Revista de la CEPAL* 127.
- CEPAL (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf
- De La Barra, G., & Corvalán, A. (2016). La distribución territorial de políticas públicas de apoyo a la innovación. El caso de Innova Chile en la Región de Valparaíso, 1993-2003: Oportunidades y desafíos hacia la economía del conocimiento. *Revista Geográfica de Valparaíso* (53), 181-202 <http://www.revistageografica.cl/index.php/revgeo/article/download/10/10>
- Espinosa, P. (2016). Segregación socio-espacial en una urbe turística de élite: El caso de Pucón, Chile. *Revista Mad*(34), 155-178 <https://revistamad.uchile.cl/index.php/RMAD/article/view/40619/42163>
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/1/S01030319_es.pdf
- Fløysand, A., Barton, J., & Román, A. (2010). La doble jerarquía del desarrollo económico y gobierno local en Chile: El caso de la salmonicultura y los municipios chilotas.

EURE, XXXVI(108), 123-148 <https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v36n108/art06.pdf>

Hidalgo, M. (2006). *Institucionalidad para el desarrollo económico local: La situación de la comuna de Puerto Montt*, Chile 2005. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología. Universidad de Chile <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/106518>

Lagos, R. (Ed.). (2011). *Gobierno electrónico municipal*. Santiago de Chile: Instituto Chileno de Estudios Municipales/Universidad Autónoma de Chile https://www.academia.edu/24778414/GOBIERNO_ELECTR%C3%93NICO_MUNICIPAL

Llisterri, J. (2000). *Competitividad y desarrollo económico local*. Washington, D.C.: Banco Interamericano del Desarrollo <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4643/Competitividad%20y%20desarrollo%20econ%C3%B3mico%20local.%20%20Nuevas%20oportunidades%20operativas.pdf>

Love, J. (1994). Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930. En L. Bethel (Ed.), *The Cambridge History of Latin America* (Vol. VI, págs. 393-460). Cambridge: Cambridge University Press.

Montenegro-Romero, T., & Peña-Cortés, F. (2010). Gestión de la emergencia ante eventos de inundación por tsunami en Chile: el caso de Puerto Saavedra. *Revista de Geografía Norte Grande*(47), 63-80 <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rgeong/n47/art04.pdf>

OECD (2017). *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD country experiences*. OECD Multi-level governance studies. Organization for Economic Cooperation and Development. Paris: OECD Publishing. <http://www.oecd.org/governance/multi-level-governance-reforms-9789264272866-en.htm>

Ropert, M. A. (2009). *Evolución de la Política de Desarrollo Económico Territorial en Chile: Principales Iniciativas*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural http://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2012/07/33_rimisp_Cardumen.pdf

Silva, I., & Sandoval, C. (2005). *Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7306/S053130_es.pdf

Tapia, L. (2009). Pequeña empresa y desarrollo territorial: Alcances y limitaciones del modelo chileno. *Revista Central de Sociología*, IV(4), 135-150 <http://revistafacso.uchcentral.cl/index.php/central/article/download/220/216>

Tello, M. D. (2010). Del desarrollo económico nacional al desarrollo local: aspectos teóricos. *Revista de la CEPAL*(102), 51-67 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11416/102051067_es.pdf

Valenzuela, J. (2007). *Ánalisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1750/An%C3%A1lisis%20prospectivo%20de%20las%20capacidades%20institucionales%20y%20de%20gesti%C3%B3n%20de%20los%20gobiernos%20subnacionales%20en%20Chile.pdf>

Van Hemelryck, L. (2000). Desarrollo económico local y fomento productivo. *Temas Sociales*(34) <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3447&doc=&lib=Y&rev=Y&art=Y&doc1=Y&vid=Y&autor=&coleccion=Temas%20Sociales&tipo=ALL&nunico=934>

Winchester, L., & Gallicchio, E. (Edits.). (2003). *Territorio local y desarrollo: Experiencias en Chile y Uruguay*. Santiago de Chile: Ediciones SUR / CLAEH <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=2706&doc=Y&lib=Y&rev=Y&art=Y&doc1=Y&vid=Y&autor=&colección=Colecci%C3%B3n%20Estudios%20Sociales&tipo=&nunico=422>

2

CICLOS DEL EMPLEO EN CIUDAD JUÁREZ, LEÓN Y MÉRIDA, 2000-2017

EMPLOYMENT CYCLES IN CIUDAD JUAREZ, LEON AND MERIDA, 2000-2017

Isaac Sánchez-Juárez¹

Rosa M. García-Almada²

Recibido: 13/09/2018

Aceptado: 10/12/2018

RESUMEN

El artículo se enfoca en identificar los ciclos de crecimiento del empleo, su duración y profundidad en tres zonas metropolitanas de México (Juárez, León y Mérida). Además, verifica el grado de sincronización entre los ciclos metropolitanos y el ciclo nacional (y de EUA). Se usaron datos de empleo permanente mensual del 2000-2017. Los ciclos se determinaron usando el filtro Hodrik-Prescott y la sincronización mediante modelos VAR y una medida de fuerza de cohesión conocida como LINK. Se identificaron dos ciclos completos en Juárez, uno en León y Mérida respectivamente. Respecto a la sincronización, Juárez es relativamente más vulnerable a los choques nacionales y a los provenientes de los EUA. León y Mérida reaccionan más a choques locales

PALABRAS CLAVE

Recesiones, expansiones, empleo, zonas metropolitanas.

1. Profesor de economía del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Ciudad Juárez, México. Contacto: isaac.sanchez@uacj.mx

2. Profesora de economía del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Ciudad Juárez, México. Contacto: maria.garcia@uacj.mx

ABSTRACT

The paper focuses on identifying the cycles of employment growth, its duration and depth in three metropolitan areas of Mexico (Juárez, León and Mérida). In addition, it verifies the degree of synchronization between the metropolitan cycles and the national cycle (and USA). Monthly permanent employment data from 2000-2017 were used. The cycles were determined using the Hodrik-Prescott filter and synchronization using VAR models and a cohesion force measurement known as LINK. Two complete cycles were identified in Juárez, one in León and Mérida respectively. Regarding synchronization, Juárez is relatively more vulnerable to national and U.S. shocks. León and Mérida react more to local clashes.

KEY WORDS

Recessions, expansions, employment, metropolitan areas.

1. INTRODUCCIÓN*

Conocer la evolución del empleo es necesario ya que es una de medida del bienestar humano, una persona con empleo en el sector formal se siente segura, se reconoce como alguien productivo que contribuye con la sociedad. El empleo debe ser siempre una prioridad para los gobiernos, particularmente aquel que se asocia con salarios elevados, condiciones dignas de trabajo y prestaciones que satisfacen al trabajador y contribuyen a fomentar su productividad.

Teniendo en consideración lo anterior este artículo se dedicó al estudio del mercado laboral en una de sus vertientes: los ciclos del empleo formal (expansiones y recesiones), a nivel de zonas metropolitanas (ZMs), algo que hasta donde se buscó no ha sido reportado en la literatura especializada para el caso mexicano. El estudio a este nivel se justifica porque como se expone en las siguientes páginas los ciclos del empleo a nivel de ZM se comportan de forma diferente a los estatales, particularmente en lo que se refiere a su sincronización con los choques nacionales y los provenientes de los Estados Unidos de Norteamérica (EUA).

Las ZMs elegidas fueron: Juárez en el estado de Chihuahua, localizada en la frontera con los EUA; León en el estado de Guanajuato, geográficamente

* Se agradece el trabajo de dos revisores anónimos quienes ayudaron a mejorar sensiblemente el resultado final. También se agradece al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México por el apoyo recibido del Sistema Nacional de Investigadores.

ubicada en el centro del país y Mérida en el estado de Yucatán, localizada en la península, comúnmente relacionada como sur de México. El periodo de estudio comprendió de enero de 2000 a diciembre de 2017. El objetivo consistió en identificar expansiones y recesiones del empleo formal, así como su duración y profundidad, lo que resulta de relevancia para las autoridades gubernamentales, quienes deberían suavizar los ciclos de empleo formal (lograr que este sea lo más cercano a sus valores de tendencia y así contribuir al bienestar humano).

Adicional a este objetivo, se analizó mediante un modelo VAR y una medida de fuerza de cohesión conocida como LINK el grado de sincronización entre los ciclos del empleo de cada ZM y el ciclo nacional (norteamericano). Esto para dar una primera aproximación a las causas de las fluctuaciones observadas y recomendar elementos de política económica en función del grado de explicación de éstas por razones endógenas o exógenas.

Las ZMs elegidas fueron tres como se ha indicado de un total de 59. La razón detrás de la elección de Ciudad Juárez es que esta investigación forma parte de un proyecto registrado institucionalmente que busca atender problemáticas regionales para demostrar la vinculación con las necesidades del entorno. El sitio de trabajo de los investigadores definió esta primer ZM. Enseguida, se buscó trabajar con las 58 ZMs restantes para fines de comparación, pero se tuvo un problema estadístico y administrativo, ya que la base de datos del empleo formal no podía generar registros completos para el periodo de estudio para todas las ZMs, por lo que se eligió trabajar con aquellas ZMs con registros de información completos y compatibles con la definición de ZM, ello redujo las posibilidades. Para fines de comparación se eligieron León y Mérida. Por lo que esta investigación se basa en estudios de caso válidos en las ciencias sociales, particularmente la economía.

El reporte de investigación se estructuró en cuatro partes. En la primera se expone la revisión de la literatura, lo que permite destacar la originalidad de este trabajo. En la segunda se describen los datos utilizados y su comportamiento en el tiempo, se ubica geográficamente a las ZMs y expone su estructura productiva. En la tercera se detalla el procedimiento llevado a cabo para determinar los ciclos de crecimiento del empleo así como el método que permite ver el grado de sincronización entre los ciclos por ZMs y nacional (EUA). Finalmente, en la cuarta parte se presentan los resultados y se cierra el documento con breves reflexiones en función de los hallazgos.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

El estudio de los ciclos económicos a nivel agregado en México tiene una larga tradición y existen muchos trabajos que abarcan desde un periodo de treinta años en promedio hasta otros que usando datos de producción anual han estudiado un periodo de casi cien años (Mejía-Reyes, 2003; Mejía-Reyes et al., 2004; Almendra-Arao et al., 2008; Heat, 2011; Calderón, 2012; Loría y Salas, 2014; Calderón y Hernández, 2017 y Mejía-Reyes et al., 2017). Sobresale de estos trabajos el hecho de que las recesiones son cortas pero profundas, mientras que las expansiones son largas y se caracterizan por bajas tasas de crecimiento económico convirtiéndose a largo plazo en estancamiento económico³.

De especial interés en estos estudios de los ciclos a nivel nacional es el hecho estilizado según el cual existe una cuasi perfecta sincronización entre el ciclo de producción en México y el ciclo de producción industrial en EUA. Algo que se profundizó a principios de los años noventa del siglo XX con la entrada en vigor de un acuerdo comercial entre estos dos países y Canadá que incrementó las exportaciones y las importaciones así como los flujos de inversión extranjera directa lo que hizo de esta zona geográfica una de las más importantes del planeta (respecto a la sincronización de los ciclos mexicano y americano leer Torres y Vela, 2003; Chiquiar y Ramos, 2005; Mejía-Reyes et al., 2006; Fragoso et al., 2008 y Delajara, 2012).

Respecto a los estudios de los ciclos a nivel regional se encontró que existen pocos trabajos debido a la carencia de información a ese nivel. Los encontrados usaron datos de empleo o bien de producción manufacturera en sustitución de un indicador de alta frecuencia para la producción agregada por entidad federativa (o municipal). No se encontraron trabajos que estudiaran los ciclos del empleo por ciudad o ZM por lo que esta es la principal aportación a la literatura del presente artículo.

Conocer el grado de sincronización entre alguna medida de la actividad productiva regional y la nacional (internacional) es de la mayor importancia para los planificadores de la política económica, ya que con ello se puede determinar las regiones que lideran el crecimiento económico y generación de empleo en un país y las que observan un retraso relativo en su expansión. Además, este ejercicio ayuda a conocer los efectos diferenciados de las políticas macroeconómicas (así como choques internacionales) en las

3. Para una buena revisión de ciclos y crisis en el contexto internacional revisar Reinhart y Rogoff (2009).

distintas regiones, lo que contribuye al diseño de programas de gobierno con la capacidad de reducir las disparidades en el crecimiento y empleo (Zuccardi, 2002).

Reconociendo esta importancia, Mejía-Reyes (2007), documentó las expansiones y recesiones para 17 estados de México en el periodo 1993-2006, utilizando un enfoque de ciclos clásicos. Para realizar sus mediciones utilizó un índice de producción manufacturera mensual. Entre sus resultados reportó que las recesiones son menos persistentes y más volátiles que las expansiones y concluye que existen fuertes vínculos entre los regímenes de los ciclos económicos de los estados del norte y centro del país y entre estados con patrones similares de industrialización.

Erquizio (2010), examinó las fases recesivas de los ciclos regionales usando datos anuales de la producción estatal agregada y sectorial, encontrando que las manifestaciones regionales de las recesiones nacionales son diversas y que una explicación de lo que ocurre en cada entidad puede ser la correlación que algunas entidades tienen con la tasa de crecimiento económico de los EUA. Las entidades con mayor impacto recesivo fueron: Puebla, Estado de México, Ciudad de México, Hidalgo, Michoacán, Jalisco, Nayarit, Baja California, Sonora, Chihuahua y Tamaulipas.

Mejía-Reyes y Campos-Chávez (2011), analizaron el grado de sincronización entre el ciclo de los estados mexicanos y el de los EUA, usando el enfoque de los ciclos de crecimiento para el periodo 1997-2002. Se basaron en datos mensuales para 17 entidades de un índice ajustado estacionalmente de producción manufacturera. Encontraron que el ciclo de los estados mexicanos es procíclico con respecto al ciclo norteamericano. Los estados con una sincronización robusta fueron: Baja California, Jalisco, Nuevo León y Ciudad de México. Poco menos moderada en Querétaro y el Estado de México. En general, consideran que la sincronización con el ciclo de los EUA está condicionada por la especialización del sector manufacturero y la participación de empresas extranjeras.

Mejía-Reyes y Erquizio (2012), analizaron los ciclos clásicos de los estados mexicanos, usando para ello datos anuales y mensuales del PIB, producción manufacturera, ventas al menudeo y empleo. Encontraron que el sector manufacturero y la vinculación con los EUA son factores explicativos de los ciclos estatales, particularmente en las entidades de la frontera norte de México.

Díaz y Mendoza (2012) y Mendoza (2012), se concentraron en las seis entidades que componen la frontera norte de México y calcularon los ciclos del

empleo del periodo 1997-2010 con datos mensuales. Estos estudios destacan porque mediante modelos VAR y una medida conocida como LINK que se tomó del estudio de Sherwood-Call (1988), determinaron el grado de comovimiento entre los ciclos del empleo estatales y el nacional. Hallaron que el porcentaje de variación debido a cambios en el empleo nacional en Nuevo León era de 62% en el corto plazo y 69% en el largo plazo; para Tamaulipas 59 y 68% respectivamente; Sonora 57 y 62%; Baja California 57% en los dos casos; Coahuila 45 y 47%; por último, Chihuahua 39 y 21%. En el caso de Coahuila y Chihuahua los autores afirman que estas economías pueden estar vinculadas a la dinámica del estado de Texas en el sur de los EUA.

Delajara (2013), estimó el comovimiento y la concordancia cíclica del empleo formal permanente de las entidades federativas mexicanas entre julio de 1997 y diciembre del 2011. Encontró que en 12 de 32 entidades situadas en la frontera norte, centro oeste y centro del país las fluctuaciones del empleo están altamente correlacionadas entre ellas y con el empleo nacional. La fuente de las fluctuaciones era la misma que la del empleo nacional y el grado de concordancia entre los ciclos del empleo estatal y nacional fue alta (cuando las fases de expansión y recesión del ciclo del empleo tienden a ser coincidentes en el tiempo). A nivel agregado, este estudio reportó tres fases recesivas del empleo con un promedio de duración de un año. Una de febrero del 2001 a enero de 2002, otra de septiembre de 2002 a agosto de 2003 y la tercera de junio de 2008 a julio de 2009.

Mejía-Reyes y Silva (2014), determinaron el grado de sincronización de los ciclos de empleo en los estados de México con el ciclo americano tanto para el periodo 1998-2012 como para submuestras recursivas de cinco años. Utilizaron datos de empleo formal total de julio de 1998 a diciembre de 2012, así como el índice de producción industrial para el caso de los EUA. La originalidad de su trabajo radica en calcular ciclos de crecimiento con el filtro Hodrik-Prescott, el filtro de Christiano y Fitzgerald, así como con la tasa anualizada de crecimiento. Dos son los resultados principales: 1) los estados fronterizos y algunos del centro-occidente y centro mostraron una sincronización fuerte la mayor parte del tiempo, mientras que los estados del centro tienen una sincronización moderada y en el resto del país es débil e inestable y 2) las exportaciones y la inversión extranjera directa parecen explicar estos resultados.

Erquizio y Ramírez (2014), profundizaron en el estudio de los ciclos estatales con datos de la producción anual, se centraron en la recesión del 2009 y la expansión 2010-2012 y buscaron la relación que tienen con el entorno internacional, para después vincular las diversas manifestaciones del ciclo

nacional con el perfil productivo sectorial. Encontraron que las entidades federativas del norte, centro y centro norte están más vinculadas al ciclo de los EUA y menos las del sur, la expansión del 2010-2012 fue más lenta en el sur y más rápida en las demás regiones. Los autores citados concluyen que el perfil sectorial de las entidades federativas determina las diferencias en los resultados, ya que las entidades más manufactureras fueron las más afectadas y las agrícolas-mineras menos.

Finalmente, Mejía-Reyes *et al.* (2018), exponen los factores que determinan la sincronización de los ciclos estatales en México con el ciclo norteamericano. Para lo cual recurrieron a datos de empleo formal mensual, empleo no agropecuario y producción industrial para el caso americano. Usaron un enfoque de econometría espacial a partir de lo cual encontraron que la inversión extranjera directa tiene un efecto positivo sobre la sincronización, mientras que las remesas tienen un efecto negativo. Como en algunos de los otros trabajos arriba citados, se concluye que la similitud de las estructuras productivas conduce a una mayor sincronización.

La revisión de literatura confirmó que no se han realizado cálculos de ciclos de empleo a nivel de ZMs en México. Además, se debe considerar como un hecho estilizado la vinculación del ciclo nacional mexicano con el americano así como su traslado a una escala menor como son las entidades federativas. Todos los estudios concuerdan que las entidades manufactureras observan una alta sincronización de su ciclo con el de los EUA, mientras que las que se dedican mayoritariamente a otras actividades se sincronizan con el ciclo nacional. Esto debe probarse para el caso de las ZMS que forman parte de la muestra.

Por otra parte, los autores revisados concluyen que para explicar los ciclos económicos es crucial considerar la estructura económica, el comercio internacional, la inversión extranjera directa, las políticas económicas locales, las condiciones financieras, la infraestructura, clima, así como la vinculación histórica de la economía mexicana con su vecino al norte del río Bravo. Ahora bien, como se expondrá en la tercera sección, el procedimiento metodológico elegido se desprende del trabajo realizado por los autores citados, tratando de eliminar parte del desconocimiento actual de los ciclos del empleo a nivel de ZMs. Con lo que se espera puedan diseñarse políticas (que hoy no existen) para suavizar las fluctuaciones de esta importante variable para el bienestar regional.

3. DATOS, CARACTERIZACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS Y EVOLUCIÓN DE LAS SERIES

Para el cálculo de los ciclos de crecimiento del empleo se usaron datos de empleo formal permanente. Aunque se tuvo acceso a los datos de empleo eventual no se utilizaron ya que de acuerdo con Delajara (2013: 302), la serie de trabajadores eventuales tiene un comportamiento cíclico diferente a la de asegurados permanentes, esto porque las diferencias en el comportamiento de los asegurados eventuales presentan una enorme variación mes con mes. La serie de trabajadores eventuales no supera 10% del total de trabajadores y trabajar con empleos permanentes por definición tiene mayor importancia. Los datos fueron recolectados del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) a través de su sistema de datos abiertos (pueden consultarse en <http://datos.imss.gob.mx/>).

Los datos se recolectaron de enero de 2000 a diciembre de 2017. En el caso de los datos nacionales de empleo permanente se obtuvieron del Banco de Información Económica del INEGI (<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>), mientras que para el cálculo del ciclo de EUA se recurrió a un índice de producción industrial publicado por el Banco de la Reserva Federal de San Luis (<https://fred.stlouisfed.org/series/INDPRO>). Las series de empleo de las ZMs y nacional fueron desestacionalizadas mediante el procedimiento Censos X12-ARIMA; el índice de producción industrial norteamericano ya se encontraba desestacionalizado desde la fuente.

Se decidió trabajar a nivel de ZMs por lo que se usó el manual 2010 del Consejo Nacional de Población. De acuerdo con este documento:

Se define como zona metropolitana al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión. Adicionalmente, se define como zonas metropolitanas a todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América (Conapo, 2012: 25).

Usando estos principios el Conapo identificó 59 ZMs, de las cuáles se eligieron tres: Juárez, León y Mérida, las dos primeras ocuparon el octavo y noveno lugar respectivamente en lo que refiere a ingreso en 2015, mientras que la tercera ocupó el quinceavo sitio (IMCO, 2017). La ZM de Juárez se compone de un municipio, mientras que León de dos (León y Silao) y Mérida de cinco (Conkal, Kanasín, Mérida, Ucú y Umán). La razón detrás de la elección de Ciudad Juárez es que este investigación forma parte de un proyecto registrado institucionalmente que busca atender problemáticas regionales para demostrar la vinculación con las necesidades del entorno. El sitio de trabajo de los investigadores definió esta primer ZM (ver Figura 1). Enseguida, se buscó trabajar con las 58 ZMs restantes para fines de comparación, pero se tuvo un problema estadístico y administrativo, ya que la base de datos del empleo formal no podía generar registros completos para el periodo de estudio para todas las ZMs, por lo que se eligió trabajar con aquellas ZMs con registros de información completos y compatibles con la definición de ZM, ello redujo las posibilidades y se decidió por León y Mérida. Las ZMs de la muestra se encuentran ubicadas geográficamente en el norte, centro y sur de México lo que se considera las hace casos dignos de valor para los expertos en ciclos y tomadores de decisiones.

FIGURA 1. LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ZONAS METROPOLITANAS OBJETO DE ESTUDIO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

De acuerdo con el Conapo (2012), la ZM de Juárez tenía una población de 1,218,817 personas en 2000 y 1,332,131 en 2010; es decir, creció en promedio anual 0.9% y tenía en 2010 una densidad media urbana de 67.9. En León la población era de 1,269,179 personas en 2000 y 1,609,504 en 2010; es decir, creció en promedio anual 2.3% y tenía en 2010 una densidad media urbana de 125.9. En Mérida la población era de 803,920 personas en 2000 y 973,046 en 2010; es decir creció en promedio anual 1.9% y tenía en 2010 una densidad media urbana de 58.0.

Con el fin de caracterizar la estructura económica de cada ZM se recurrió a los Censos Económicos del INEGI (disponibles en <http://www.beta.inegi.org.mx/app/saic/>). Específicamente a los datos del último año censal disponible -2014-, se utilizó el personal ocupado en los siguientes sectores de actividad: 1) 11 Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza (sólo pesca, acuicultura y servicios relacionados con las actividades agropecuarias y forestales); 2) 21 Minería; 3) 22 Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final; 4) 23 Construcción; 5) 31 - 33 industrias manufactureras; 6) 43 Comercio al por mayor; 7) 46 Comercio al por menor; 8) 48 - 49 transportes, correos y almacenamiento; 9) 51 Información en medios masivos; 10) 52 Servicios financieros y de seguros; 11) 53 Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles; 12) 54 Servicios profesionales, científicos y técnicos; 13) 55 Corporativos; 14) 56 Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación; 15) 61 Servicios educativos; 16) 62 Servicios de salud y de asistencia social; 17) 71 Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos; 18) 72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas y 19) 81 Otros servicios excepto actividades gubernamentales.

Con la información disponible por sector de actividad económica se calcularon los coeficientes de localización y concentración metropolitanos mediante las siguientes expresiones:

$$CL_{ZM} = \frac{PO_{ij} / PO_j}{PO_{iN} / PO_N} \quad CC_{ZM} = \frac{PO_{ij} / PO_j}{PO_{i\Sigma j} / PO_{\Sigma j}}$$

Donde PO_{ij} es la población ocupada en el sector i de la ZM j , PO_j es la población ocupada total en la ZM j , PO_{iN} es la población ocupada en el sector i a nivel nacional, PO_N es la población ocupada total a nivel nacional, $PO_{i\Sigma j}$

es la población ocupada en el sector i de las tres ZMs y $PO\Sigma_j$ es la población ocupada total en las tres ZMs. Estos coeficientes entre mayores sean a la unidad se interpretan como indicadores de localización y concentración del sector en cuestión en la ZM seleccionada respecto a la nación en un caso y al conjunto de las tres ZMs en el segundo (Flores et al., 2017).

Las tres ZMs elegidas representaban el 5.2% de la población ocupada total nacional en el año censal 2014 (21,576,358 personas ocupadas). León registró 462,514 personas ocupadas; Juárez 373,101 y Mérida 288,574, el total metropolitano fue 1,124,189 personas. En la Tabla 1 se presentan los coeficientes de localización y concentración, los cuáles revelan que Juárez tiene una economía concentrada en industrias manufactureras, las cuales están enfocadas en la exportación, por lo que para los fines de este estudio eso puede significar que su ciclo de empleo este más vinculado con la economía americana que con la economía nacional.

Medido por los coeficientes de localización, en León las industrias manufactureras son de importancia pero no tanto como en Juárez, su economía también destaca por la presencia de servicios de transportación y almacenamiento, educativos y en alguna medida comercio al por mayor. León tiene una economía con mayor grado de diversificación, evidenciado por los coeficientes de concentración respectivos. Esta ZM destaca por la presencia de servicios financieros, pero particularmente servicios corporativos, de hecho, en las otras dos ZMs no se registró personal ocupado en este sector de la actividad económica. Respecto a la sincronización de los ciclos, por su estructura económica es probable que exista comovimiento entre el ciclo del empleo de León y el nacional, pero también con el americano por la importante presencia de servicios financieros.

Mérida es la única ZM que registró personal ocupado en actividades agropecuarias, aunque su coeficiente de localización no es significativo al compararse con la nación. Sobresalen las actividades de construcción, comerciales y de servicios. Las industrias manufactureras no parecen ser importantes, carece de actividades corporativas y las relacionadas con las de generación y distribución de energía eléctrica. Por su estructura económica, se anticipaba que el ciclo del empleo estaba fuertemente vinculado con el ciclo nacional.

TABLA 1. COEFICIENTES DE LOCALIZACIÓN Y CONCENTRACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS, 2014

Actividad económica	CL _{ZM}			CC _{ZM}		
	Juárez	León	Mérida	Juárez	León	Mérida
11	-	-	0.05	-	-	3.90*
21	0.03	0.05	0.14	0.41	0.74	2.18
22	-	-	-	-	-	-
23	0.47	0.98	2.18	0.42	0.88	1.95
31-33	2.55	1.49	0.68	1.56	0.91	0.41
43	0.45	1.03	1.09	0.53	1.21	1.27
46	0.57	0.82	0.97	0.73	1.06	1.25
48-49	0.90	1.35	0.91	0.83	1.24	0.84
51	1.23	0.38	1.12	1.44	0.45	1.31
52	0.15	0.91	0.43	0.29	1.70	0.80
53	0.50	0.92	1.14	0.60	1.10	1.36
54	0.35	0.67	1.00	0.54	1.03	1.54
55	-	0.84	-	-	2.43*	-
56	0.38	0.89	1.71	0.41	0.95	1.84
61	0.40	1.33	1.55	0.37	1.24	1.44
62	0.81	0.83	1.26	0.87	0.89	1.35
71	0.70	0.91	1.11	0.79	1.02	1.24
72	0.57	0.73	1.02	0.76	0.97	1.35
81	0.57	0.78	1.02	0.74	1.01	1.32

* LOS COEFICIENTES DE CONCENTRACIÓN SALEN ELEVADOS PORQUE SOLAMENTE EN ESA ZONA METROPOLITANA EXISTEN PERSONAS OCUPADAS EN ESA ACTIVIDAD. (-) NO EXISTEN REGISTROS DE PERSONAL OCUPADO PARA ESE SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA.

EN LOS CÁLCULOS NO SE CONSIDERARON LOS SECTORES AGRUPADOS POR EL PRINCIPIO DE CONFIDENCIALIDAD.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

3.1 EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PERMANENTE NACIONAL Y METROPOLITANO EN MÉXICO

El empleo permanente nacional registrado en el IMSS creció a una tasa de 0.20% en promedio mensual, en el mes de enero de 2000 se tenían registradas 10,842,521 personas y en diciembre de 2017 16,740,999. En este punto conviene informar que los datos utilizados abarcan un porcentaje alto de la población económicamente activa ocupada aunque deja fuera a las personas que trabajan en el sector público y aquellas que laboran en el sector informal, por lo que se tiene un buen instrumento para dar seguimiento a los ciclos de empleo.

En la ZM de Juárez el crecimiento del empleo fue 0.04% en promedio men-

sual, por debajo de lo que ocurrió a nivel nacional. En el mes de enero de 2000 registró 374,465 personas, mientras que 404,032 en diciembre de 2017. En León creció el indicador de empleo 0.34%, por encima del promedio nacional. En enero de 2000 se tenían registradas 199,400 personas y para diciembre 2017 fueron 416,463 con lo que fue la ZM con mayor número de empleos permanentes de la muestra. En Mérida el crecimiento entre enero de 2000 y diciembre de 2017 fue 0.18% en promedio mensual. En el punto de arranque de la muestra registró 143,901 personas y en el punto final 213,159, esta ZM creció apenas por debajo del promedio nacional y es la que menos empleos permanentes registró.

Se calculó el crecimiento acumulado relativo (a partir de la diferencia de las variaciones) y fue notoriamente negativo para Juárez respecto a la nación, mientras que en León fue positivo y ligeramente negativo en el caso de Mérida (ver Tabla 2). La mayor volatilidad en las tasas de variación del empleo se registró en Juárez, donde también se observó la menor tasa de crecimiento del empleo. En León se observó la mayor tasa de crecimiento del empleo permanente y una volatilidad moderada. En Mérida el crecimiento del empleo fue bajo lo mismo que su volatilidad.

**TABLA 2. TRABAJADORES PERMANENTES ASEGURADOS EN EL IMSS 01/2000-12/2017
VARIACIONES EN PORCENTAJE DE DATOS MENSUALES
DESESTACIONALIZADOS**

ZMs	Media	Desviación estándar	Máximo	Mínimo	Crecimiento acumulado relativo
Juárez	0.02	0.36	0.87	-1.55	-15.56
León	0.15	0.22	2.51	-0.51	13.12
Mérida	0.08	0.15	0.58	-0.36	-1.80

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Por los indicadores descriptivos era de esperar que Juárez tuviera una reducida vinculación con la economía nacional mientras que León y Mérida se esperaría estuvieran más sincronizadas con el ciclo del empleo nacional. De hecho, el coeficiente de correlación entre el empleo permanente en Juárez y el total nacional fue 0.35. Entre León y la nación 0.99 y entre Mérida y la nación 0.97. Por otro lado, entre el empleo en Juárez y el índice de producción industrial de los EUA fue 0.47 mientras que en los casos de León y Mérida fueron 0.65 y 0.62 respectivamente.

En resumen, León es la ZM con mayor concentración de población, tiene una estructura económica diversificada y una alta correlación entre el empleo permanente metropolitano y nacional. Mérida es la ZM más pequeña en términos de población, con una estructura económica diversificada basada en comercio y servicios, de las tres es la única que tenía población ocupada en el sector agropecuario, al igual que en León sus registros de empleo permanente estuvieron correlacionados fuertemente con los nacionales. Por otra parte, Juárez tiene una economía concentrada en las manufacturas de exportación y su empleo no está muy correlacionado con las fluctuaciones nacionales se vincula más con la producción industrial de los EUA.

En general, las diferencias en la tendencia del empleo permanente por ZMs explican el contexto de cambio de largo plazo del empleo metropolitano. En lo que sigue el énfasis será en el análisis de las fluctuaciones de corto y mediano plazo del empleo permanente con el objetivo de identificar los ciclos de crecimiento, su duración y profundidad. Así como la sincronización cíclica entre el empleo metropolitano y el nacional (EUA) en Juárez, León y Mérida.

4. MÉTODO

4.1 CÁLCULO DE CICLOS, DURACIÓN Y PROFUNDIDAD

Para obtener los ciclos de crecimiento del empleo y de la producción en el caso americano se utilizó el filtro Hodrik-Prescott (1997), el cual se encuentra incorporado en el software Eviews (se usó la versión 7.2). Esto permitió alcanzar el primer objetivo del artículo. A partir de las series originales desestacionalizadas se procedió a obtener por un lado la tendencia y por el otro el componente cíclico, con esta última se aplicaron las siguientes reglas para identificar expansiones y recesiones:

Un pico es el mes con mayor valor del empleo (índice de producción industrial) durante el período de expansión, siendo el período de expansión económica un período de doce o más meses consecutivos en los que el empleo (índice de producción industrial) está por encima de sus valores de tendencia... (del Rey *et al.*, 2014: 15).

Un fondo es el mes con menor valor del empleo (índice de producción industrial) durante el período de recesión, siendo una recesión un período de doce o más meses consecutivos en los que el empleo (índice de producción industrial) está por debajo de sus valores de tendencia... (del Rey *et al.*, 2014: 15-16).

Un ciclo económico se consideró como el período entre dos fondos o valles en la muestra temporal. El ciclo se dividió en expansiones y recesiones;

es decir, el periodo entre un fondo y un pico y el tiempo entre un pico y un fondo, por lo que la duración consiste en sumar el número de meses transcurridos en cada etapa del ciclo. La profundidad de las expansiones y recesiones se midió por medio de la tasa media mensual de crecimiento.

4.2 PROCEDIMIENTO PARA CONOCER LA SINCRONIZACIÓN DE LAS SERIES

Para conocer el grado de sincronización o comovimiento entre los ciclos del empleo metropolitanos y el nacional (índice de producción industrial americana), se recurrió a la estimación de un sistema de vectores autorregresivos (VAR) para posteriormente obtener una medida de fuerza de cohesión conocida como LINK que se obtiene a partir calcular la varianza del error de pronóstico para un periodo determinado después de someter el sistema a un choque estocástico. LINK captura el grado en que la economía nacional predice el ritmo de actividad económica en Juárez, León y Mérida. Con este procedimiento se logró alcanzar el segundo objetivo de este artículo.

Replicando el trabajo de Zuccardi (2002) y Mendoza (2012: 34-35) y ajustándolo a los objetivos de esta investigación se construyeron seis sistemas de ecuaciones: 1) empleo de Juárez y empleo nacional; 2) empleo de Juárez y producción industrial en EUA; 3) empleo de León y empleo nacional; 4) empleo de León y producción industrial en EUA; 5) empleo de Mérida y empleo nacional; 6) empleo de Mérida y producción industrial en EUA. Todos con las siguientes características:

$$[1] \quad \Delta E_{Nal-ZM,t} = \alpha_1 + \sum_{i=1}^p \beta_{i1} \Delta E_{Nal-ZM,t-i} + \sum_{i=1}^q \eta_{i1} \Delta E_{ZM,t-i} + e_{Nal-ZM,t}$$

$$[2] \quad \Delta E_{ZM,t} = \alpha_2 + \beta_{02} \Delta E_{Nal-ZM,t} + \sum_{i=1}^p \beta_{i2} \Delta E_{Nal-ZM,t-i} + \sum_{i=1}^q \eta_{i2} \Delta E_{ZM,t-i} + e_{ZM,t}$$

Donde $\Delta E_{Nal-ZM,t}$ es la variación del empleo nacional menos el empleo de la ZM en estudio (Juárez, León o Mérida), $\Delta E_{ZM,t}$ es la variación del empleo de la ZM y $e_{Nal-ZM,t}$ es un término de error que afecta a todo el país contemporáneamente y $e_{ZM,t}$ es un término de error que afecta solamente a la ZM. En la ecuación (2) el empleo nacional afecta de forma contemporánea a la ZM, lo cual se debe a que los choques que afectan simultáneamente a todas las ZMs pueden afectar a la ZM en cuestión. Por otro lado, los choques que afectan a esta ZM no afectan a la nación de forma contemporánea,

aunque puede que lo hagan de forma retardada, por lo que sustituyendo (1) en (2), se tiene:

$$[3] \quad \Delta E_{ZM,t} = (\alpha_2 + \beta_{02}\alpha_1) + \sum (\beta_{i2} + \beta_{02}\beta_{i1})\Delta E_{Nal-ZM,t-i} + \sum_{i=1}^q (\eta_{i2} + \beta_{02}\eta_{i1})\Delta E_{ZM,t-i} + \beta_{02}e_{Nal-ZM} + e_{ZM,t}$$

La ecuación (3) incorpora los retardos del empleo nacional y de la ZM así como los choques que afectan a la ZM y a la nación en su conjunto. De esta forma el sistema de ecuaciones (1) y (2) queda identificado y puede reformularse como:

$$[4] \quad \Delta E_{Nal-ZM,t} = \alpha_1 + \sum_{i=1}^p \beta_{i1}\Delta E_{Nal-ZM,t-i} + \sum_{i=1}^q \eta_{i1}\Delta E_{ZM,t-i} + e_{Nal-ZM,t}$$

$$[5] \quad \Delta E_{ZM,t} = (\alpha_2 + \beta_{02}\alpha_1) + \sum_{i=1}^p (\beta_{i2} + \beta_{02}\beta_{i1})\Delta E_{Nal-ZM,t-i} + \sum_{i=1}^q (\eta_{i2} + \beta_{02}\eta_{i1})\Delta E_{ZM,t-i} + \beta_{02}e_{Nal-ZM,t} + e_{ZM,t}$$

Se concluye que las variaciones del empleo en la ZM y nacional están explicadas por el empleo pasado nacional, las variaciones del empleo en la ZM en t periodos atrás y por el error estocástico que afecta a toda la nación y la ZM. La estimación de estos modelos VAR ayuda a establecer una relación entre el empleo nacional y de la ZM y a conocer el grado comovimiento de las variables involucradas.

Finalmente, se usó el método de descomposición de varianza que se obtiene al construir los modelos VAR, indicador conocido como LINK, el cual es una medida que asume valores porcentuales entre 0 y 100 (ver Zuccardi, 2002). Si el valor es cercano a cero, el vínculo entre las variables es débil, mientras que si es cercano a 100 se dice que existe una sincronización fuerte de lo que sucede en términos de empleo en la ZM y nacional (EUA). Como en todo trabajo con series de tiempo se realizaron pruebas de raíces unitarias y se evaluó estadísticamente el número de retardos óptimos. Además, para evaluar la bondad de los modelos estimados se realizaron pruebas de estabilidad. Todas las rutinas se realizaron en el software Eviews 7.2.⁴

4. Se sugiere que el lector interesado en los detalles metodológicos de las pruebas de raíces unitarias, elección de rezagos y estabilidad de los modelos, consulte Wooldridge (2015).

5. RESULTADOS

5.1 CICLOS ECONÓMICOS NACIONAL, AMERICANO Y METROPOLITANO

En la Tabla 3 aparecen los ciclos nacionales de empleo identificados así como su duración y profundidad. En este caso se identificaron dos ciclos completos, uno de agosto 2003 a octubre 2009, el cual tuvo una duración de 73 meses. El segundo ciclo nacional de octubre 2009 a febrero 2014, con una duración de 54 meses. A nivel nacional en el periodo de estudio se sufrieron tres recesiones, siendo la más profunda la de junio 2008 a octubre 2009, mientras que la de noviembre de 2000 a agosto 2003 fue menos profunda, pero de mayor duración. Se evidenció que las expansiones son de mayor duración que las recesiones.

**TABLA 3. CICLOS DEL EMPLEO EN MÉXICO,
ENERO 2000 A DICIEMBRE 2017**

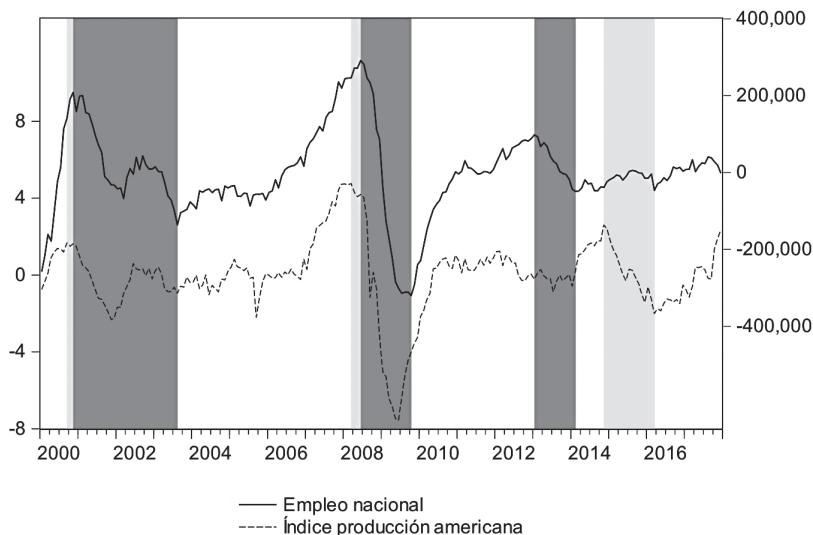
Ciclo	Expansiones				Recesiones			
	Fondo	Pico	Duración	Profundidad	Pico	Fondo	Duración	Profundidad
1	-	2000/11	-	-	2000/11	2003/08	34 meses	-0.08
2	2003/08	2008/06	59 meses	0.25	2008/06	2009/10	17 meses	-0.26
	2009/10	2013/01	40 meses	0.32	2013/01	2014/02	14 meses	0.21
	2014/02	2017/08	43 meses	0.30	2017/08	-	-	-

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

En la Figura 2 se expone el grado de sincronización entre los ciclos del empleo nacionales y el ciclo de la producción industrial en los EUA. Se observa que existe una relación fuerte, al calcular el coeficiente de correlación entre las series se obtuvo un valor de 0.70, lo que confirma los hallazgos reportados en la sección de revisión de la literatura respecto a la vinculación estrecha que existe entre las dos economías.

Por otro lado, en la Tabla 4 se presentan los ciclos de la producción industrial norteamericana. A diferencia del caso mexicano presentan algunas particularidades, como una doble caída en noviembre 2011 y agosto 2003, sin que medie entre esas fechas un pico. Ahora bien, entre febrero 2012 y noviembre 2014 se observó un doble pico, sin que medie entre esas fechas un fondo. De esta forma con el procedimiento que se usó solamente se identificó un ciclo completo que fue de agosto 2003 a junio 2009. Llama la atención que, de tres recesiones identificadas, la segunda es las más profunda y coincide con la identificada en el caso mexicano.

FIGURA 2. CICLOS DEL EMPLEO EN MÉXICO Y DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL EN EUA, 2000/01-2017/12



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

TABLA 4. CICLO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL EN EUA, ENERO 2000 A DICIEMBRE 2017

Ciclo	Expansiones				Recesiones			
	Fondo	Pico	Duración	Profundidad	Pico	Fondo	Duración	Profundidad
1	-	2000/09	-	-	2000/09	2001/11	15 meses	-0.37
	2001/11	-	-	-	-	-	-	-
	2003/08	2008/03	56 meses	0.20	2008/03	2009/06	16 meses	-1.13
	2009/06	2012/02	36 meses	0.41	2012/02	-	-	-
	-	2014/11	-	-	2014/11	2016/03	17 meses	-0.29

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

En lo que refiere a las ZMs, Juárez registró dos ciclos completos. Uno que inicia en noviembre 2001 y termina en mayo 2009, el cual duró 92 meses. El segundo ciclo completo en Juárez se presentó entre mayo 2009 y abril 2014, duró 61 meses. En cuanto a recesiones fueron tres, siendo la más profunda la ocurrida entre enero 2001 y noviembre 2001.

En el caso de León se registró solamente un ciclo completo de diciembre

2005 a septiembre 2009 (47 meses de duración), llama la atención que registró dos picos continuos en septiembre 2000 y marzo 2003. Luego al presentar en noviembre 2003 un fondo se registró un nuevo fondo en diciembre 2005, sin mediar algún pico y esta irregularidad se mantuvo, ya que en diciembre 2011 se identificó un pico y un pico más en diciembre 2014 sin pasar por un fondo. También se identificaron tres recesiones, la más profunda de marzo 2008 a septiembre 2009, en este punto observe que existe cierta correspondencia entre el ciclo americano, nacional y metropolitano, al menos en lo que a recesiones se refiere, por ello es tan necesario contar con una medida de dicha cohesión en los ciclos (LINK).

Para terminar, en Mérida se identificó un ciclo completo que va de abril 2003 a junio 2009, duró 76 meses (ver Figuras 3-5). Una irregularidad detectada fue que en octubre 2011 se tuvo un pico y nuevamente otro pico en enero 2015. Como en el caso nacional, todo parece indicar que esta economía se aproxima a una etapa recesiva y alcanzará un nuevo fondo. En cuanto a recesiones se registraron dos, siendo la más profunda la de julio 2008 a junio 2009. Por lo que se concluye que todas las ZMs y el país sufrieron los embates de la crisis financiera internacional iniciada en los EUA (para mayores referencias ver Mejía *et al.*, 2017).

TABLA 5. CICLOS DEL EMPLEO EN LAS ZONAS METROPOLITANAS, ENERO 2000 A DICIEMBRE 2017

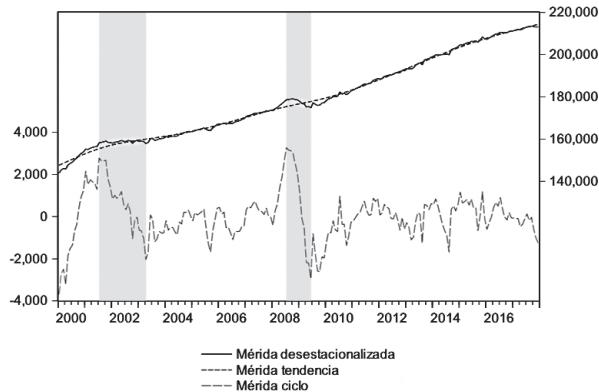
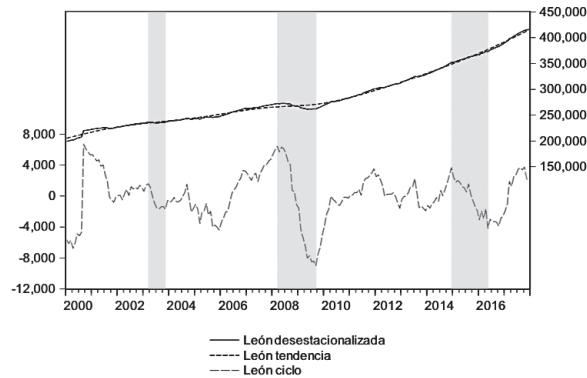
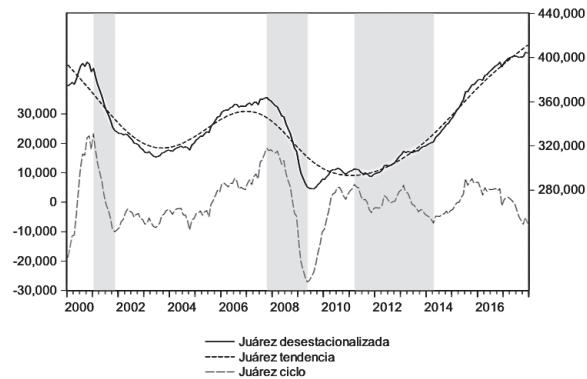
JUÁREZ									
Ciclo	Expansiones				Recesiones				Profundidad
	Fondo	Pico	Duración	Profundidad	Pico	Fondo	Duración		
1	-	2001/01	-	-	2001/01	2001/11	11 meses	-1.41	
2	2001/11	2007/10	72 meses	0.12	2007/10	2009/05	20 meses	-1.25	
	2009/05	2011/03	23 meses	0.25	2011/03	2014/04	38 meses	0.21	
	2014/04	2015/10	19 meses	0.78	2015/10	-	-	--	

LEÓN									
Ciclo	Expansiones				Recesiones				Profundidad
	Fondo	Pico	Duración	Profundidad	Pico	Fondo	Duración		
1	-	2000/09	-	-	2000/09	-	-	-	
	-	2003/03	-	-	2003/03	2003/11	9 meses	0.01	
	2003/11	-	-	-	-	-	-	-	
	2005/12	2008/03	28 meses	0.35	2008/03	2009/09	19 meses	-0.20	
	2009/09	2011/12	28 meses	0.49	2011/12	-	-	-	
	-	2014/12	-	-	2014/12	2016/05	18 meses	0.32	

MÉRIDA									
Ciclo	Expansiones				Recesiones				Profundidad
	Fondo	Pico	Duración	Profundidad	Pico	Fondo	Duración		
1	-	2001/07	-	-	2001/07	2003/04	22 meses	-0.01	
	2003/04	2008/07	64 meses	0.19	2008/07	2009/06	12 meses	-0.18	
	2009/06	2011/10	29 meses	0.25	2011/10	-	-	-	
	-	2015/01	-	-	2015/01	-	-	-	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

FIGURAS 3-5. TENDENCIA Y CICLOS DEL EMPLEO EN JUÁREZ, LEÓN Y MÉRIDA, 2000/01-2017/12



* LAS ÁREAS SOMBREADAS INDICAN LOS PERIODOS RECESIVOS.
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

5.2 SINCRONIZACIÓN ENTRE LAS SERIES: ESTIMACIÓN DE LOS VAR Y LINK

Cuando se estima un modelo VAR es necesario que las variables a relacionar sean estacionarias, por ello se aplicó la prueba Phillips-Perron para las series en logaritmos y en primeras diferencias sin incluir intercepto o tendencia en la ecuación estimada, con un método de estimación espectral Bartlett kernel y un ancho de banda automático Newey-West. En la Tabla 6 se presentan los resultados. Como se observa las series en niveles tienen raíz unitaria, mientras que en primeras diferencias son estacionarias o integradas de orden uno. Por lo que los modelos VAR se estimaron en diferencias logarítmicas.

TABLA 6. PRUEBA DE RAÍCES UNITARIAS PHILLIPS-PERRON

Serie	t-estadístico ajustado	Probabilidad	Conclusión
<i>logE</i> Juárez	0.252360	0.7585	Raíz unitaria
<i>dlogE</i> Juárez	-8.266743	0.0000	Estacionaria
<i>logE</i> León	6.354722	1.0000	Raíz unitaria
<i>dlogE</i> León	-11.46576	0.0000	Estacionaria
<i>logE</i> Mérida	6.446522	1.0000	Raíz unitaria
<i>dlogE</i> Mérida	-13.37421	0.0000	Estacionaria
<i>logE</i> Nacional	4.707223	1.0000	Raíz unitaria
<i>dlogE</i> Nacional	-6.474854	0.0000	Estacionaria
<i>logE</i> EUA	0.626185	0.8508	Raíz unitaria
<i>dlogE</i> EUA	-12.71098	0.0000	Estacionaria

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Teniendo series estacionarias se procedió a calcular los seis VARs que se enumeraron en el apartado de método. Todos con seis rezagos inicialmente, para luego aplicar los criterios de: Akaike (CIA), Schwarz (CS) y Hannan-Quinn (CHQ).

Obtenidos los rezagos óptimos se volvió a estimar los VARs y se verificaron sus condiciones de estabilidad mediante el uso de las raíces inversas del polinomio característico autorregresivo (ver Eviews, 2011). Como se observa en la Figuras 6-11 todos los VARs satisfacen las condiciones de estabilidad al verificar que ninguna raíz se encuentra fuera del círculo unitario. Se procedió entonces a calcular LINK para tener la medida de fuerza de cohesión de las series (sincronización).

TABLA 7. NÚMERO DE RETARDOS ÓPTIMO PARA LOS VARS

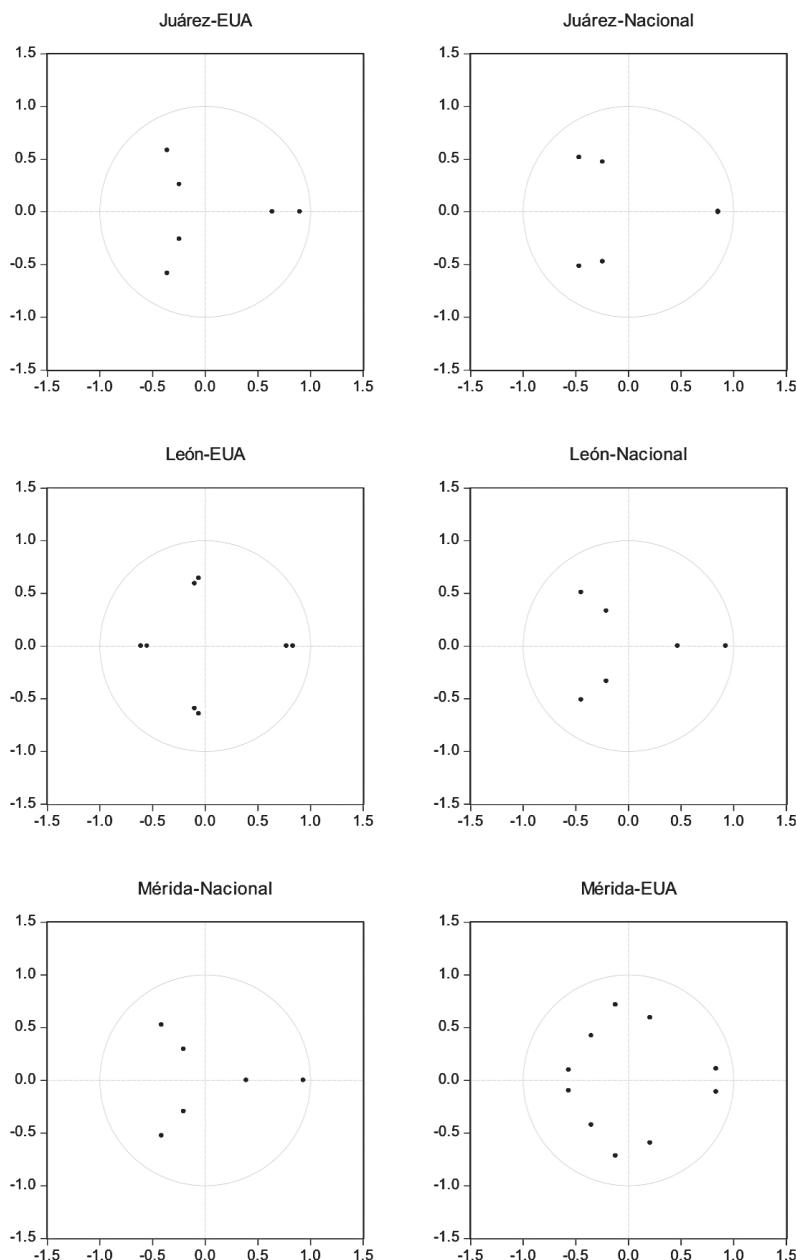
VARs	CIA	CS	CHQ
Juárez-Nacional	7	3	3*
Juárez-EUA	4	3	3*
León-Nacional	7	3	3*
León-EUA	4	2	4*
Mérida-Nacional	7	3	3*
Mérida-EUA	5*	1	4

* NÚMERO DE REZAGOS ELEGIDO.
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

De la Tabla 8 la zona A es la que más interesa ya que indica la sincronización entre el ciclo nacional (EUA) y el ciclo del empleo permanente en las ZMs. Note como en Juárez los choques nacionales en el corto plazo son importantes y con el tiempo pierden fuerza, mientras que los choques en la producción industrial de los EUA se vuelven más importantes tras doce meses.

En León y Mérida tanto los choques nacionales como en los EUA aumentan su importancia en el tiempo. Hay que aclarar que se esperaba medidas de fuerza de cohesión mayores a 70% para los choques nacionales (EUA), al no registrarse, debe concluirse que son más importantes los choques internos en estas tres ZMs (zona B de la Tabla 8). Por lo que esto lleva a enfatizar la importancia de las políticas y decisiones de carácter local sin perder de vista el diseño y ejecución de la política macroeconómica. Lo anterior debe complementarse con el cálculo de los ciclos que reveló la sincronización entre 2007-2009 en lo que a etapas recesivas se refiere en el país y en las tres ZMs como resultado de la crisis financiera internacional iniciada en los EUA.

FIGURAS 6-11.
RAÍCES INVERSAES DEL POLINOMIO CARACTERÍSTICO
AUTORREGRESIVO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

**TABLA 8. MEDIDA DE FUERZA DE COHESIÓN LINK
EMPLEO PERMANENTE EN ZMS Y MÉXICO, PRODUCCIÓN
INDUSTRIAL EN EUA**

	A Nacional o EUA		B ZM	
	VAR LINK ($h=1$)	LINK ($h=12$)	VAR LINK ($h=1$)	LINK ($h=12$)
Juárez-Nacional	31.67	25.50	68.32	74.49
Juárez-EUA	1.53	17.15	98.46	82.84
León-Nacional	3.97	18.26	96.02	81.73
León-EUA	0.30	9.95	99.69	90.04
Mérida-Nacional	1.03	6.58	98.96	93.41
Mérida-EUA	0.31	3.44	99.68	96.55

LINK: DESCOMPOSICIÓN DE VARIANZA, FACTORIZACIÓN DE CHOLESKY.

H: REPRESENTA EL PERÍODO EN MESES.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

6. CONCLUSIÓN

Se identificaron los ciclos del empleo para las tres ZMs, su duración y profundidad. A partir de esto se indagó si dichos ciclos se relacionaban con los choques nacionales o bien los provenientes de los EUA, esto en función de la concentración y localización de la actividad económica de cada ZM. El resultado no fue el esperado ya que Juárez mostró cierta sincronización de las fluctuaciones del empleo con la nación y EUA, al menos cuando se simularon los choques para un periodo de doce meses. Mientras que en León y Mérida su respuesta crece en el tiempo, pero sigue siendo reducida. Estos resultados a nivel de ZM coinciden con una parte de la literatura revisada, en especial Díaz y Mendoza (2012) y Mendoza (2012), ya que ellos habían reportado que en el caso de Chihuahua (estado donde se localiza la ZM de Juárez), el comovimiento entre el ciclo del empleo nacional y estatal era de 39% en el corto plazo y 21% en el largo plazo. Sin demostrarlo sugerían que Chihuahua al tener vecindad geográfica con los EUA tendría que mostrar una mayor vinculación con el ciclo de producción industrial de aquel país, lo que como se sabe por la Tabla 8 es parcialmente cierto.

Por otro lado, los resultados reportados aquí difieren de los presentados por Mejía-Reyes y Silva (2014) para el caso de las entidades federativas, ya

que ellos habían informado que la sincronización de los ciclos estatales con el americano era fuerte para Chihuahua y Guanajuato (donde se localiza León). Pero débil para Yucatán (donde se localiza Mérida), esto último es semejante a lo encontrado aquí.

Con información de los tres casos y teniendo en cuenta las limitaciones que esto significa, se recomienda incentivar políticas económicas a escala metropolitana de la mano de la política macroeconómica para crear una estrategia anti cíclica en materia de empleo. Lo anterior es uno de los grandes pendientes en México, ya que la política macroeconómica, tanto fiscal como monetaria ha dejado de lado los matices regionales. En el país no existe política regional. Lo anterior por el lado de la federación, a nivel de los gobiernos estatales y municipales estos no trabajan por ZM. En consecuencia, con los resultados presentados se sugiere crear mecanismos para el desarrollo de políticas en esa escala, lo que implicaría una reforma constitucional que modifique la forma en la que se conciben las políticas para el desarrollo productivo que impactan en la generación de empleo formal.

Al momento de escribir la versión final de este artículo existe un nuevo gobierno federal que al menos en el discurso ha planteado fortalecer el desarrollo regional por la vía de proyectos de infraestructura, zonas francas y zonas económicas especiales. A esta agenda declarada por el nuevo gobierno habría que agregar la creación de agencias de fomento económico a nivel de ZMs. Los resultados parciales (por considerar solamente tres ZMs) a los que se llegaron apuntan hacia la necesidad de fortalecer la visión regional, local y metropolitana en la concepción, diseño, ejecución y evaluación de las políticas destinadas a crear empleo formal.

Esta investigación termina reconociendo la importancia de los espacios metropolitanos sin que ello implique descuidar lo macroeconómico, ya que como se vio recientemente (2007-2009), dada la globalización económica prevaleciente toda perturbación económica foránea tiene un impacto en las ZMs. En la agenda de investigación queda el realizar una caracterización amplia del mercado laboral de las ZMs (sobre todo salarial), así como revisar las políticas gubernamentales locales y otros factores regionales explicativos de los ciclos del empleo.

REFERENCIAS

- Almendra-Arao, G, González-Estrada, A. y Mora-Flores, J. (2008). Los ciclos económicos de México y sus regularidades empíricas. *Agrociencia*, 42(3), 299-311.
- Calderón, C. (2012). Crisis y ciclos económicos de México de 1896 al 2010: un análisis espectral. *Argumentos*, 25(70), 105-128.
- Calderón, C. y Hernández, L. (2017). Integración económica, crisis económicas y ciclos económicos en México. *Contaduría y Administración*, 62(1), 64-84.
- Chiquiar, D. y Ramos, M. (2005). Trade and business-cycle synchronization: Evidence from Mexican and U.S. manufacturing industries. *The North American Journal of Economics and Finance*, 16(2), 187-216.
- Conapo (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México, 2010*. Ciudad de México: Segob, Conapo e INEGI.
- Delajara, M. (2012). Sincronización entre los ciclos económicos de México y Estados Unidos. Nuevos resultados con base en el análisis de los índices coincidentes regionales de México. *Banco de México, Documento de Trabajo*, 2012-01.
- Delajara, M. (2013). Comovimiento y concordancia cíclica del empleo en los estados mexicanos. *Economía Mexicana*, 22(2), 297-340.
- Del Rey, E., Goetz, R., Planells, N., Silva, J. y Xabadia, Á. (2014). *Prácticas de economía con ordenador*. Madrid: Antoni Bosch Editor.
- Díaz, E. y Mendoza, M. (2012). Crisis y recuperación económica en los estados de la frontera norte. Un análisis de los ciclos económicos. *Estudios Fronterizos*, 13(25), 89-130.
- Erquizio, A. (2010). Recesiones regionales en México: diversidad y causas. *Análisis Económico*, 25(60), 81-113.
- Erquizio, A. y Ramírez, R. (2014). La recesión de 2009 y la expansión 2010-2012 en las entidades federativas de México. *Estudios Fronterizos*, 15(30), 181-213.
- Eviews (2011). *Eviews help topics 7.2*. Irvine, California: IHS.
- Flores, A, Álvarez, M. y García, F. (2017). Factores determinantes de la localización del sector eléctrico-electrónico en México. Nóesis. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 26(51), 20-44.
- Fragoso, E., Herrera, J., y Castillo, R. (2008). Sincronización del empleo manufacturero en México y Estados Unidos. *Economía Mexicana*, 17(1), 5-47.
- Heat, J. (2011). Identificación de los ciclos económicos en México: 30 años de evidencia. Realidad, Datos y Espacio. *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 2(2), 19-31.

Hodrick, R. y Prescott, E. (1997). Post-war U.S. business cycles: An empirical investigation. *Journal of Money, Credit and Banking*, 28(4), 1-16.

IMCO (2017). *Medición de la actividad económica con grandes datos*. Ciudad de México: IMCO.

Loría, E. y Salas, E. (2014). Ciclos, crecimiento económico y crisis en México. *Estudios Económicos*, 29(2), 131-161.

Mejía-Reyes, P. (2003). Regularidades empíricas en los ciclos económicos en México: producción, inversión, inflación y balanza comercial. *Economía Mexicana*, 12(2), 231-274.

Mejía-Reyes, P., Martínez, J. y Rendón, W. (2004). Ciclos económicos industriales clásicos en México. *El Colegio Mexiquense, Documento de Trabajo No. 85*.

Mejía-Reyes, P., Gutiérrez, E., y Farías, C. (2006). La sincronización de los ciclos económicos de México y Estados Unidos. *Investigación Económica*, 45(258), 15-45.

Mejía-Reyes, P. (2007). Expansions and recessions in the Mexican states: a classical business approach. *Paradigma Económico*, 3(5), 7-38.

Mejía-Reyes, P. y Campos-Chávez, J. (2011). Are the mexican states and the United States business cycles synchronized? Evidence from the manufacturing production, *Economía Mexicana*, 20(1), 79-112.

Mejía-Reyes, P. y Erquizio, A. (2012). *Expansiones y recesiones en los estados de México*. Ciudad de México: Pearson.

Mejía-Reyes, P. y Silva, D. (2014). Sincronización internacional de los ciclos del empleo de los estados de México, 1998-2012. *Paradigma Económico*, 6(2), 59-93.

Mejía-Reyes, P., Díaz, M. y Vergara, R. (2017). Recessions de México en los albores del siglo XXI. *Problemas del Desarrollo*, 48(189), 57-84.

Mejía-Reyes, P., Rendón-Rojas, L., Vergara-González, R. y Aroca, P. (2018). International synchronization of the Mexican states business cycles: Explaining factors. *The North American Journal of Economics and Finance*, 44, 278-288.

Mendoza, M. (2012). *Fluctuaciones económicas en las entidades federativas de la frontera norte de México*. Ciudad de México: Pearson.

Reinhart, C. y Rogoff, K. (2009). *This time is different. Eight centuries of financial folly*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Sherwood-Call, C. (1988). Exploring the relationships between national and regional economic fluctuations. *Economic Review*, 3, 1-24.

Torres, A. y Vela, O. (2003). Trade integration and synchronization between business cycles of Mexico and the United States. *The North American Journal of Economics and Finance*, 14(3), 319-342.

Zuccardi, I. (2002). Los ciclos económicos regionales en Colombia, 1986-2000. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, 25.

Wooldridge, J. (2015). *Introductory econometrics: A modern approach*. Nueva York: Cengage Learning.

3

EN BUSCA DE UNA NUEVA SINTAXIS POLÍTICA PARA LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD: LAS ENSEÑANZAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ARGENTINA Y MÉXICO

IN SEARCH OF A NEW POLITICAL SYNTAX FOR THE STATESOCIETY RELATIONSHIP: THE PARTICIPATORY BUDGET TEACHINGS IN ARGENTINA AND MEXICO

Jaime Torres Fragoso¹

Recibido: 25/09/2018

Aceptado: 10/12/2018

RESUMEN

A partir de un análisis documental, esta investigación destaca la filosofía y la metodología que sustentan el programa de presupuesto participativo, así como los logros alcanzados en la ciudad de Porto Alegre, Brasil. Asimismo y con base en cuatro ejes de estudio: 1. Participativo, 2. Territorial, 3. Normativo y 4. Financiero, se presenta el panorama general de la aplicación del presupuesto participativo en Argentina y México. Este artículo comprueba que la aplicación de este programa no ha alcanzado niveles de legitimidad y efectividad adecuados en estos países, debido a un insuficiente compromiso político que no permite, por ejemplo, que los recursos financieros asignados sean atractivos. Se constata, por lo tanto, que la democracia participativa sigue supeditada a la democracia representativa.

PALABRAS CLAVE

Presupuesto participativo, Democracia participativa, Porto Alegre, Argentina, México

1. Profesor Investigador, Universidad del Istmo, Oaxaca, México. Contacto: jtorresfragoso@msn.com

ABSTRACT

Supported by a documentary analysis, this paper highlights the philosophy and methodology underpinning the participatory budget program, as well as the achievements reached in the city of Porto Alegre, Brazil. Likewise and based on four axes of study: 1. Participatory, 2. Territorial, 3. Normative and 4. Financial, the research presents an overview of the implementation of the participatory budget in Argentina and Mexico. This article verifies that the application of this program has not reached adequate levels of legitimacy and effectiveness in these countries. This is due to an insufficient political commitment that do not allows, for example, the financial resources allocated to be attractive. It is noted, therefore, that participatory democracy remains contingent on representative democracy.

KEY WORDS

Participatory budget, Participatory democracy, Porto Alegre, Argentina, Mexico

1. INTRODUCCIÓN

Varios especialistas han advertido acerca de los beneficios a los que se podría acceder si las administraciones municipales implementaran programas para fomentar la participación ciudadana en las tareas de gobierno en materia, por ejemplo, de eficacia, eficiencia y legitimidad del gasto público. Sin embargo, a pesar de tales posibilidades, autores como Kliksberg (2000) observan desde un buen tiempo atrás que, en lo general, en América Latina no predomina el hecho de que la sociedad se involucre realmente en asuntos públicos. Esto es preocupante dado que gozar de un nivel aceptable de participación ciudadana en los procesos de planificación del desarrollo representa uno de los rasgos de las sociedades realmente democráticas, por lo que uno de los mayores retos lo representa el diseño de mecanismos institucionales que la fomenten. Más importante aún resulta reconocer que, sin participación social, no existirá desarrollo municipal viable y sustentable.

Por lo tanto, el hecho de que la población participe de manera activa en las actividades de elaboración del presupuesto público es una idea renovadora, particularmente si consideramos que tal práctica se origina en nuestra región. En tal sentido, las experiencias del presupuesto participativo se han convertido en un referente obligado, prácticamente paradigmático, respecto a las ventajas de la cogestión gobiernociudadanía y del involucramiento y apropiación de ésta respecto a programas y recursos públicos. Así, el presupuesto participativo representa un aporte innovador en la arena política,

en la gestión pública local y en la promoción de la participación ciudadana, con resultados que pueden ser muy sugerentes, como los observados en Brasil, particularmente en Porto Alegre. Sin embargo, la evidencia sugiere que en el resto de los países de la región su aplicación no es del todo satisfactoria, con resultantes muy distantes a los alcanzados en la nación amazónica.

Tomando como ejemplos los casos de Argentina y México, la hipótesis de trabajo de esta investigación es que los insatisfactorios resultados alcanzados a raíz de la aplicación del presupuesto participativo en el subcontinente latinoamericano obedecen, entre otros factores, a que la democracia participativa está supeditada a la democracia representativa, a que los montos disponibles en los proyectos de presupuesto participativo son marginales y a que la participación derivada de ellos es escasa. Para su comprobación, en primer término se presentan las características más significativas del presupuesto participativo, seguidas de la metodología y logros alcanzados en Porto Alegre. Los dos últimos capítulos se dedican a revisar, de manera respectiva, los logros y problemas en su aplicación en Argentina y México², de cuyo análisis se desprenden los fines de esta investigación.

Para alcanzar sus objetivos, este trabajo emplea un tipo de investigación documental (Luna, 2011) la cual permitió cubrir todos los elementos que conforman su estructura, incluyendo la identificación de varias de las experiencias más significativas, las cuales se pueden reconocer como estudios de caso³, respecto a la aplicación del presupuesto participativo en Brasil, Argentina y México. En tal sentido y como lo refiere Stake (2006), el trabajo engloba varias unidades de análisis o casos, evaluando cada uno de manera particular para después establecer similitudes y diferencias entre ellos. Cabe precisar que aunque en un principio podría parecer ilógico contrastar una ciudad, Porto Alegre, con Argentina y México, en realidad la compara-

2. Argentina fue incluida en el estudio debido a la sostenida aplicación del PP en múltiples municipios de esta nación, en la cual, además, el responsable de este trabajo realizó una estancia de investigación sobre este tema en agosto de 2017 en la Unidad de Gobiernos Locales del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes (el autor agradece el apoyo recibido por el Dr. Daniel Cravacuore, director de dicha Unidad). Se considera también a México en virtud de que desde hace varios lustros viene ejecutando iniciativas de presupuesto participativo, además de que es el país de origen del creador de este artículo. Porto Alegre se incorpora por considerarlo un caso exitoso en la materia y emplearlo como referente para fines comparativos con Argentina y México.

3. Los estudios de caso sirven para identificar experiencias innovadoras y buenas prácticas de gestión, además de dar a conocer esas experiencias a un público diverso. Se considera que el método del caso es útil en transmitir conocimientos a través de técnicas de aprendizaje activo, en disciplinas orientadas a la acción, como la gestión pública (Nava, 2000). Como refieren Staker, Hammersley y Blatter (citados por Hernández, Fernández y Baptista, 2010) resulta complejo asociar el estudio de caso con una forma concreta de investigación, ya que se emplea en aproximaciones experimentales, cuantitativas y cualitativas. Por ende, plantean que el estudio de caso no se define por un método específico, sino por su objeto de estudio.

ción no es con estas naciones, ya que en ellas no existe un modelo único federal de presupuesto participativo, por el contrario, el cotejo es respecto a un patrón de características sustantivas, dominantes, observadas en los municipios que han emprendido este tipo de proyectos en estos países. Por tanto, se comparan más bien ciudades y, en el caso concreto de México, lo experimentado básicamente en su capital, con lo cual, este ejercicio cobra sentido.

2. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: SU SIGNIFICADO Y COMPONENTES

Navarro (2008) acertadamente nos recuerda que los sistemas políticos sustentados en la democracia representativa muestran serias anomalías en los siguientes tres aspectos: 1. Déficit democrático: Las decisiones públicas son tomadas sin considerar de manera adecuada los requerimientos de la ciudadanía, 2. Desafección política: Paulatino alejamiento y desconfianza de la sociedad respecto a los principales actores políticos y 3. Crisis participativa: Niveles insatisfactorios de participación en los ejercicios electorales. Con la finalidad de contrarrestar esas patologías y construir gobiernos más legítimos en un sentido amplio, desde fines de la década de los ochenta del siglo pasado, en el ámbito municipal de Brasil, se ha desarrollado un peculiar mecanismo de democracia participativa vinculado a la integración, ejecución y control del más importante instrumento de planificación con el que cuentan los gobiernos: los presupuestos, llamado presupuesto participativo (PP).

A pesar de que, como es lógico, en un principio muy pocos municipios brasileños emplearon esta herramienta, en el periodo 19972000 más de 100 gobiernos locales brasileños estaban implementando el PP (Vitale, 2005), cuya mecánica general radica en que los ciudadanos intervienen en asambleas desarrolladas en lugares públicos, en distintas zonas del municipio, para debatir y definir las inversiones prioritarias que se incluirán en el ejercicio presupuestario del año entrante. Así, una atribución legalmente concedida al Poder Ejecutivo, se comparte con la sociedad en su conjunto, además, el Legislativo también se involucra, ya que debe aprobar el presupuesto aprobado. De acuerdo con Sousa (1998), el PP es tanto una estructura como un proceso de participación comunitaria, basado en tres principios básicos y un conjunto de instituciones que hacen las veces de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de elaboración del presupuesto municipal. Los tres principios son los siguientes:

1. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar; las organizaciones comunitarias no gozarán de un estatus especial o prerrogativas en este punto.

2. La participación es regida por una combinación de principios de democracia directa y democracia participativa, y tendrá lugar a través de las instituciones que funcionan regularmente, cuyas reglas internas son decididas por los propios participantes.
3. Los recursos a invertir serán distribuidos de acuerdo con una combinación de “criterios generales” (pautas sustantivas establecidas por las instituciones participantes para definir prioridades) y “criterios técnicos” (pautas de viabilidad técnica o económica con base a lineamientos definidos por el gobierno federal, estatal o municipal) que corresponde al Ejecutivo implementar (Sousa, 1998).

Dada la complejidad de este instrumento y la diversidad de aproximaciones teóricometodológicas que han guiado su implementación en diversas ciudades del planeta, es aventurado plantear una definición única de PP. Tal como lo advierte Ramella (2013: 188): “La masificación del instrumento y la diversificación de su diseño institucional han contribuido a la proliferación de múltiples definiciones de Presupuesto Participativo”. En el ámbito de la práctica administrativa, sin duda alguna la ciudad de Porto Alegre, que ha desarrollado e institucionalizado esta herramienta desde 1989, es el referente obligado en este tema, no sólo por haber recibido galardones de carácter internacional merced a su buena implementación sino, fundamentalmente, por la apropiación que de ella han hecho sus pobladores. Además de ésta y múltiples ciudades más de Brasil (Cabanes, 2000), otras urbes de América Latina y Europa han adoptado la filosofía del PP. Al interior de Latinoamérica destacan, entre otros, los casos de Rosario y Buenos Aires, Argentina; Montevideo, Uruguay; Ciudad de México, México; Villa El Salvador, Perú; Palmira, Colombia; y Villa González, República Dominicana.

En la región también se han tenido experiencias de presupuesto participativo impulsadas a través de leyes nacionales, como en Nicaragua, Guatemala, Bolivia y Perú, cuyos resultados, en gran medida por la falta de compromiso político de ciertos actores locales, han sido muy irregulares y no tan convenientes como los originados en el ámbito municipal (Montecinos, 2009). En el caso de Europa y como lo señala Sintomer (2005), alrededor de 50 ciudades y regiones habían empezado a trabajar en presupuestos participativos (10 en Francia, cerca de 15 en Alemania, una en Bélgica, entre 10 y 20 en Italia, 10 en España, 2 en Portugal y una en Inglaterra). Sin embargo, en este continente el fenómeno es muy heterogéneo y no existe una metodología más o menos general, como sí ocurre en Latinoamérica, a pesar de que aquí tampoco podemos afirmar categóricamente que existe una metodología universal. Se reconocen como algunos de los impactos favorables que el PP puede propiciar como instrumento político, los que aparecen en Tabla 1.

TABLA 1. IMPACTOS BENÉFICOS DEL PP

Nº	Descripción
1	El cambio de las condiciones de vida y mejoras infraestructurales en toda la ciudad, manteniendo una propuesta reequilibradora en lo territorial y distributiva en lo económico.
2	La recuperación del prestigio social de la política.
3	La participación ciudadana.
4	La inversión de prioridades al favorecer o discriminar positivamente a los grupos o sectores más vulnerables.
5	La ruptura del clientelismo.
6	El perfeccionamiento de la gestión local.
7	El control fiscal por parte de la ciudadanía al Estado
8	La combinación de democracia participativa y directa.
9	La democratización de las relaciones del Estado con la sociedad y la creación de una esfera pública, no estatal.

FUENTE: LÓPEZ, MARTÍNEZ, GRINBERG Y ADARO, 2012: 100

Por otra parte, Cabannes (2004a) señala que una lectura histórica de las investigaciones realizadas en torno al PP permite diferenciar tres etapas: Una primera que va de 1989 a 1997, llamada de experimentaciones, en la cual se generan innovaciones respecto a las formas de administrar los recursos públicos y en donde destacan las ciudades de Porto Alegre y Santo André en Brasil, así como Montevideo en Uruguay. La segunda etapa se denomina masificación brasileña y va de 1997 al año 2000, en ella, alrededor de 130 municipios brasileños implementaron el modelo, aunque con variaciones muy evidentes⁴. La tercera etapa va del año 2000 a la fecha y se identifica como de expansión (fuera del territorio brasileño) y de diversificación, en ésta, muchas ciudades latinoamericanas y algunas europeas, implementan esta herramienta con adaptaciones sustantivas.

4. Conforme pasaron los años, más localidades brasileñas implementaron iniciativas de PP, Avritzer (2017) indica que son más de 300 las que actualmente lo hacen.

Por su parte, Montesinos (2009, 2012) identifica tres categorías de investigaciones respecto al PP: Los estudios de *primera generación*, que destacan las bondades y factores de éxito de esta herramienta en Brasil y en el resto de nuestra región (que el autor vincula con la etapa de experimentación). Los estudios de *segunda generación*, cuyo propósito es analizar el diseño del presupuesto participativo y las condiciones que permitieron alcanzar el éxito (coincidente con la fase de expansión y masificación). Mientras que los de *tercera generación* indagan sobre las relaciones y alcances de esta forma de construir el presupuesto, respecto a las instituciones tradicionales de democracia representativa en Latinoamérica. Según este último enfoque, en los diferentes casos observados, el tránsito hacia una institucionalidad local del presupuesto participativo se ve obstaculizado (incluso truncado) por la hegemonía de la democracia representativa, imperante en las organizaciones estatales de la región.

El propio Montesinos (2012) reitera que las instituciones participativas han de complementarse con las representativas pero que, no obstante, la evidencia empírica indica que esta relación no tiende precisamente a la complementariedad, presentándose una relación asimétrica. En esta asimetría, las instituciones representativas terminan imperando en el diseño de planes, programas y políticas públicas municipales, y la participación ciudadana, de acuerdo con esta tesis, acaba siendo un mero instrumento para legitimar los intereses de la clase política gobernante por encima de los intereses de la sociedad. Además, siguiendo a Montesinos, en Latinoamérica (particularmente fuera de Brasil) los mecanismos participativos se enfrentan a órganos representativos que no ofrecen espacios institucionales importantes ni permanentes, por lo cual terminan siendo una manifestación temporal, débil ante los cambios electorales y que no trascienden lo suficiente ni en la sociedad civil ni en los gobiernos locales respecto a la definición de la estrategia.

En tal sentido y con base en el caso chileno, para Delamaza y Ochsenius (2010) las experiencias participativas de nivel local responden más a un requerimiento contingente de solidificar la gobernabilidad por parte de organizaciones y autoridades locales, que propiamente a la implantación de un modelo innovador de gobernanza democrática vinculado a las decisiones públicas, en otras palabras, serían casos metodológicamente participativos, pero no estratégicamente democratizadores. Para estos mismos autores, a pesar de reconocer que el PP tiene la capacidad de transformar relaciones fundamentales Estadosociedad, redistribuir recursos a sectores desatendidos y generar transparencia en el proceso presupuestario, las experiencias basadas en esta herramienta y sus impactos difieren significativamente entre sí, dependiendo de los contextos de aplicación, de las posturas de los actores participantes y del diseño institucional que las regula.

TABLA 2
DIMENSIONES Y VARIABLES PARA DIFERENCIAR LAS
EXPERIENCIAS DE PP SEGÚN CABANNES

Dimensión	Variables	Arreglos mínimos	Arreglos medios	Arreglos avanzados
I. Participativa (ciudadanía)	1. Instancia de aprobación final del presupuesto	Democracia representativa comunitaria	Democracia representativa comunitaria abierta a tipos de asociaciones	Democracia directa, participación universal
	2. Qué forma de participación	Ejecutivo. Gestión (consulta parcial)	Cámara (consulta) *Estructura social o política preexistente. *Gobierno y ciudadanía (mixtos)	Población (deliberativo y aprobación legislativa) COP (comisiones específicas) con concejales electos y mayoría ciudadana
	3. Cuál es el órgano de decisión de la priorización presupuestal	Ninguno		
	4. Participación comunitaria o ciudadana	Nivel barrio	Nivel ciudad, portando con temáticas	Nivel: barrio, región, ciudad
	5. Grado de participación de los excluidos	Plenarias temáticas y barriales	Barriales, temáticas (incluyendo cuestiones ciudadanas)	B+T+Actorales, con acciones afirmativas, discriminaciones positivas
	6. Fiscalización y control de la ejecución	Ejecutivo	Comisiones no específicas (COP, asociaciones)	Comisiones específicas (COFIS, etc.)
II. Participativa (gobierno local)	7. Grado de información, divulgación y resultados aprobados	Secreto, no se publica	Publicación limitada, web, gaceta oficial, información delegados	Amplia. Incluye además de lo anterior, folletos a cada familia, divulgación
	8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas (en dos años)	Menos del 20%	Del 20% al 80%	Más del 80%
	9. Papel del poder legislativo	Opuesto	Pasivo, no participa	Activamente involucrado
II. Financiera, Fiscal y Presupuestal	10. Valor de los recursos debatidos	Menos del 2% del presupuesto de inversión	Del 2% al 100% del presupuesto de inversión	100% del presupuesto de inversión
	11. Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP	Cubre costos de equipo municipal	Equipo y su funcionamiento (por ej. transporte)	Equipo, funcionamiento, transporte de participantes, divulgación, capacitación.
	12. Discusión de políticas tributarias	No hay	Delibera sobre política tributaria	Delibera y discute préstamos y subsidios

Dimensión	Variables	Arreglos mínimos	Arreglos medios	Arreglos avanzados
III. Normativa y Legal	13. Grado de institucionalización	Proceso informal	Solamente institucionalizado o solamente autoregulado anualmente	Formalizado (algunas partes reguladas) con autoregulación anual (evolutivo)
	14. Lógica instrumental o de participación	Mejora de la gestión financiera	Vínculos con prácticas de participación (Consejos, mesas).	Parte de cultura de participación y participación como derecho
	15. Relación con otros instrumentos de planificación	Solo PP (no existe plan a largo plazo)	Coexistencia de PP y de PLP, sin relación estrecha	Clara relación e interacción PP- Planificación en un solo sistema
IV. Territorial	16. Grado de descentralización intramunicipal	Sigue las regiones administrativas o subalcaldías	Más elevado que las regiones administrativas	Descentralización hacia comunidades y barrios
	17. Grado de ruralización	PP en la parte urbana o en la parte rural	Conjunto del territorio del municipio	Conjunto del municipio con especificidad para el medio rural
	18. Grado de inversión de prioridades territoriales	Refuerza la ciudad formal	Reconoce ambas ciudades formal e informal, sin inversión de prioridades	Inversión de prioridades hacia los barrios más necesitados (periferias, centros rurales)

FUENTE: CABANNES (2004B).

Dado que las características básicas de las múltiples experiencias de PP en el mundo suelen diferir entre sí en términos cualitativos o cuantitativos, Cabannes (2004b) propone un modelo de 18 variables, las cuales fueron seleccionadas con base en el estudio de numerosos casos y agrupadas en cuatro ejes o dimensiones clave: 1. Participativa (que incluye tanto a la ciudadanía como al gobierno), 2. Financiera, fiscal y presupuestal, 3. Normativa y legal y 4. Territorial (ver Tabla 2). Asimismo, con base en las evidencias recabadas, para cada variable se plantean “arreglos mínimos”, “arreglos medios” y “arreglos avanzados”. En tal sentido es importante señalar que cada variable es independiente del resto, por lo que una localidad puede tener arreglos mínimos en una variable, y medios o avanzados en otras. El análisis de estas variables permitirá definir qué tipo de perfil maneja una ciudad, en un momento concreto, en cuanto al PP.

3. EL CASO BRASILEÑO: METODOLOGÍA Y LOGROS ALCANZADOS EN PORTO ALEGRE

Como bien se ha documentado, esta urbe fue pionera en la implementación de iniciativas de PP. Antes de estas acciones, Porto Alegre experimentaba graves rezagos sociales, un porcentaje elevado de población viviendo en favelas, además de serios cuestionamientos a la administración municipal debido a ineficiencias y actos de corrupción. Ante este escenario, una nueva administración, emanada del Partido de los Trabajadores (PT), impulsó una nueva relación Estadosociedad, cuya intención era generar en la población la idea de que podía influir determinantemente, por medio de su participación, en la toma de decisiones respecto a la asignación de los recursos públicos para las inversiones requeridas en el municipio. La meta establecida en Porto Alegre fue lograr una administración con altos niveles de legitimidad y representativa de las mayorías, a la vez que se combatía a la tradicional cooptación de la gestión pública por intereses privados (Kliksberg, 2007). En tal sentido, de acuerdo a Abers, Brandão, King y Votto (2018) la implementación del PP en esta ciudad generó seis grandes logros: 1. Incluir a sectores pobres en la toma de decisiones, 2. Romper relaciones de clientelismo, 3. Redistribuir infraestructura urbana y prestación de servicios, 4. Construir y democratizar la sociedad civil, 5. Desarrollar capacidades administrativas y 6. Promover la denominada democracia radical.

Algo muy valioso lo representa el hecho de que la mayoría de los participantes en el PP proviene de clases populares, trabajadores con apenas educación primaria en promedio, la mayoría mujeres, con bajos ingresos y con presencia más que proporcional de grupos étnicos minoritarios (Cabannes, 2004a). Para su implementación, fueron creados 16 distritos⁵, en los cuales los ciudadanos determinan sus necesidades, además de 5 comisiones temáticas que analizan prioridades con una visión global respecto a los problemas de la ciudad. Los propios ciudadanos se encargan de elegir a sus representantes ante el Consejo del Presupuesto Participativo, el cual canaliza sus decisiones, después de pasar por una serie de instancias, al presupuesto final de la ciudad, es decir, se creó un espacio público no estatal, en el cual la sociedad cogestiona su marcha (Kliksberg, 2007). Tal como lo advierte Cabannes (2004a: 23), refiriéndose a lo acontecido en Porto Alegre: “sin una nueva “sintaxis” política para la relación Estadosociedad, no existe solución técnica posible para los problemas de falta de legitimidad y transparencia en la acción del Poder Público”.

La participación en esta urbe se apeg a un modelo piramidal, donde la toma de decisiones fluye de la base, integrada por los pobladores del municipio, a la punta de la pirámide, donde se encuentra el Consejo del Presupuesto Participativo, el cual es un órgano de representación de la comunidad. Mientras que en el nivel intermedio de la estructura se ubican los delegados, quienes son escogidos por la población para mediar en el proceso. En esta dinámica, el Poder Ejecutivo asume la responsabilidad de organizar y publicitar el proceso, además de integrar las propuestas en materia de presupuesto y la versión final del proyecto de ley que será remitido a la Cámara de Concejales, mientras que el Legislativo podrá o no aprobar el proyecto, además de sugerir o autorizar cambios. Todos los residentes con más de 16 años tienen derecho a voz y voto en las asambleas (mismas que se basan en la división del municipio en áreas menores, llamadas regiones), en las que deberán expresar sus puntos de vista, deliberar sobre las alternativas de solución a problemas específicos y votar respecto a las prioridades para la asignación de recursos en los dos niveles de representación (delegados y consejeros), creados para mediar en las relaciones entre la sociedad y el gobierno municipal (Vitale, 2005).

El PP contempla un calendario anual con diversas etapas de planeación, discusión e información. Se contemplaba incluso que los representantes electos por los propios habitantes para integrar el Consejo de Presupuesto Participativo tomaran un curso de capacitación sobre presupuesto público y poder cumplir a cabalidad sus responsabilidades. Los años iniciales del proyecto fueron complicados ya que la población acudió en gran número a demandar, pero los recursos disponibles eran muy limitados, lo que generó una suerte de frustración, la cual fue encarada con una profunda reforma tributaria para incrementar la recaudación. Por tanto, la distribución de recursos a cada distrito debe de sustentarse por el tamaño de su población, por los rezagos de servicios e infraestructura prevalecientes en cada barrio y por las prioridades fijadas. En tal sentido, un elemento muy relevante de esta política lo representa el hecho de haber mantenido el PP con autonomía, buscando que todo el proyecto atendiera a la ciudadanía y no se transformara en una dependencia de gobierno. Además, se concibió como un proceso sujeto a la mejora continua de acuerdo con los resultados obtenidos en su propia implantación, de tal forma que, por ejemplo, en el camino se afinaron los criterios para asegurar la legitimidad de los representantes e incorporar a las nuevas organizaciones de la sociedad civil que surgieran (Kliksberg, 2007).

Algo que se debe resaltar es que el PP en esta urbe brasileña representa mucho más que un ejercicio de consulta. Por el contrario, define un ciclo permanente de participación, que inicia cada año, entre los meses de abril

y mayo, con la realización de plenarias regionales (en cada una de las 16 regiones)⁶ y temáticas. En ellas, el gobierno efectúa un ejercicio de rendición de cuentas respecto al plan de inversiones del año anterior y del año que corre, la situación financiera del municipio y las reglas de funcionamiento definidas por los consejeros del PP, mientras que los ciudadanos deciden sus prioridades dentro de un grupo de 14 temas⁷, eligen a sus consejeros (2 titulares y 2 suplentes por región y por temática), establecen el número de delegados y valoran las explicaciones formuladas por el gobierno. Entre mayo y junio se desarrollan reuniones intermedias, en las que la población establece la escala de obras y servicios a ser requeridos con base en las prioridades temáticas previamente definidas. En junio son integradas las jerarquías de obras y servicios discutidos por tema priorizado, mientras que la posesión del nuevo Consejo se lleva a cabo en julio, el cual asumirá esa responsabilidad por un año, con posibilidad de una reelección. Las demandas son procesadas por el gobierno municipal, de acuerdo a los criterios definidos por el Consejo del Presupuesto Participativo, que suelen incorporar el nivel de carencia de infraestructura o servicio, la población y el nivel de prioridad asignado al tema, y tomando en consideración las posibilidades financieras establecidas para el año próximo (Cabannes, 2004a).

A partir de lo anterior, los consejeros estudian la propuesta presupuestaria, la que una vez aprobada, se envía a la Cámara de Concejales el día 30 de septiembre. Los concejales tienen hasta el 30 de noviembre para votar la Ley del Presupuesto. Simultáneamente, los consejeros del PP articulan el Plan de Inversiones, con base en la propuesta base emitida por el gobierno municipal. Asimismo, los órganos de gobierno establecen las fechas en que habrán de comparecer ante el Consejo del Presupuesto Participativo, donde se discuten montos y propuestas, considerando las demandas generadas por las regiones y temáticas. En el mes de noviembre, el Plan de Inversiones se somete a la aprobación pública en los foros regionales y temáticos. Se debe subrayar que, durante todo el año, los consejeros realizan trabajos de consulta en sus comunidades, donde informan sobre el estado de las discusiones en el Consejo, a la vez que envían a éste las propuestas recabadas en sus regiones. En ellas, al menos una vez al mes, se continúan desarrollando los foros del PP, supervisando el avance de obras y servicios (cabe notar que del 100% de las demandas decididas por las comunidades en los planes de

6. A partir del ciclo 2007/2008 Ilhas, que antes formaba parte de la región 1, se convirtió en una nueva demarcación, por lo que, desde entonces, la ciudad se compone de 17 regiones. Más información sobre este tema, incluyendo la organización y la mecánica del presupuesto participativo en Porto Alegre se puede encontrar en http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15.

7. Estos son: saneamiento básico: drenaje y dragado, saneamiento básico: agua y alcantarillado cloacal, vivienda, pavimentación, educación, asistencia social, salud, circulación y transporte, áreas de diversión, deporte y entretenimiento, iluminación pública, desarrollo económico, cultura y saneamiento ambiental.

inversión anuales, en promedio el 90% fueron ejecutadas y las demás estaban en desarrollo). El Consejo discute nuevamente, en el mes de diciembre, las reglas que habrán de regir el PP, a partir de las iniciativas generadas en los foros regionales y temáticos, actividad que termina en enero, reiniciando el proceso en marzo (Cabannes, 2004a).

Indudablemente, esta experiencia produjo⁸ resultados muy significativos para todos los actores involucrados. Para Porto Alegre representó un uso más eficiente de los recursos públicos, ya que estudios realizados señalan que su reasignación, sustentada en el PP, originó un estimable mejoramiento en la matrícula escolar, agua potable, alcantarillado, pavimentación en zonas pobres y en las facilidades para la instalación de pequeñas empresas⁹. Para las dependencias locales, el control social representó un factor primordial para la modernización de la gestión municipal, lo que permitió crear áreas de evaluación del desempeño y de análisis de tareas, además de constituir un acicate para la mejora de procesos y políticas. Para los ciudadanos, se experimentó un notable desarrollo de su capital social; su elevado nivel de participación eliminó o inhibió en gran medida la presencia de corrupción y clientelismo, prácticas por desgracia muy arraigadas en la administración pública de toda la región (Kliksberg, 2007).

4. LOGROS Y LIMITANTES EN LA APLICACIÓN DEL PP EN ARGENTINA

Guardando paralelismo con lo ocurrido en el resto de América Latina, el nivel de gobierno municipal en Argentina es el que ha experimentado mayores cambios en los últimos lustros, particularmente en lo que respecta a la promoción de la participación ciudadana en la agenda pública. Este fenómeno es impulsado por las crecientes y nuevas demandas de la población,

8. A pesar de que en años recientes el programa de PP ha perdido relevancia en esta ciudad, anunciándose incluso en marzo de 2017 su suspensión por un periodo de dos años (Abers, Brandão, King y Votto, 2018), lo alcanzado en Porto Alegre sigue siendo muy significativo. Así, para Avritzer (2017), la más importante innovación democrática y participativa surgida en los países en desarrollo durante la tercera ola de democratización es el presupuesto participativo.

9. Por ejemplo, en educación se incrementó el número de escuelas públicas municipales, de 29 en 1988, a 92 en 2003; mientras que el número de estudiantes matriculados en estas escuelas pasó de 17,862 en 1989 a 55,741 en 2002. En el área de vivienda se incrementó el promedio de 496 unidades construidas localmente al año, en el periodo 1973-1988, a 1,000 unidades al año entre 1989-2003. En pavimentación se redujo el déficit existente, de 690 km en 1988, a 390 km en 2003, mejorando además el acceso al transporte y a los equipamientos públicos en las zonas más necesitadas. En cuanto al acceso al agua y saneamiento básico, se aumentó el porcentaje de cobertura de agua potable, del 94.7% en 1989, a 99.5% en 2002; mientras que la cobertura de alcantarillado se amplió del 46% en 1989, al 84% en 2002 (Cabannes, 2004a).

lo que a su vez se explica por el proyecto de descentralización de funciones a cargo del Estado, lo que plantea nuevos desafíos a las administraciones provinciales (Falletti, 2004) y municipales (Almansa, Clemente y Urquiza, 2004). Ante ese escenario, complejizado por los conflictos económicos, políticos y sociales acaecidos en 2001, surge el PP en Argentina como respuesta a la crisis de representación imperante, tanto así que en el año 2010 ya eran 41 municipios¹⁰ (en su mayoría ubicados en las provincias más pobladas y desarrolladas, fundamentalmente de las regiones Centro y de la Patagonia) los que aplicaban esta herramienta, lo que equivalía a que, en términos poblacionales, uno de cada cuatro habitantes del país radicaba en una localidad con PP (López *et al.*, 2012).

Sin duda alguna, uno de los referentes obligados en este país lo representa el caso de la ciudad de Rosario, que antes de la aplicación del PP experimentaba, en sintonía con el grueso de las ciudades latinoamericanas, agudos problemas de desempleo, pobreza y exclusión social. A su llegada, iniciando la década de los noventa, el nuevo gobierno municipal, emanado del Partido Socialista, procuró justamente la inclusión social activa y el establecimiento de una administración vinculada con la ciudadanía. Entre los instrumentos y estrategias empleados para lograr tal fin destacan: 1. El Plan Estratégico Local (que determinó una visión de ciudad, la cual sería implementada de manera conjunta con la sociedad), 2. El énfasis en los niños, 3. La descentralización del Estado (se crearon los Centros Municipales de Distrito para acercar los servicios a la población), 4. El presupuesto participativo, 5. El plan urbano participativo (encargado de elaborar acciones de planificación urbana por distrito), 6. Una política de salud cogestionada, 7. La gestión asociada del Estado con otros actores sociales (lo que incluye a empresas y organizaciones de la sociedad civil) y 8. Mecanismos participativos múltiples (tales como audiencias públicas, consejos consultivos distritales y consultas populares). El PP en Rosario siguió los lineamientos de Porto Alegre y de otras ciudades, a los cuales se les efectuaron modificaciones para definir un modelo que pudiera ser adecuado a las características de esta ciudad y llevado a cada uno de sus barrios. Como complemento a esta actividad, se ejecutó el Presupuesto Participativo Joven (lo que permitió incorporar al presupuesto las inquietudes e intereses de este sector de la población), así como la perspectiva de género (que aseguró la decidida participación de las mujeres en todo el proceso del PP) (Kliksberg, 2007).

10. Ramella (2013) señala que, en el 2011, ya se registraban más de 50 casos de PP en la Argentina y que se estimaban cerca de 60 para el año 2013. Datos coincidentes con Carmona y Martínez (2016), quienes registran 57 experiencias de PP a comienzos de 2014.

Derivado de esta efervescencia de cambios a nivel político y administrativo, en 2009 se crea la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP), promovida por el Poder Ejecutivo nacional a través de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte. Su intención es la de difundir las prácticas novedosas en la materia y dar soporte a los nuevos integrantes por medio de jornadas de intercambio. Hasta el año 2012, un total de 22 gobiernos municipales que ejecutaban programas de PP, conformaban la RAPP, la cual identifica el objetivo del programa de la forma siguiente:

Brindar herramientas conceptuales y prácticas que promuevan la participación ciudadana y contribuyan a una profundización de la democracia en la instancias locales de gobierno, sobre la base de un modelo de gestión eficiente (Secretaría de Asuntos MunicipalesMinisterio del Interior y Transporte, 2014: 9).

De manera complementaria, los objetivos, principios y valores de la esta red se expresan tal como aparecen abajo:

El objetivo de la Red fue crear una herramienta pública de promoción, sostén, fortalecimiento y expansión, desde los siguientes principios:

Concebimos al PP como una forma de democracia participativa. Definimos el PP como un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal. Entendemos al PP como una herramienta de gestión, orientada a democratizar la relación Estadosociedad, construir ciudadanía, redistribuir recursos públicos con criterio de justicia social y propiciar la organización comunitaria.

Consideramos que los presupuestos participativos así concebidos deben incluir como mínimo los siguientes criterios:

Autoregulamentación. Libre acceso a la información pública. Universal: una mujer o un hombre, un voto. Vinculante. Control ciudadano de la ejecución presupuestaria. Rendición de cuentas deliberativo.

Promovemos como valores de sustentación de la RAPP:

Diversidad... Equidad... Solidaridad... Democracia... Federalismo... (Secretaría de Asuntos MunicipalesMinisterio del Interior y Transporte, 2014: 1920).

A pesar de los importantes logros observados en la Argentina en materia de presupuesto participativo, los cuales, como en el caso de Rosario, incluso han sido reconocidos a nivel internacional en diversos foros académicos

y profesionales, el proceso de implementación no ha estado exento de deficiencias. En ese sentido, en la Tabla 3 se presenta, lo que a juicio de Ramella (2013) y López et al. (2012), representan algunas de las virtudes y problemáticas en torno a tal proceso, siguiendo la metodología propuesta por Cabannes (2004b), es decir, examinando las dimensiones participativa, territorial, normativa y financiera. Ahora bien, los obstáculos presentados, algunos de ellos muy serios como se puede observar, deberían de servir como acicate para redoblar los esfuerzos en torno a la favorable aplicación del PP, sea en Argentina o en cualquier otra nación. Como lo recuerda Sortino (2013: 13), citando a Pablo Bruera, ex intendente de La Plata, “el presupuesto participativo es una forma de democracia directa, el primer paso hacia la superación de la democracia representativa formal”. De tal forma que la elección de los representantes del Estado sólo es una cuestión de orden, en el fondo, debemos esperar y exigir que tales personas actúen conforme a los intereses de la sociedad. Como se ha dicho con acierto:

Pero hay una característica que puedo aventurar como unánime: todos los equipos de militantes que tienen la responsabilidad de organizar y desarrollar el Presupuesto Participativo pertenezcan al partido que pertenezcan, pertenezcan al municipio que pertenezcan, están convencidos de que las políticas participativas son altamente beneficiosas, en términos políticos, económicos, sociales, culturales, para pueblo y gobierno, aún cuando todos sabemos (y experimentamos) que la participación popular es una molestia para quien gobierna (Sortino, 2013: 21).

TABLA 3
CARACTERÍSTICAS DEL PP EN ARGENTINA DE ACUERDO CON LAS DIMENSIONES Y VARIABLES DE CABANNES

AUTOR Dimensión	Ramella	López et al.
Participativa	<p>*Predominan los mecanismos consultivos. Sólo en algunos casos hay electivos o evaluativos.</p> <p>*En casi todos los casos hay participación social en el diagnóstico, la selección de proyectos y su monitoreo. De 46 casos, no hubo participación ciudadana en la selección de proyectos en 5 de ellos, en 10 no la hay en la elaboración de proyectos, en 18 no se contempla su monitoreo y en 27 no se contempla la revisión metodológica por parte de la ciudadanía.</p> <p>*En la mayoría de las experiencias se observa una participación mixta, la participación de actores colegiados no supera los 5 casos.</p>	<p>*20% de los municipios no contemplan procesos previos de información a la ciudadanía.</p> <p>*El nivel de participación promedio es del 1% de la población total, pero en el 40% de los casos la cifra no alcanza el 0.5%.</p> <p>*30% de los municipios registraban una tendencia decreciente en el nivel de participación.</p> <p>*En general, el nivel de conocimiento del PP de parte de los habitantes no es bueno, sólo regular.</p> <p>*En el 85% de los casos existen mecanismos de participación ciudadana en el control de proyectos.</p>

AUTOR Dimensión	Ramella	López et al.
Territorial	<p>*La totalidad de los casos dividen sus jurisdicciones de acuerdo a criterios territoriales; la organización por temáticas es un simple complemento. Asimismo, la participación ciudadana se presenta a escala barrial o focalizada.</p>	<p>*El criterio de distribución predominante es el territorial; otra modalidad es el desarrollo de ejes temáticos (por ejemplo, el transporte). * Pero en casi el 30% de los casos se incorporó algún criterio de asignación según necesidades.</p>
Normativa	<p>*Aunque los gobiernos locales suelen determinar la organización del PP, existen 4 casos de instrumentos jurídicos a nivel provincia al respecto: Entre Ríos, Buenos Aires, Mendoza y Corrientes.</p> <p>*En el esquema de rigidez estructural (cuentan con un reglamento codificado, pero sin cláusula revisora), está el caso de Río Grande. Como rígido (hay un reglamento codificado con cláusulas revisoras, pero no corrigen fallas), se encuentra el PP de Córdoba. Dentro de los semirrígidos (existe un reglamento codificado con cláusulas revisoras e incorporan cambios), se ubica el caso de Avellaneda. En el sistema de flexibilidad plena (no hay un reglamento codificado escrito y su metodología se va adecuando de acuerdo con los resultados), se encuentra el PP de Morón.</p>	<p>*Varias provincias (Entre Ríos, Buenos Aires), promueven la aplicación municipal del PP. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires define el carácter participativo del presupuesto. En el nivel municipal se promueve de manera más significativa el PP, sea en Cartas Orgánicas, ordenanzas y decretos.</p> <p>*Aunque el marco institucional es importante, hay asuntos más sustantivos, como el entramado local y, en especial, la decisión del Poder Ejecutivo para habilitar vías de participación ciudadana.</p> <p>*En un 60% de los municipios estudiados, el PP surge como una ordenanza del Consejo Deliberante (Poder Legislativo local).</p> <p>* En el 80% de los casos, el área encargada del PP es una Secretaría, pero en promedio tales áreas cuentan con menos de 6 funcionarios.</p>
Financiera	<p>*Su posición es secundaria: 41 casos destinaron menos del 1% al PP; 21, entre el 1.1% y el 3%; 5, entre el 3% y el 5%; y 4, más del 5%.</p> <p>*Respecto al criterio de distribución, 12 casos seguían la asignación uniforme, 18 eran por zona/temática ponderada, 7 por proyectos y 1 meritocrático.</p> <p>*Prevalecen los mecanismos de control menos institucionalizados.</p> <p>*En cuanto a los actores, se tiende a emplear modelos mixtos (actúan dependencias públicas y actores sociales).</p>	<p>*Lo normal es que los municipios destinen al PP entre un 1% y un 2% de sus recursos totales, con valores que van del 0.2% al 7%.</p> <p>*Es común que, en un primer momento, los gobiernos locales fijen los criterios de distribución geográfica de los recursos.</p> <p>*En un 70% de los casos se reconoce la participación de organizaciones externas en el PP.</p>

FUENTE: RAMELLA (2013) Y LÓPEZ ET AL. (2012)

5. LOS AVANCES Y RETROCESOS DEL PP EN MÉXICO

Como lo refieren con acierto Ayala y Hernández (2014), a pesar de que las primeras experiencias respecto a su aplicación se remontan a los últimos años de la década de los noventa, en el área metropolitana de Monterrey, la aplicación del PP en México no alcanza a ser una práctica institucionalizada. Ya antes, García y López (2003) habían advertido que este mecanismo de participación ciudadana no se había extendido a los municipios mexicanos, pudiéndose ubicar más bien casos excepcionales, que incluyen a los que lo han aplicado a través de un esfuerzo sostenido y con resultados adecuados. A manera de corroborar lo anterior, se ejecutó un análisis de las experiencias finalistas del Premio Gobierno y Gestión Local¹¹ correspondientes al lustro que va de 2002 a 2006 (Cabrero, 2003; García, 2004; Guillén y Rojo, 2005; Guillén, López y Rojo, 2006; y Guillén, González y Rojo, 2007) periodo que, como ya se observó, corresponde a la etapa de expansión y diversificación del presupuesto participativo (Cabannes, 2004). Los resultados son categóricos: de los 181 casos que se incluyen en las obras consultadas, únicamente uno es sobre presupuesto participativo, implementado en la Delegación Tlalpan del otrora Distrito Federal (García y López, 2003)¹². Otras dos prácticas, desarrolladas en el estado de Chiapas, guardan relación temática: Todos planeando juntos en Villacorzo (García, 2004) y Unidos planeamos el desarrollo: una experiencia de planificación participativa en Villaflores (Morales, Oliva y Valdiviezo, 2007).

Como lo señala Delgado (2006), las experiencias de la primera etapa del PP en el extinto Distrito Federal iniciaron en el año 2001 en las Delegaciones Tlalpan (se aplicó de 2001 a 2003), Miguel Hidalgo (de 2001 a 2005) y Cuauhtémoc (sólo en dicho año). Estas iniciativas coincidieron con las reformas políticas implementadas en el Distrito Federal las que, entre otras cosas,

11. Este premio, el más afamado de su categoría en México en los ámbitos académico y profesional, promovido por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) desde 2001, busca alentar las mejores prácticas en la gestión pública municipal. Anualmente recibe en promedio 400 programas postulantes, de ellos, entre 30 y 40 son seleccionados como finalistas.

12. El día 29 de enero de 2016, el presidente de México promulgó la reforma política que dio paso a la creación de la Ciudad de México en sustitución del Distrito Federal. Sigue siendo la capital del país y la sede de los Poderes de la Unión, pero dotada de mayor autonomía, derechos y obligaciones en lo que respecta a su régimen interior y a su organización política y administrativa. La Ciudad de México constituye una de las 32 entidades federativas de México y se divide administrativamente en 16 demarcaciones territoriales: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

permitieron que los habitantes de la capital del país pudieran elegir por primera vez a sus jefas y jefes delegacionales en el año 2000. No obstante, en los proyectos de PP imperó la ausencia de procedimientos claros y homologados entre las diferentes administraciones locales, ya que no se presentó un marco conceptual común en ellos, lo que originó que cada gobierno delegacional los interpretara de muy variadas maneras (Marquina, 2013).

En el caso de Tlalpan, el programa de PP se divide en 8 etapas y estrategias, las cuales se construyeron sobre los principios de participación y corresponsabilidad ciudadana: 1. Mesas de información (se instalaron 350), 2. Asesoría permanente (en la Coordinación de Participación Ciudadana se orientó respecto a las formas de participación y sobre el llenado del formato para presentar propuestas), 3. Talleres para la construcción de propuestas (se dieron elementos técnicos para valorar la factibilidad de las propuestas, se analizaron las problemáticas delegacionales y se integraron los equipos de monitoreo), 4. Equipos de monitoreo (conformados por comités ciudadanos; representan una especie de contraloría social), 5. Entrega de propuestas (las propuestas sobre obras o servicios son evaluadas por la Delegación de acuerdo a criterios normativos, técnicos y presupuestales; las finalistas aparecen en una boleta de votación), 6. Votación de urnas, 7. Asambleas informativas¹³ (con el propósito de difundir los resultados del proceso de votación, correspondientes a la propuestas elaboradas por la ciudadanía y el gobierno. Éstas se integran al POA de la Delegación, el cual es entregado al jefe de gobierno de la ciudad para su revisión y ajuste. Por último, pasa a la Asamblea Legislativa, órgano encargado de aprobar el programa operativo de la administración pública de la Ciudad de México) y 8. Rendición de cuentas (el jefe delegacional informa sobre las acciones a seguir y la forma en que tales propuestas se integrarán al POA) (García y López, 2003). En el año 2002 se presentaron mejoras al programa respecto al 2001, las cuales se sintetizan en la Tabla 4.

No obstante lo anterior, en esos años se identificaron retos vinculados al programa implementado en Tlalpan, los principales tenían que ver con su institucionalización. Específicamente se planteaba que la experiencia debería superar tres escollos: 1. El tiempo (que el PP lograra continuar una vez que se presentara el cambio de gobierno, sea que emanara del mismo o de otro partido político), 2. El personaje central (que el programa consiguiera consolidarse a pesar de que no se contara con el liderazgo del jefe

13. Cabe agregar que, en 2002, la Delegación Tlalpan asignó el 17% del total del presupuesto al PP. Se esperaba (quizá con demasiado optimismo, ya que la meta no se cumplió) que, con base en lo expresado por el delegado, dicha cifra ascendiera a cerca del 40% en un futuro (García y López, 2003).

TABLA 4
IMPACTOS DEL PROGRAMA DE PP EN TLALPAN

Nº	Descripción
1	Simplificación de procesos, mayor intervención de los equipos de monitoreo y mejora en la difusión del programa.
2	Asistencia de 1,100 personas, entre comités vecinales, organizaciones civiles y sociales, instituciones, partidos políticos y público en general, a la reunión de información sobre el programa.
3	10,925 vecinos acudieron a las mesas informativas, de ellos, 47% eran ciudadanos, 27% organizaciones y 26% comités vecinales.
4	Fueron recibidas 8,234 propuestas ciudadanas sobre obras, programas y servicios. En los talleres para la construcción de propuestas participaron 623 personas.
5	Se formaron 5 equipos de monitoreo (uno por zona) con la adhesión de 183 vecinos. El 20 de septiembre de 2001 estos equipos acompañaron al jefe delegacional a entregar el Programa Operativo Anual 2002 de la Delegación Tlalpan ante la Secretaría de Finanzas.
6	El programa ha logrado posicionarse más en otros ámbitos de la administración. Por ejemplo, a los equipos de monitoreo, integrantes del PP, se han sumado comisiones de seguimiento de obra
7	El logro más importante es el de la aceptación y participación de la ciudadanía. El ciudadano de Tlalpan asume un rol protagónico en la elaboración de políticas públicas, en la discusión de planes y programas, y en la evaluación y control del gobierno. Así, se espera superar algunas de las prácticas clientelares y de corrupción con la que se han manejado los presupuestos en los municipios mexicanos.

FUENTE: GARCÍA Y LÓPEZ, 2003.

delegacional) y 3. La viabilidad jurídica, social y política (que el programa aglutinara los requerimientos legales para seguir operando y que lograra ser plenamente aceptado por la comunidad y las restantes organizaciones de gobierno, diferentes a la jefatura delegacional) (García y López, 2003). Independientemente de los no desestimables logros alcanzados en Tlalpan, el PP dejó de emplearse en la Ciudad de México durante varios años debido a que se suscitaron importantes problemas en su operación, relacionados con la poca transparencia en los procedimientos y en los rubros en los que los ciudadanos podían decidir, con los montos destinados al programa, con

los criterios de asignación de recursos y con las atribuciones poco claras para los participantes (Marquina, 2013). Varias de estas problemáticas, específicamente para los casos de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo, fueron plasmadas anteriormente en el trabajo de Delgado (2006), tal como se expone en la Tabla 5.

La segunda y actual etapa del PP en la capital mexicana se origina en la administración 20062012, en la que el gobierno local, apoyado por las gestiones de la Comisión de Participación Ciudadana de la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, consiguen institucionalizar este programa en 2010, fundamentalmente a través de la incorporación del ejercicio del PP en la Ley de Participación Ciudadana del D.F. En paralelo con el PP, desde el 2007 el gobierno de la Ciudad de México, a través de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, emite la convocatoria anual del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, mediante el cual se busca que los habitantes de los barrios de zonas de alta marginación establezcan una relación de corresponsabilidad con el gobierno en la selección y ejecución de obras públicas de mejoramiento urbano. Con la finalidad de atender lo dispuesto en la Ley de Participación Ciudadana, desde 2011 el propio gobierno de la Ciudad de México ha implementado de manera regular el programa de PP por medio de dos acciones sustantivas: 1. La definición de acciones prioritarias establecidas vía consulta ciudadana y 2. La determinación de la manera en que se van a manejar los recursos autorizados en la Asamblea Legislativa. La primera actividad se ejecuta de junio a agosto de cada año, por medio de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, con el propósito de que sean incluidas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos que el jefe de gobierno presenta a la Asamblea Legislativa. La segunda se lleva a cabo en enero y febrero del siguiente año, para decidir la que forma en que se ejercerán los montos aprobados (ya sean para obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y/o prevención del delito). La evaluación de los proyectos ejecutados por las autoridades la realizan los comités y consejos ciudadanos, cuya labor es a su vez supervisada por el Instituto Electoral del Distrito Federal (Ayala y Hernández, 2014).

TABLA 5
CARACTERÍSTICAS DEL PP EN LA CIUDAD DE MÉXICO DE
ACUERDO CON LAS DIMENSIONES DE CABANNES

Delegación Dimensión	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
Participativa	*Niños, jóvenes y adultos definieron sus prioridades en mesas de consulta. * En 2001, participaron 13,000 personas (2.8% de la población mayor a 15 años). * Junto al gobierno, se involucraron vecinos, comités vecinales, organizaciones sociales y empresas.	*Los vecinos entregaron sus propuestas de obras y servicios. Despues definen prioridades vía votación. *En 2003 hubo 18,073 participantes (4% de los ciudadanos). *Junto al gobierno, participaron vecinos, comités vecinales y organizaciones sociales.	* Los asistentes a las audiencias del PP votaban por la obra prioritaria. * En 2003 participaron 2,323 ciudadanos (0.88% del total) en 18 audiencias. *Junto al gobierno, participaron vecinos y comités vecinales.
Territorial	*Se incorporaron las 6 subdelegaciones territoriales. Se trabajó con base en las 54 colonias y 43 unidades territoriales de la Delegación. *Los criterios para la asignación del presupuesto eran el grado de marginalidad, número de habitantes por colonia y grado de conflictividad.	*Se incorporaron las 5 zonas territoriales. La recolección de propuestas incluyó a las 147 unidades territoriales. *Los criterios para la asignación del presupuesto eran el rezago de la demanda, los tiempos y costos de realización, la factibilidad técnica y el beneficio social.	* No cuenta con zonas territoriales. Se trabajó con las 85 colonias de la Delegación. *No se definieron criterios para la asignación presupuestal. Las colonias que contaban con audiencias del PP eran seleccionadas por el Delegado, considerando las solicitudes de los vecinos.
Normativa	*Fue implantado de manera informal ¹⁴ . *La Dirección General de Participación Ciudadana asumió la gestión del proyecto.	*Implantación informal, aunque se definió un manual entre la Delegación y los equipos de monitoreo. * La Dirección General de Enlace Territorial impulsó el proyecto a través de la Coordinación de Participación Ciudadana.	*Implantación informal, aunque el proceso se definió en un manual de procedimientos. *La Coordinación de Participación Ciudadana y Gestión Social encabezó el proyecto.
Financiera	*En 2002, 21% del presupuesto general se destinó al PP (350 millones de pesos, igual a 678 pesos por habitante) ¹⁵ .	*En 2003, 50% del presupuesto de la Dirección General de Obras y 10% del presupuesto general se destinó al PP (100 millones de pesos en obras, igual a 170 pesos por persona).	Sin información. Los recursos variaban en función de las necesidades expuestas en las Audiencias de PP.

FUENTE: DELGADO, 2006.

14. Esto se refiere a su no reconocimiento legal. Sin embargo, las reformas de 2010 y 2017 a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (publicada originalmente en 2004), establecen, entre otras cosas, el reconocimiento jurídico al presupuesto participativo, como integrante de la organización y funciones de la Asamblea Ciudadana (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, 2017).

15. La citada reforma determina (Art. 83) que los recursos del PP equivaldrán al 3% del presupuesto anual de las Delegaciones (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, 2017).

6. CONCLUSIONES

Si se comparan los resultados de los casos analizados con las dimensiones y variables propuestas por Cabannes (2004b), es posible afirmar que la experiencia de PP en Porto Alegre, independientemente de que en años recientes el programa ha perdido apoyo político, llegando a suspenderse temporalmente, como ya se comentó, alcanzó arreglos avanzados en las dimensiones a la participación, las finanzas, la normatividad y el territorio. Ejemplo de ello es la cifra del 90% en lo que respecta al cumplimiento en obras y servicios emanados del PP. En el caso de Argentina la indagatoria sugiere arreglos mínimos en la dimensión participativa, y medios en los ámbitos territorial, normativo y financiero. En México, donde hay mucho menos información académica y evidencias, es posible visualizar, aunque sujeto a confirmación en futuros trabajos, arreglos mínimos en las dimensiones participativa y normativa, y medios en las vinculadas al territorio y las finanzas. A pesar de que las teorías y prácticas administrativas no pueden ser transportadas mecánicamente de un lugar a otro y que, por el contrario, se deben de reconocer los rasgos contextuales específicos de la localidad adonde se llevarán, es evidente que el manejo del PP en Argentina y México, considerando las dimensiones antes descritas, no se apega del todo, por decirlo de alguna manera, al modelo seguido en Porto Alegre. Independientemente de que siempre hay áreas de oportunidad en cuanto a la planificación, organización, dirección o control de un programa, no se advierte el suficiente grado de compromiso político, como en el caso de la dimensión financiera, que permita alcanzar en Argentina y México, los resultados y legitimidad experimentados en Porto Alegre. Como nos lo recuerda Bloj (2009), refiriéndose a la variable participativa y financiera, a diferencia de la mecánica seguida en ciudades argentinas como Rosario, donde el municipio determina de forma unilateral la asignación anual al programa de PP (lo cual, como ya se observó, también ocurre en la Ciudad de México), en Porto Alegre los montos y porcentajes se acuerdan con la ciudadanía, lo cual supone una discusión más amplia de todo el proceso de presupuestación y de planificación. Lo anterior no significa que todas las experiencias de PP implantadas en Brasil han sido exitosas y las ejecutadas en el resto de las naciones latinoamericanas no lo sean. Por el contrario y como lo subraya Avritzer (2017) en los casos concretos de Brasil y Argentina se han presentado, además de Porto Alegre, experiencias favorables de PP (como en Recife y la misma Rosario) y otras con resultados insatisfactorios (es el caso de São Paulo y Buenos Aires), ya que los resultados, independientemente del país de que se trate, dependen del apoyo institucional e innovaciones registrados en cada ciudad

Comparando lo acontecido directamente entre Argentina y México, es posible afirmar que en Argentina existe un mayor nivel de institucionalización del PP (Carmona y Martínez, 2014), que su práctica es más frecuente y, aunque la mayoría de las experiencias se concentran en la provincia de Buenos Aires, está más extendida. Mientras que en México, a pesar de que el programa pasó de tener un andamiaje operativo informal a uno con reconocimiento legal, el grado de institucionalización es menor, apreciándose niveles de legitimidad insatisfactorios y subordinado a los intereses de la democracia representativa, además de que los casos de PP se concentran particularmente en la ciudad capital. Con relación a la dimensión financiera, a pesar de que en la Ciudad de México se establece una asignación del 3% para el PP, cifra que se ubica arriba del promedio registrado en Argentina, se debe considerar, como ya fue señalado en este mismo párrafo, que en este último país el número de experiencias de PP es abrumadoramente mayor que en México, donde los casos son, como se demostró, contados. Aunque habría que matizar de acuerdo con los resultados logrados en cada ciudad ya que, por ejemplo, al parecer en La Plata se obtienen registros interesantes y en ascenso (Sortino, 2013), los niveles de participación hasta ahora obtenidos en Argentina y México son desalentadores.

Una posible ruta para incrementar el perfil y el impacto de los programas de PP en los países latinoamericanos de lengua española, es seguir la propuesta de Cravacuore y Villar (2014) en lo referente a convertir al ámbito municipal en un componente esencial del Estado, es decir, que en él se forjen verdaderos gobiernos locales y no meras administraciones municipales. Tener habilidad de dirección política, capacidad de planeación y visión de futuro, alto grado de profesionalización, sensibilidad y compromiso social, alta capacidad técnica y sentido de la innovación, son algunos de los atributos que hoy en día se debe exigir al nivel municipal para que desarrolle o recuperen su capacidad de gestión a cabalidad. A esto se debe añadir la consolidación de un perfil de gobierno incluyente y abierto que, atendiendo las propuestas de autores como Guy Peters (2004) aliente también la transición de la administración pública a la nueva gobernanza, en la que el acto de gobierno se concibe no como una tarea exclusiva de las entidades estatales, sino como una actividad compleja a la que actores emanados de la *k*, sociedad y la empresa privada necesariamente se han de incorporar. Como complemento a lo anterior y para encauzar este proceso de cambio, ya sea a nivel estratégico, ejecutivo u operativo, es recomendable impulsar en los gobiernos locales la figura del gerente público, propuesta tiempo atrás por Cabrero (1997).

La evidencia recogida nos señala que la hipótesis de trabajo se valida, ya que, en términos generales, en el ejercicio del PP en Latinoamérica, de acuer-

do con la información y análisis presentados, los intereses de la democracia representativa todavía están por encima de la democracia participativa, además de que los montos a disposición y los niveles de participación en los ejercicios de PP son insuficientes. No obstante, se debe de reconocer que se percibe en el ámbito local una intentona de construir gobiernos más profesionales, transparentes y abiertos, donde la inclusión y corresponsabilidad ciudadana, siguiendo las ideas de la nueva gobernanza política, como ya se dijo, es esencial. En tal sentido, la ciudadanía, el gobierno, la empresa y el sector académico deberán impulsar el surgimiento de una nueva sintaxis política (Cabannes, 2004a) en la relación del Estado con la sociedad. En esta dinámica, la coordinación de los recursos provenientes de diferentes sectores y sus diversas interacciones posibilitarán la creación de un efecto sinérgico que, es de esperarse, permitirá que esos recursos se potencien y puedan ser usados como valiosos insumos en la búsqueda de un mayor desarrollo social en la región. En suma, para alentar esta nueva sintaxis es necesario dirigir sendas actividades de transición en el nivel municipal: del administrador al gerente público, de la administración al gobierno local y de la administración pública a la gobernanza.

REFERENCIAS

- Abers, R., Brandão, I., King, R. y Votto, D. (2018). *Porto Alegre: Participatory budgeting and the challenge of sustaining transformative change*. World Resources Report Case Study. Recuperado el 3/12/2018 de <https://www.wri.org/wri-citiesforall/publication/porto-alegre-participatory-budgeting-and-challenge-sustaining>.
- Almansa, F., Clemente, A. y Urquiza, G. (2004). Autonomía y gestión de gobierno municipal. El caso de la municipalidad de San Fernando. En A. Clemente y C. Smulovitz, (Comp.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina* (pp. 93-122). Buenos Aires: Woodrow Wilson International Center for Scholars-Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo HED-A. Latina.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura (2017). Reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada el 7 de junio en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.
- Avritzer, L. (2017). *The two faces of institutional innovation. Promises and limits of democratic participation in Latin America*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Ayala, A. y Hernández, J. R. (2014). Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades. En A. Ayala (Coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea* (pp. 75-90). Ciudad de México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura (2017). Reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada el 7 de junio en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.
- Bloj, C. (2009). *El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*. Serie Políticas Sociales, 151, Santiago de Chile: CEPAL.
- Cabanes, R. (2000). *Une ville par tous, nouveaux savoirs et nouveaux métiers urbains: l'expérience de Fortaleza au Brésil*. Paris: Éditions Charles Leopold Mayer.
- Cabannes, Y. (2004a). *Presupuesto participativo y finanzas locales. Programa de Gestión Urbana*, Cuaderno de Trabajo No. 137. Quito: Programa de Gestión Urbana PGU-ALC/UN-HABITAT, Alcaldía Municipal de Porto Alegre, Brasil.
- Cabannes, Y. (2004b). *Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento Conceptual*. Cuadernos de Trabajo; No. 139. Quito: PGUALC, UNHABITAT.
- Cabrero, E. (1997). *Del administrador al gerente público*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cabrero, E. (Coord.) (2003). *Premio Gobierno y Gestión Local 2002. Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. Ciudad de México: CIDE.

Carmona, R. y Martínez, C. R. (2014). Luces y sombras del presupuesto participativo en la región metropolitana de Buenos Aires. *Región y Sociedad*, 26(61), 267308.

Carmona, R. y Martínez, C. R. (2016). El presupuesto participativo en la Argentina. Análisis multidimensional en quince ciudades. *Revista de Direito da Cidade*, 8(3), 1096-1119.

Cravacuore, D. y Villar, A. (2014). El municipio argentino: de la administración al gobierno local. En J. Flores y M. Lozano (Comp.), *Democracia y sociedad en la Argentina contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas* (pp. 135-149). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Delamaza, G. y Ochsenius, C. (2010). Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los presupuestos participativos en Chile. *Reforma y Democracia*, (46), 1-20.

Delgado, C. L. (2006). Modelo para la gestión de presupuestos participativos en las Delegaciones del Distrito Federal. *Tesis de maestría en proyectos para el desarrollo urbano*. Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

Falletti, T. (2004). Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales. En A. Clemente y C. Smulovitz (Comp.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina* (pp. 7-38). Buenos Aires: Woodrow Wilson International Center for Scholars-Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo HED-A. Latina.

García, R. (Coord.) (2004). *Premio Gobierno y Gestión Local 2003. Gestión local creativa: experiencias innovadoras en México*. Ciudad de México: CIDE.

García, R. (2004). Todos planeando juntos en Villacorzo, Chiapas. En R. García (Coord.), *Premio Gobierno y Gestión Local 2003. Gestión local creativa: experiencias innovadoras en México* (pp. 495-511). Ciudad de México: CIDE.

García, G. y López, M. (2003). Presupuesto participativo. Delegación Tlalpan, Distrito Federal. En E. Cabrero (Coord.), *Premio Gobierno y Gestión Local 2002. Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan* (pp. 361-372). Ciudad de México: CIDE.

Guillén, T. y Rojo, P. (Coord.) (2005). *Premio Gobierno y Gestión Local 2004. Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. Ciudad de México: CIDE.

Guillén, T., López, P. y Rojo, P. (Coord.) (2006). *Premio Gobierno y Gestión Local 2005. Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México*. Ciudad de México: CIDE.

Guillén, T., González, L. y Rojo, P. (Coord.) (2007). *Premio Gobierno y Gestión Local 2006. Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana*. Ciudad de México: CIDE.

Guy Peters, B. (2004). Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. En M. del C. Pardo (Comp.), *De la admi-*

nistración pública a la gobernanza (pp. 69-95). Ciudad de México: El Colegio de México.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5^a ed.) [CD-ROM]. Ciudad de México: McGraw-Hill.

Kliksberg, B. (2000). *Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina*. Documentos, 27. Washington: Centro de Documentación en Políticas Sociales.

Kliksberg, B. (2007). ¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas. *Reforma y Democracia*, (37), 1-27.

López, A., Martínez, C., Grinberg, I. y Adaro, C. (2012). Nuevos modelos de gestión local: La articulación de políticas públicas y el protagonismo ciudadano a través de la implementación del presupuesto participativo en la Argentina. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 7(13), 92-126.

Luna, A. (2011). *Metodología de la tesis*. Ciudad de México: Trillas.

Marquina, M. de L. (2013). Capital social y desarrollo territorial en la Ciudad de México: una reflexión a partir de los presupuestos participativos. DRD *Desenvolvimento Regional em debate*, 3(2), 100-113.

Montecinos, E. (2009). Presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación de la democracia representativa? *Reforma y Democracia*, (44), 1-17.

Montecinos, E. (2012). Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto fuera de Brasil. *Reforma y Democracia*, (53), 1-21.

Morales, F., Oliva, A. y Valdiviezo, G. (2007). Unidos planeamos el desarrollo: una experiencia de planificación participativa, Villaflores, Chiapas. En T. Guillén, L. González y P. Rojo (Coord.), *Premio Gobierno y Gestión Local 2006. Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana* (pp. 233-243). Ciudad de México: CIDE.

Nava, G. (2000). Los estudios de caso en la enseñanza de gerencia pública: uso y preparación. En E. Cabrero y G. Nava (Coord.), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso* (pp. 91-138). Ciudad de México: CIDE-M. A. Porrua.

Navarro, C. (2008). Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los presupuestos participativos. *Reforma y Democracia*, (40), 115.

Ramella, S. (2013). Presupuestos participativos en los gobiernos locales argentinos ¿un instrumento de participación? Recuperado el 18/08/2017 de http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/6._presupuestos_participativos_187-234.pdf.

Secretaría de Asuntos Municipales (SAM)Ministerio del Interior y Transporte. Presidencia de la Nación, Argentina (2014). Presupuesto participativo. Recuperado el 21/09/2018 de https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf.

Sintomer, Y. (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos.

Reforma y Democracia, (31), 1-17.

Sortino, C. (2013). *El presupuesto participativo como estrategia para la inclusión y la innovación políticas*. La Plata: Frente de Participación Popular.

Sousa, B. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics & Society*, 26(4), 461-510.

Stake, R. E. (2006). *Multiple case study analysis*. New York: The Guilford Press.

Vitale, D. (2005). Reforma del Estado y democratización de la gestión pública: la experiencia brasileña del presupuesto participativo. *Reforma y Democracia*, (33), 1-18.

4

CONFIANZA EN EL GOBIERNO LOCAL Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS CHILENOS: UN ANÁLISIS MULTINIVEL

TRUST IN LOCAL GOVERNMENT AND INSTITUTIONAL CAPACITIES OF THE CHILEAN MUNICIPALITIES: A MULTILEVEL ANALYSIS

Claudio Fuentes González¹

Recibido: 07/11/2018

Aceptado: 14/12/2018

RESUMEN

Las municipalidades son consideradas como la primera cara del Estado para los ciudadanos. A su vez, los gobiernos locales presentan mayores nivel de confianza en comparación con otras instituciones políticas. A pesar de ello, los estudios sobre las municipalidades no son tan abundantes como otros en la ciencia política chilena. En este sentido, existen casi nulos estudios que vinculen la confianza política y las capacidades institucionales a nivel local. Sumado a ello, dicha escasez es aún mayor cuando se consideran diversos niveles de medición para el examen de fenómenos políticos a escala local y de las personas. Para contribuir con cubrir lentamente esas brechas, la pregunta de investigación de este estudio es si las capacidades institucionales de las municipalidades inciden en la confianza política que las personas depositan en ellas y, de existir tal influencia, cómo es dicha relación. Para dar respuesta a dicha interrogante, se desarrolla un estudio cuantitativo con el objetivo de testear desde un nivel contextual, el municipio, el efecto de las capacidades institucionales (administrativa-técnica; extractiva/fiscal, y política) sobre las percepciones ciudadanas referentes a la confianza en la municipalidad. Dado que se combinan dos niveles de medición, el individual y el comunal, se propone un análisis multinivel con

1. Universidad Autónoma de Chile, Santiago, Chile. Contacto: cfuentes@ichem.cl

datos recogidos desde el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) 2016, datos electorales oficiales y datos del sistema de información municipal chileno. Las principales conclusiones son que las capacidades institucionales tienen efectos sobre la confianza en los gobiernos locales desde una dinámica multinivel, y que la interacción entre las distintas dimensiones de la capacidad institucional tiene efectos moderadores. Es decir, las capacidades institucionales de las municipalidades, en tanto contexto, afectan las percepciones, actitudes y comportamientos de los ciudadanos.

PALABRAS CLAVE

Confianza, Municipalidad, Gobierno Local, Capacidad Institucional, Multinivel, Apoyo Político.

ABSTRACT

Municipalities are considered as the first face of the State for the citizens. At the same time, local governments have a higher level of confidence compared to other political institutions. Despite this, studies on municipalities are not as abundant as others in Chilean political science. In this sense, there are almost no studies that link political trust and institutional capacities at the local level. Moreover, this scarcity is even greater when different levels of measurement are taken into account for the examination of political phenomena at the local scale and for people. To contribute to slowly filling these gaps, the research question in this study is whether the institutional capacities of municipalities influence the political trust that people place in them and, if such influence exists, what that relationship is like. In order to answer this question, a quantitative study is developed with the objective of testing from a contextual level, the municipality, the effect of institutional capacities (administrative-technical; extractive/fiscal, and political) on citizen perceptions referring to trust in the municipality. Given that two levels of measurement are combined, the individual and the communal, a multilevel analysis is proposed with data collected from the Latin American Public Opinion Project (LAPOP) 2016, official electoral data and data from the Chilean municipal information system. The main conclusions are that institutional capacities have effects on trust in local governments from a multi-level dynamic, and that the interaction between the different dimensions of institutional capacity has moderating effects. In other words, the institutional capacities of municipalities, as a context, affect the perceptions, attitudes and behaviours of citizens.

KEY WORDS

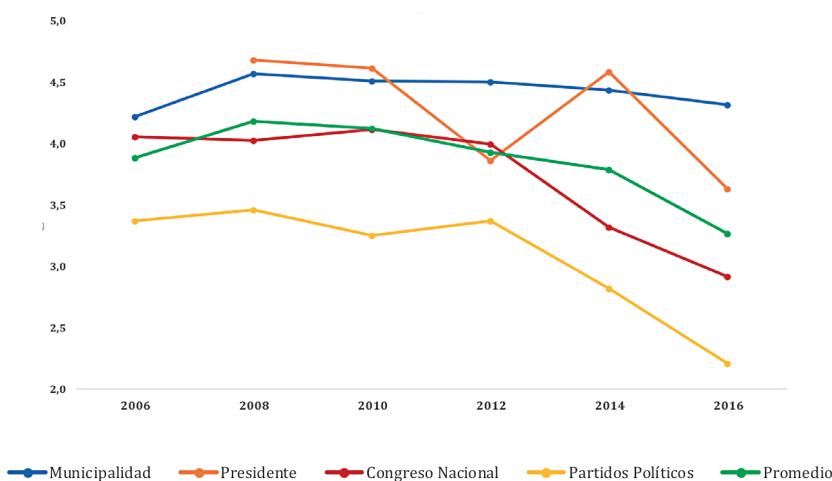
Trust, Municipality, Local Government, Institutional Capacity, Multilevel, Political Support.

1. INTRODUCCIÓN

Para Dalton, las “encuestas de opinión pública generalmente indican que los ciudadanos confían más en los gobiernos locales que en su gobierno nacional” (2004:203). Esto es refrendado por el Centro de Políticas Públicas UC (2016a), quienes sostienen que las municipalidades son más próximas a las personas, son la primera cara del Estado en el territorio y es la institución pública que presenta los mayores niveles de confianza. Para el caso chileno, ambas afirmaciones son correctas. El gráfico 1 evidencia que, en términos comparados, la confianza en la municipalidad está por sobre otras instituciones políticas.

El gráfico 1 nos permite hacer algunas reflexiones. Primero, las municipalidades son las que muestran mayores niveles de confianza en comparación a otras instituciones políticas. Segundo, su tendencia es plana y todas las demás son a la baja. Esto se explicaría por la estabilidad de la medición y baja dispersión. Tercero, pareciera ser que las masivas movilizaciones sociales de 2010-2012 no afectaron a la confianza en las municipalidades. Cuarto, los r cuadrados de las líneas de tendencia de cada curva se empinan casi todas por encima del 0,47; salvo la confianza en la municipalidad que logra un r cuadrado de 0,001. En simple, esto significaría que el paso del tiempo no afecta a la confianza en el gobierno local. En consecuencia, pareciera ser que la confianza en la municipalidad se ve afectada por otras variables en comparación a las otras instituciones, o que sus dinámicas institucionales la diferencian de las demás instituciones. Esas “otras” variables en este estudio se entienden como las capacidades institucionales de los municipios, factores que no han sido puestos aprueba, al menos en Chile, aún.

GRÁFICO 1: COMPARACIÓN DE NIVEL DE CONFIANZA DE INSTITUCIONES POLÍTICAS EN CHILE, 2006-2016



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LAPOP 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016.

Del mismo modo, ha llegado a ser un lugar común sostener que la confianza en las instituciones políticas está pasando por una crisis, pero en realidad, tenemos escasos estudios que han abordado la confianza en instituciones de manera particular, pues suelen fusionar los distintos tipos de confianza en índices o factores. Ello es positivo, pero también evita y aísla la posibilidad estudiar los efectos de las capacidades institucionales y del apoyo político en municipalidades. Asimismo, no existe estudio en Chile que aborde la problemática de la confianza en las municipalidades desde una perspectiva contextual en niveles distintos a los individuos o en agrupaciones comunales. Las instituciones importan, pero ello debe ser comprobado con técnicas acordes para ello. Dicha brecha de investigación pretende ser llenada con este estudio, controlando por variables del nivel individual que han sido profusamente testeadas con la teoría del apoyo político de Easton.

La pregunta de investigación de este estudio es si las capacidades institucionales de las municipalidades inciden en la confianza política que las personas depositan en ellas y, de existir tal influencia, cómo es dicha relación. El argumento principal es que las municipalidades que presenten un mayor nivel de capacidades institucionales (administrativas-técnicas, políticas y extractivas/fiscal) presentarán mayores niveles de confianza en el municipio por parte de los residentes de tales comunas. Esta afirmación se basa en

que las personas al ser consultadas por la confianza en los gobiernos locales efectúan evaluaciones a la gestión de los municipios en las comunas que residen. Dichas evaluaciones serán distintas en la medida que se ponderen efectos de interacción entre los indicadores de capacidad institucional, como también por los factores que han sido medidos en la teoría del apoyo político.

En línea con lo anterior, este estudio emplea estadística descriptiva, análisis de componentes principales y análisis multínivel. Al ser una investigación que combina distintos niveles de medición (individual y contextual), se recurre a tres bases de datos. La primera es LAPOP para medir el nivel individual y la variable dependiente, en tanto que se recurren a datos electorales (Servicio Electoral [SERVEL] 2018) e información de los municipios del país para el año 2016 (Sistema Nacional de Información Municipal [SINIM] 2018).

El artículo se organiza de la siguiente forma. Primero, se expone una revisión de literatura que abarca los principales conceptos de este estudio, tales como apoyo político; confianza en las instituciones políticas y las capacidades institucionales. Segundo, se presenta la sección de metodología, en la cual se describe la hipótesis, la estrategia cuantitativa (bases de datos usadas, variables contextuales e individuales y su operacionalización), el método utilizado y las limitaciones metodológicas. Tercero, se exponen los resultados, diferenciándolos por hallazgos a nivel contextual y a nivel individual. Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio.

1.1 TEORÍA DEL APOYO POLÍTICO

Una manera que está ampliamente desarrollada en la ciencia política es considerar a la confianza institucional como una dimensión de la teoría del apoyo político. Esta teoría fue formulada por Easton 1957, 1965, 1975, 1976, la cual ha sido expandida por otros autores (Listhaug 1995; Anderson y Guillory 1997; Mishler y Rose 1997; Fuchs *et al.* 1995; Fuchs y Klingemann 1995; Klingemann 1999; Dalton 1999, 2004, 2014; Norris 1999a, 2011, 2017; Putnam *et al.*, 2000; Newton y Norris 2000; Thomassen 1995; Anderson *et al.* 2005; Criado y Herreros 2007; Booth y Seligson 2009; Luna *et al.* 2010; Salinas y Booth 2011; Luna *et al.* 2012).

El modelo de apoyo político de Easton es una propuesta para examinar la democracia representativa, en tanto legitimidad, en la que los ciudadanos actúan utilizando su voto y delegando el poder en las élites políticas. Easton sostiene que el apoyo es: “una actitud por la cual una persona se orienta hacia un objeto ya sea a favor o en contra” (1975:436) dentro de un sistema político. Tal actitud es “energía en forma de acciones u orientacio-

nes que promueven y resisten un sistema político, las demandas que surgen en él, y las decisiones que surgen de él también deben ser puestas en el sistema para mantenerlo en funcionamiento" (Easton 1957:390). Para Easton (1957,1965,1975,1976), un sistema político se apoya en tres objetos políticos: comunidad política, régimen y autoridades. El apoyo político de los ciudadanos se entiende como una contribución o una exigencia al sistema. Tales insumos son transformados por las élites a través de procesos de formulación de políticas, leyes y decisiones públicas rutinarias. Hay dos tipos de apoyo: específico y difuso. El apoyo específico se refiere a las evaluaciones que los individuos hacen de las autoridades públicas y los resultados del sistema. El apoyo difuso se refiere a la adhesión a un conjunto de valores compartidos que son dominantes en un régimen político en un momento dado.

1.2 CONFIANZA Y APOYO POLÍTICO

En 2000, Newton y Norris analizaron las causas a largo plazo y los patrones de confianza en las instituciones de las democracias trilaterales. Para los autores, el deterioro de la confianza institucional es mucho más grave que la disminución de la confianza en los políticos o en determinadas autoridades. De hecho, una "pérdida de confianza en las instituciones puede ser un mejor indicador del descontento público con el mundo moderno porque son los pilares básicos de la sociedad" (Newton y Norris 2000:53). Utilizando la Encuesta Mundial de Valores de 1980-4 y 1990-3 en diecisiete países desarrollados, y desplegando un análisis multivariado a nivel individual, Newton y Norris proponen dos índices para medir el apoyo público a las instituciones como variables dependientes: las instituciones públicas y las instituciones privadas y sin fines de lucro. Los autores encuentran un retroceso de la confianza en las instituciones públicas en casi todos los países estudiados durante la década de 1980. Además, hay oscilaciones destacadas entre los dos índices. Los autores interpretan esto como un efecto del fin de la Guerra Fría, dado que la gente ya no tiene que defender a sus países en términos ideológicos, por tanto, pueden evaluar sus instituciones más críticamente que antes. Este aspecto arroja luz sobre el hecho que el contexto de un país es crucial a la hora de evaluar nuevas hipótesis y teorías.

Para Listhaug, "la confianza política constituye un aspecto importante de las orientaciones democráticas de los públicos de masas" (1995:294). El autor añade que "una disminución de la confianza en las instituciones es potencialmente más grave que un debilitamiento de la confianza política" (Listhaug 1995:294). Listhaug hace dos contribuciones a la teoría del apoyo político: metodológica y empírica. Primero, el investigador introduce una perspectiva multidimensional para medir la confianza política. Segundo,

introduce la lógica de la brecha entre el ganador y el perdedor, que serían mejoradas más tarde por Anderson y Guillory (1997). Al utilizar estudios sobre elecciones nacionales realizados en Dinamarca, Noruega, Suecia y los Países Bajos de 1968 a 1989, y al aplicar un análisis descriptivo y multivariado a nivel individual, los hallazgos de Listhaug implican que los cambios en la confianza están influenciados por las alternancias en el gobierno, el papel de la incumbencia y el desempeño de los partidos en el gobierno. En este sentido, cómo y para quién votar, y la autoubicación ideológica, son elementales a la hora de evaluar el sistema político. En segundo lugar, la confianza política, la aprobación de autoridades específicas en gobiernos y líderes partidarios son inestables en el tiempo. Estas dimensiones forman parte de una evaluación específica del apoyo, en términos de Easton, y no deberían representar una amenaza para la democracia.

Mishler y Rose (1997) analizaron la estructura y determinantes de la confianza pública en las instituciones políticas de nueve regímenes pos-comunistas de Europa Central y Oriental. Este trabajo hace tres contribuciones destacadas a la teoría del apoyo político. Primero, la selección de casos va más allá de la típica muestra general de países trilaterales. Segundo, el contexto histórico en el que se disponía de datos era crucial para evaluar los aspectos críticos de la tercera ola de democratización. Tercero, Mishler y Rose (1997) dan a la teoría del apoyo político un mejor tratamiento de la confianza política, ya que realizaron un análisis factorial que permitió una mejor y más profunda comprensión de la confianza política en las nuevas democracias.

1.3 CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS EN CHILE

Si bien variados políticos y académicos se refieren a la confianza como una variable crucial para el sistema político, los estudios sobre confianza en las instituciones públicas son más bien escasos en Chile (Morales 2008; Segovia *et al.* 2008; ICSO 2015). Dicha escasez se acrecienta cuando el objeto de análisis son las municipalidades, salvo excepciones (Centro UC Políticas Públicas 2016a, 2016b; Somma *et al.* 2016).

Morales (2008) exploró los niveles y determinantes de diferentes tipos de confianza institucional hallados en los ciudadanos chilenos. Utilizando las encuestas LAPOP 2006 y 2008, y empleando un análisis multivariado tipo OLS al nivel de análisis individual, Morales aplicó un análisis de componentes principales para construir índices de confianza en las instituciones políticas (gobierno, parlamento, poder judicial, partidos políticos), y confianza en las Fuerzas Armadas y Carabineros. Cabe decir que Morales

no incluyó en la variable latente de confianza en las instituciones políticas a las municipalidades. Los principales hallazgos de Morales fueron:

“quienes perciben que el gobierno realiza un esfuerzo por solucionar los temas más importantes para el país, quienes se identifican con la Concertación, y quienes declaran haber votado en la última elección presidencial poseen niveles de confianza en las instituciones democráticas mayores a los de sus conciudadanos. Por otro lado, los más educados, de mayor edad, y aquellos que viven en lugares pequeños, también tienden a confiar más que sus pares en la institucionalidad democrática” (2008:182).

En 2008, Segovia *et al.* con una postura evaluativa de la confianza en las instituciones políticas, sostienen que la confianza se explicaría por la capacidad (preparación y recursos) de las instituciones políticas para cumplir sus metas, como por los esfuerzos por encauzar tales metas institucionales hacia y en beneficio de las personas (benevolencia). Usando una encuesta aplicada en el 2005 a casi un millar de personas en la capital de Chile, junto a la utilización de regresiones lineales simples a nivel individual, los autores emplearon la pregunta de confianza, como variable dependiente, para once instituciones públicas (carabineros, policía de investigaciones, presidente, municipios, fuerzas armadas, gobierno, ministerio público, congreso, tribunales de justicia, corte suprema, y partidos políticos). Los principales hallazgos de Segovia *et al.* (2008) fueron que, tanto la capacidad como la benevolencia, resultaron ser fuertes predictores de la confianza en las instituciones públicas. Del mismo modo, la capacidad resultó ser un factor explicativo más robusto que la benevolencia, en tanto que la interacción entre ambas también resultó ser estadísticamente significativa.

Desde una perspectiva descriptiva, el ICSO (2015) efectuó un análisis de tendencias sobre la confianza en instituciones políticas para el periodo 2008-2015. Utilizando encuestas nacionales de opinión pública realizadas por la Universidad Diego Portales, ICSO (2015) midió la confianza en once instituciones (radio, carabineros, fuerzas armadas, diarios, iglesia católica, televisión, gobierno, grandes empresas, tribunales de justicia, congreso, y partidos políticos). Cabe decir que ICSO (2015) no incluyó en la variable latente de confianza en las instituciones políticas a las municipalidades. Los principales hallazgos de ICSO (2015) evidencian que los niveles de confianza decaen para todas las instituciones, que dichas bajas son graduales (salvo la confianza en el poder ejecutivo en el 2010 y la confianza en la iglesia católica en el 2011), y que la confianza en el gobierno es mayor entre quienes evalúan mejor el trabajo conglomerado político gobernante, lo cual es consistente con el trabajo de Anderson y Guillory (1997).

El Centro UC Políticas Públicas en el año 2016 desarrolló dos estudios en donde analizó, con distinto grado de profundidad y metodologías, la confianza en las municipalidades. El primer estudio, de corte cualitativo (abril 2016), apuntó a explorar y caracterizar los factores que afectan a la confianza en el gobierno local (Centro UC Políticas Públicas 2016a). Este estudio se efectuó en cuatro comunas de la región metropolitana (San Bernardo, El Bosque, Peñalolén, y Providencia). Las técnicas de recolección de información implementadas fueron grupos focales con vecinos no organizados, entrevistas grupales a dirigentes sociales de organizaciones, jornadas de reflexión con trabajadores municipales y doce entrevistas a expertos, alcaldes y administradores municipales (Centro UC Políticas Públicas 2016a). En términos conceptuales, y al igual que Segovia *et al.* (2008), esta investigación entiende que la confianza es una función evaluativa entre expectativas y realidad. Si bien los hallazgos de este estudio son relevantes y muy nutridos, en esta ocasión se hará una selección con las conclusiones que están línea con la pregunta de investigación de este artículo. Los principales hallazgos fueron que la confianza en la municipalidad se explicaría por una conjugación de elementos de tipo evaluativo: integridad y competencia técnica de los trabajadores municipales y autoridades, como por familiaridad (cercanía e informalidad) y control (capacidad de fiscalizar y sancionar). De este modo, el Centro UC Políticas Públicas sostiene que “el desajuste de la confianza de las expectativas de los vecinos frente a los que esperan del municipio y lo que este hace en la práctica se traduciría en desconfianza” (2016:17).

El concepto de confianza implica riesgos, pero dichos riesgos pueden ser aminorados a través de la familiaridad y del control (Centro UC Políticas Públicas 2016a). Respecto al primero, la interacción frecuente y la proximidad son condiciones necesarias, pero no suficientes, para el cumplimiento de acuerdos y expectativas entre las partes. Por ejemplo, alcaldes incumbentes podrían generar mayores expectativas de cumplimiento de promesas por el hecho de ser conocidos, mantener continuidad en los equipos de gestión y en su estilo de dirección. En este sentido, deberíamos esperar que en comunas donde el alcalde es incumbente, la confianza debería ser mayor que en las comunas donde el alcalde es nuevo. En relación con el control, este mecanismo dice relación a los castigos y deberes institucionales que son definidos por una tercera parte, los cuales regulan la relación entre las partes.

El segundo estudio desarrollado por el Centro UC Políticas Públicas en el año 2016 (septiembre) fue de corte cuantitativo. El objetivo fue realizar un diagnóstico sobre las percepciones, actitudes y comportamientos ciudadanos en un serie de temáticas relevantes en lo local, tales como “conocimiento y evaluación de servicios municipales, confianza, participación, atributos para autoridades y funcionarios municipales, problemas comunales y

las medidas que las personas esperan que el municipio realice" (Centro UC Políticas Públicas 2016b: 4). Esta encuesta de opinión tuvo un tamaño muestral de 1.516 casos, cubrió 92 comunas y fue aplicada entre junio y julio de 2016. Los principales hallazgos fueron que los municipios presentan mayores niveles de confianza en comparación al sistema político en general, que las personas confían más en los actores que están más cerca a ellos, que las personas mayores creen más en su municipio o alcalde que los jóvenes y adultos, en tanto que el nivel socioeconómico no tiene un patrón lineal explicativo y que el tamaño de la comuna no influye en la percepción de confianza (Centro UC Políticas Públicas 2016b).

1.4 CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS

Las capacidades institucionales, fundamentalmente las capacidades administrativas y políticas, son entendidas como factores contextuales que influyen en las percepciones de los individuos sobre la confianza en las municipalidades. Ambos tipos de capacidades fueron seleccionadas por su prevalencia para las capacidades estatales (Grindle 1996; Repetto 2004; Completa 2017), en tanto condiciones necesarias para fortalecer los recursos institucionales.

La clasificación ideada por Grindle (1996) es la dominante al momento de estudiar las capacidades estatales. Esta autora identifica cuatro dimensiones que son las que promoverían la gobernabilidad y el desarrollo. Estas dimensiones son: institucional, técnica, administrativa y política.

En referencia a la capacidad institucional, ésta apunta a regular los campos de la economía y la política en una sociedad, construyendo comportamientos a través de la exigencia del cumplimiento de las normas formales.

Referente a la capacidad técnica, ésta apunta a diseñar, implementar y evaluar las políticas, planes y programas públicos.

En relación con la capacidad administrativa, ésta se distingue por la presencia de dos tipos de recursos claves: personal calificado para cumplir con la función pública y recursos financieros para solventar las acciones estatales. Estos tipos de recursos son los que permitirían desarrollar las funciones y atribuciones esenciales de los gobiernos sub-nacionales. Cabe precisar que la línea divisoria entre la capacidad técnica y administrativa podría tornarse difusa en ciertos momentos. Para zanjar dicha disyuntiva, este estudio las fusiona para así simplificar la interpretación de esas dimensiones. En tanto, la capacidad política se asocia con mecanismos y formas legítimas

de resolución de controversias generadas por los problemas sociales y las demandas ciudadanas. Para canalizar los conflictos, se necesitan líderes, autoridades y directivos que respondan de manera efectiva a las demandas y participación ciudadana (Rodríguez-Gustá 2004), movilizando los recursos necesarios para dar cumplimiento a los objetivos institucionales (Freigedo *et al.* 2015).

Finalmente, y considerando los aportes de Giglio (2016) referentes a la identificación de una capacidad extractiva/fiscal de los estados, se agrega una quinta dimensión a las cuatro identificadas por Grindle (1996). Sin embargo, también se podría argumentar que la propuesta de Giglio (2016) es una diferenciación de la capacidad administrativa señalada anteriormente. Dicha distinción respondería a las fases del financiamiento. Por un lado, está: “la capacidad fiscal y extractiva que [el Estado] posee para la adquisición de recursos y bienes. [De esta forma], es necesario tener en cuenta la normativa y legislación existente que define los alcances de dicha capacidad en los diferentes niveles de Gobierno y cuáles son las competencias de cada uno de ellos en la materia” (Giglio 2016: 249-250).

Por el otro lado, está la disponibilidad de los recursos financieros y presupuestarios que son parte de la capacidad administrativa y técnica para cumplir con la función pública.

2. M E T O D O L O G Í A

Atendiendo a la pregunta de investigación señalada más arriba, este artículo desarrolla su análisis en dos niveles de medición. Primero, el nivel individual que es capturado por la encuesta LAPOP 2016. Ésta es usada para medir el impacto de distintas variables y modelos. Estos modelos son: factores demográficos; factores políticos e ideológicos; capital social; cambio valórico; consumo de medios de comunicación; victimización, inseguridad y corrupción (Booth y Seligson 2009; Fuentes-González 2018).

Respecto al nivel contextual, el supuesto que lo sustenta en esta investigación es que el contexto local importa al momento de las percepciones ciudadanas. Los seres humanos habitan hogares que se encuentran en barrios, que a su vez se encuentran en comunas, regiones, países, etc. Estos grupos tienen diferentes contextos, que a menudo se pasan por alto cuando se explican las actitudes individuales. El beneficio de la duda al menos nos dice que los contextos políticos, legales, culturales, históricos y socioeconómicos podrían tener un impacto en la vida de las personas. Por tanto, se espe-

ra que los factores contextuales también influyan en la toma de decisiones. Estas características hacen que los datos recogidos en las encuestas tengan una agrupación implícita, es decir, que exista una estructura jerárquica en la recogida de datos (Goldstein y Silver 1989; Paterson y Golstein 1991; Goldstein 1995; Snijders y Bosker 1999; Rasbash 2008; Acik-Toprak *et al.* 2009; Bühlmann 2012). Para efectos de esta investigación, dicha agrupación jerárquica corresponde a las cien comunas de la encuesta LAPOP (2016).

2.1 HIPÓTESIS

El argumento de este estudio es que las municipalidades que presenten un mayor nivel de capacidades institucionales (administrativas-técnicas, políticas y extractivas/fiscal) presentarán mayores niveles de confianza en el gobierno local por parte de los residentes de tales comunas. Esta afirmación se basa en que las personas al ser consultadas por la confianza en los municipios efectúan evaluaciones a la gestión de éstos en las comunas que residen. Dichas evaluaciones serán distintas en la medida que se ponderen efectos de interacción entre los indicadores de capacidad institucional, como también por los factores que han sido medidos en la teoría del apoyo político mencionados en la sección anterior.

De acuerdo con lo que se ha argumentado hasta ahora, en este estudio se testean dos hipótesis:

H1: A mayor nivel de capacidades institucionales a nivel municipal, se espera que la percepción individual de confianza en las municipalidades aumente.

Las dimensiones de capacidad institucional a testear son:

- Tasa de colocación laboral [capacidad administrativa-técnica].
- Promedio de profesionales (planta y contrata) del municipio [capacidad administrativa-técnica].
- Ingresos generados por impuestos/derechos/permisos locales [capacidad extractiva/fiscal].
- Periodos en el cargo de alcalde de la elección octubre 2016 [capacidad política].
- Tamaño del concejo municipal [capacidad política].
- Índice institucional para el gobierno abierto municipal IIGAM Chile 2016 [capacidad política].

H2: La asociación entre las capacidades administrativas-técnicas y la confianza en la municipalidad variará, dependiendo de la capacidad política que se esté midiendo. Es decir, el efecto de las capacidades administrati-

vas-técnicas sobre la confianza en la municipalidad dependerá del tipo de capacidad políticas a nivel comunal en Chile que se esté midiendo.

Sumado a lo anterior, el testeo contemplado en el análisis multinivel es controlado por una serie de variables provenientes de la teoría de apoyo político, con la finalidad de robustecer el análisis y así mitigar, en la medida de lo posible, sesgos de medición.

2.2 ESTRATEGIA CUANTITATIVA

a) Instrumentos de medición:

• **LAPOP:** Es el instrumento para medir los indicadores desde el nivel individual es LAPOP 2016. LAPOP es una encuesta de opinión pública y comportamiento democrático que cubre las Américas (Norte, Centro, Sur y el Caribe), realizada por la Universidad de Vanderbilt. LAPOP utiliza muestras probabilísticas nacionales de adultos en edad de votar. Para esta investigación se utiliza la última encuesta disponible, correspondiente a 2016-17.

• Las autoridades locales elegidas de 1992 a 2016: SERVEL administra la información electoral en Chile. La información analizada corresponde a siete elecciones locales: 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012 y 2016. Esta información electoral entrega datos para las variables contextuales de capacidad política.

• **SINIM:** Es un sistema de información de cobertura nacional, para los 345 municipios, que recopila, ordena, procesa y pone a disposición pública información dispersa del ámbito local-municipal para distintas áreas. SINIM entrega datos para las variables contextuales de capacidad administrativa-técnica y capacidad extractiva/fisca.

b) Variable dependiente

TABLA 1: DEFINICIÓN, OPERACIONALIZACIÓN, FUENTES DE LA VARIABLE DEPENDIENTE

Variable dependiente	Definición, operacionalización y fuentes
Confianza en la municipalidad	D: Confianza en la municipalidad. O: Escala que mide la confianza en las municipalidades, yendo de 1 (nada de confianza) hasta 7 (mucha confianza), pregunta B32. Variable escalar. F: LAPOP 2016.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LAPOP 2016.

TABLA 2: DEFINICIÓN, OPERACIONALIZACIÓN, FUENTES DE LAS VARIABLES

Variable independiente	Definición, operacionalización y fuentes	Dirección esperada
Porcentaje de colocación laboral	D: Porcentaje de colocación laboral. O: (Personas Enviadas a un Empleo / Personas Inscritas en la Municipalidad en Busca de Empleo) * 100. Variable escalar. F: SINIM 2018.	+
Porcentaje de profesionales (planta y contrata) del municipio	D: Porcentaje de profesionales del municipio O: (Número de profesionales de planta + Número de profesionales a contrata) / (número total de funcionarios de planta + número total de funcionarios a contrata) * 100. Variable escalar. F: SINIM 2018.	+
Ingresos generados por impuestos/ derechos/ permisos locales	D: Ingresos propios permanentes. O: Log natural (derechos de aseo + derechos varios + multas e intereses + part. impuesto territorial + patentes municipales a beneficio municipal + permiso de circulación a beneficio municipal + renta de inversiones). Variable escalar. F: SINIM 2018.	+
Periodos en el cargo de alcalde de la elección octubre 2016	D: Periodos de incumbencia alcalde actual O: Número de veces consecutivas que el alcalde actual ha sido electo alcalde en la misma comuna. Variable escalar. F: SERVEL 2018.	+
Tamaño del concejo municipal	D: Número de concejales por municipio. O: 6 concejales en comunas de hasta 70 mil electores; 8 concejales en comunas de más de 70 mil electores y hasta 150 mil electores; 10 Diez concejales en comunas de más de 150 mil electores. Variable escalar. F: SERVEL 2018.	+
Índice institucional para el gobierno abierto municipal - IIGAM Chile 2016	D: Herramienta de diagnóstico y línea de base sobre la implementación del gobierno abierto en las municipalidades chilenas. O: Índice ponderado de cuatro dimensiones (Transparencia Activa 22%; Acceso a la información 22%; Participación ciudadana 22%; Iniciativas propias 34%). Variable escalar. F: Hernández 2016.	+

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PRIBBLE 2017, CON DATOS DE SINIM 2018; SERVEL 2018; HERNÁNDEZ 2016.

d) Variables independientes a nivel individual

TABLA 3: DEFINICIÓN, OPERACIONALIZACIÓN, FUENTES DE LAS VARIABLES

Variable	Definición, operacionalización y fuentes	Dirección esperada
Género	D: Género del entrevistado. O: Categorías originales de la pregunta Q1 se recodifican, siendo (1) Hombre (0) Mujer. Variable nominal. F: LAPOP 2016.	Sin efecto
Edad	D: Edad. O: Q2. = ¿Cuál es su edad en años cumplidos? Variable escalar. F: LAPOP 2016.	+
Nivel de escolaridad	D: Años de escolaridad. O: ED. = ¿Cuál fue el último año de educación que usted completó o aprobó? Variable escalar. F: LAPOP 2016.	-
Ingreso del hogar	D: Es un índice sumativo del ingreso del hogar. O: Suma de las preguntas R1, R3, R4, R4A, R5, R6, R7, R8, R12, R14, R15, R16, R18, R26, formando un índice de 0 a 16. Variable escalar. F: LAPOP 2016; Fuentes-González 2018.	+
Localización Urbano/Rural	D: Localización Urbano/Rural. O: Categorías originales de la pregunta UR se recodifican, siendo (1) Urbano (0) Rural. Variable nominal. F: LAPOP 2016.	+
Brecha ganador-perdedor (elecciones presidenciales)	D: Brecha ganador-perdedor. O: La pregunta es VB3N. El ganador de la categoría es (1), mientras que el resto de las categorías se agrupan en (0). Cabe señalar que la categoría (0) tiene en cuenta: el candidato derrotado, ninguno (voto en blanco o anulado), otro, no sabe, no contesta, y una persona que no votó. Variable nominal F: LAPOP 2016; Fuentes-González 2018.	-

Variable	Definición, operacionalización y fuentes	Dirección esperada
Orientación ideológica	<p>D: Orientación ideológica.</p> <p>O: Las categorías, de la pregunta L1, se agregaron de la siguiente manera: [1-3] = Izquierda; [4-7] = Centro [8-10] = Derecha; [88, 98] = Sin identificación (categoría de referencia). Variable nominal.</p> <p>F: LAPOP 2016; Dalton 2006: 293.</p>	-
Rol del Estado	<p>D: Índice sumativo del rol del Estado.</p> <p>O: Suma las preguntas ROS1 (Estado empresario) y ROS4 (Estado lucha contra la desigualdad), formando un índice de 0 a 14. Variable escalar.</p> <p>F: LAPOP 2016.</p>	-
Participación en organizaciones sociales	<p>D: Índice sumativo de participación en organizaciones sociales.</p> <p>O: Primero, se cambió el orden las categorías de las preguntas CP6 (organización religiosa), CP7 (reuniones de escolares), CP8 (reuniones comunitarias), CP13 (partido/movimiento político). Segundo, se agrupan las cuatro preguntas, formando un índice de 0 a 14. Variable escalar.</p> <p>F: LAPOP 2016.</p>	Sin efecto
Confianza en miembros de la comunidad	<p>D: Escala de confianza en miembros de la comunidad</p> <p>O: Primero, se cambió el orden las categorías de la pregunta IT1. Segundo, se formula escala de 1 a 4, donde 1 representa nada confiable y 4 muy confiable. Variable escalar.</p> <p>F: LAPOP 2016.</p>	+
Confianza en las instituciones públicas	<p>D: Índice de confianza en las instituciones públicas.</p> <p>O: Análisis de componentes principales, preguntas = b12 b13 b18 b21 b21a b37 b47a</p> <p>F: LAPOP 2016.</p>	+
Cambio valórico	<p>D: Índice sumativo del cambio valórico.</p> <p>O: Suma las preguntas D5 (postulación de homosexuales a cargos públicos) y D6 (matrimonio homoparental), formando un índice de 0 a 20. Variable escalar.</p> <p>F: LAPOP 2016.</p>	Sin efecto

Variable	Definición, operacionalización y fuentes	Dirección esperada
Consumo de medios de comunicación	D: Nivel de consumo de medios de comunicación. O: Primero, se cambió el orden las categorías de la pregunta G10. Segundo, se formula escala de 1 a 5, donde 1 representa nunca y 5 diariamente. Variable escalar. F: LAPOP 2016.	-
Victimización	D: Victimización. O: Categorías originales de la pregunta VIC1EXT se recodifican, siendo (1) Sí (0) No. Variable nominal. F: LAPOP 2016.	Sin efecto
Percepción de seguridad	D: Percepción de seguridad. O: Primero, se cambió el orden las categorías de la pregunta AOJ11. Segundo, se formula escala de 1 a 5, donde 1 significa muy inseguro y 5 muy seguro. Variable escalar. F: LAPOP 2016.	+
Percepción de corrupción en los políticos	D: Percepción de corrupción en los políticos O: EXC7NEW. = Pensando en los políticos de Chile, ¿cuántos de ellos cree usted que están involucrados en corrupción? (1) Ninguno (2) Menos de la mitad (3) La mitad de los políticos (4) Más de la mitad (5) Todos. Variable escalar. F: LAPOP 2016.	-
Preferencia por la democracia	D: Preferencia por la democracia O: ING4. = Cambiando de nuevo el tema, puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase? Variable escalar. F: LAPOP 2016.	+
Satisfacción con la democracia	D: Satisfacción con la democracia O: Primero, se cambió el orden las categorías de la pregunta PN4. Variable escalar. F: LAPOP 2016.	+

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LAPOP 2016; FUENTES-GONZÁLEZ 2018.

e) Método

El tipo de estudio es cuantitativo y las técnicas usadas son: estadística descriptiva y análisis multinivel. La primera técnica busca mostrar tendencias para observar continuidades y discontinuidades de factores, mientras que el segundo apunta a evidenciar si el contexto en el cual están insertas las personas (comuna) afecta o no su percepción respecto a la confianza en la municipalidad.

Dadas las características de las hipótesis que guían este estudio, un análisis multinivel es apropiado por las siguientes cuatro razones. Primero, el contexto en el que vive la gente es importante. Segundo, el método multinivel permite tratar las unidades estudiadas como heterogéneas (Paterson y Goldstein 1991). Este aspecto permite un mayor análisis de varianza y las conceptualizaciones tienden a evitar la homogeneidad de las unidades de análisis. Tercero, el análisis multinivel proporciona estimaciones más robustas que los análisis basados en regresiones OLS o a un solo nivel, lo que nos permite observar las diferencias entre y dentro de los grupos (Paterson y Goldstein 1991; Snijders y Bosker 1999; Hox 2002; Norris 2011). Cuarto, es importante saber si los conjuntos de datos disponibles a nivel individual y comunal contienen suficientes unidades de análisis. Para cumplir con esto, debemos definir los factores necesarios para considerar apropiado el tamaño de la muestra. Utilizando simulaciones de Monte Carlo, Clarke concluye: "Los modelos multinivel pueden estimarse de manera confiable con un promedio de sólo cinco observaciones por grupo" (2007:752). Rasbash (2008) sostiene que un análisis multinivel no requiere un número igual de unidades de micro-nivel en cada unidad de macro-nivel. Además, en el caso de dos niveles, Goldstein y Silver (1989) sugieren que el umbral necesario para que los grupos realicen un análisis multinivel debe establecerse en veinticinco casos. La Tabla 4 expone el cumplimiento de los criterios para el nivel individual y el nivel contextual. Finalmente, el software utilizado para ejecutar análisis multinivel es MLwiN versión 3.02.

TABLA 4: NÚMERO DE CASOS POR COMUNAS

Iquique	18	Marchihue	12	Pucón	12	Lo Barnechea	12
A.Hospicio	13	Sn. Fdo.	13	Saavedra	13	Lo Espejo	12
Antofagasta	30	Palmilla	12	Angol	13	Maipú	71
Mejillones	12	Talca	18	Collipulli	11	Ñuñoa	11
Calama	14	Maule	13	Curacautín	13	Peñalolén	24
Copiapó	12	Sn. Clemente	13	Pto Montt	18	Providencia	12
D.Almagro	12	Cauquenes	12	Maullín	12	Pudahuel	25
Vallenar	12	Curicó	12	Ancud	12	Quilicura	18
La Serena	20	Linares	12	Quellón	18	Quinta Normal	12
Coquimbo	19	Colbún	27	Quemchi	12	Recoleta	15
Salamanca	16	San Javier	13	Osorno	18	Renca	12
Valparaíso	24	Concepción	18	Coihaique	13	San Joaquín	12
Viña del Mar	31	Chiguayante	12	Pta. Arenas	12	San Ramón	12
Quillota	12	Hualqui	12	Santiago	20	Vitacura	9
Calera	13	Penco	12	Cerrillos	13	Puente Alto	66
Hijuelas	12	Talcahuano	19	Cerro Navia	12	Sn. J. de Maipo	12
San Antonio	11	Los Ángeles	34	Conchalí	12	Colina	12
Quilpué	12	Cabrero	12	El Bosque	12	Lampa	13
Limache	12	Laja	13	Huechuraba	12	Sn. Bernardo	24
V.Alemana	12	Chillán	13	Independ.	12	Melipilla	10
Rancagua	25	Bulnes	12	La Florida	34	Talagante	12
Machalí	12	Coihueco	13	La Granja	12	El Monte	12
Peumo	13	San Carlos	27	La Pintana	18	P. Hurtado	12
Rengo	13	Temuco	28	La Reina	12	Valdivia	12
Pichilemu	12	P. las Casas	13	Las Condes	30	Arica	20

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LAPOP (2016).

2.3 LIMITACIONES METODOLÓGICAS

Toda investigación científica tiene limitaciones, sobre todo las relacionadas a la metodología. Este estudio no es la excepción. Primero, se podría haber contemplado más encuestas LAPOP y así haber logrado un análisis longitudinal. Sin embargo, se privilegió contar con la última encuesta LAPOP disponible para así medir el efecto de la incumbencia en un periodo mayor de años. Segundo, algunos casos están perdidos tanto a nivel individual

como contextual. Para el nivel individual, será necesario explorar técnicas de imputación. Para el nivel contextual, hubo variables, como la tasa de colocación laboral de las comunas de Diego de Almagro y Melipilla que no fueron reportadas a la SUBDERE. Una forma de solucionar este obstáculo es generar promedios de reportes de años cercanos o imputaciones por similitud. Tercero, dado que la encuesta LAPOP está diseñada con una finalidad comparativa de países latinoamericanos, es probable que este instrumento esté mejor preparado para captar efectos sobre temas y autoridades nacionales. Esta limitación se fundamenta en un análisis de regresión multivariado que comparó la confianza en los municipios, confianza en el presidente y confianza en el congreso nacional (como variables dependientes), controladas con las variables de nivel individual contempladas en la Tabla 3 de este artículo. Al cotejar los r cuadrado ajustado de cada modelo, éste estadístico para el modelo de confianza en el gobierno local fue más pobre que las otras dos confianzas institucionales. Una forma de soslayar esto, sería trabajar con un instrumento diseñado sólo para capturar efectos a nivel comunal.

3. RESULTADOS

3.1 HALLAZGOS A NIVEL CONTEXTUAL

Esta sección entrega la evidencia para responder a la pregunta de investigación que guía este estudio y las hipótesis. Si bien nueve modelos fueron testeados, para efectos prácticos sólo se presentan tres modelos. El modelo 1 presenta los efectos directos para el porcentaje de colocación laboral y períodos del alcalde a nivel contextual, junto al efecto de interacción entre ambas variables. En el Modelo 2 se exponen los efectos directos del porcentaje de colocación laboral y número de concejales, junto al efecto de interacción entre ambos factores. En el Modelo 3 se presentan los efectos directos de los ingresos propios permanentes y número de concejales, junto al efecto de interacción entre ambos factores. Para los tres modelos se presentan las variables independientes al nivel individual.

Segundo, cada una de las tres columnas de los modelos presenta los t-ratio. Esta puntuación se forma dividiendo una estimación en cada error estándar. El t-ratio destaca si existe una asociación significativa entre la confianza en la municipalidad y variables independientes, tanto a nivel individual como contextual. A medida que la relación t aumenta en valor absoluto, el impacto de los factores independientes sobre la variable dependiente es mayor, manteniendo constantes otras variables. Tercero, el valor p aceptable en este trabajo sigue el consenso de la mayoría de los estudios en cien-

cias sociales; 0,05. Cuarto, la Tabla 5 muestra en verde con números blancos las asociaciones significativas y positivas en el nivel de confianza del 95%. Las celdas en rojo con números blancos muestran las relaciones negativas significativas en el nivel de confianza del 95%. Si bien en el punto tres de este párrafo se mencionan el umbral de significancia del 95%, las celdas en naranja con números negros muestran relaciones positivas y negativas significativas en el nivel de confianza del 90%.

En la Tabla 5 se observa que las variables contextuales de capacidades institucionales tienen efectos sobre la confianza en las municipalidades. Sin embargo, no todas las variables de capacidad institucional afectan de la misma manera a la confianza. De hecho, la variable de capacidad política “número de concejales” resultó ser la variable de mayor capacidad explicativa a nivel contextual. Esto se contrapone con la otra variable de capacidad política, los períodos del alcalde actual a la cabeza del municipio, la cual sólo fue significativa al nivel de confianza del 90%.

Siguiendo con el número de concejales, su nivel de explicación se da tanto a nivel de efectos directos como de efectos de interacción. Así, destaca la relación negativa y estadísticamente significativa entre el número de concejales y la confianza en la municipalidad. Es decir, a medida que los Concejos Municipales son más pequeños, la confianza en la municipalidad aumenta en dichas comunas. Este hallazgo está en línea con lo señalado por el Centro UC Políticas Públicas (2016a) en lo referente a la familiaridad y cercanía, pues las comunas con menor número de electores son las que tienen menor número de concejales. Es decir, la confianza en las municipalidades podría tener un mayor efecto en donde las comunas son más pequeñas en tanto número de personas, lo cual podría facilitar el contacto y conocimiento de los concejales. Esto es probable que no se replique fácilmente en comunas más grandes.

Sobre los efectos de interacción, llama la atención que el número de concejales ejerce un efecto moderador tanto con el porcentaje de colocación laboral como con los ingresos propios permanentes. Dichos efectos son similares, pues el número de concejales ejerce un efecto moderador positivo tanto en el porcentaje de colocación laboral como en los ingresos propios permanentes. Estos hallazgos sugieren que la capacidad política tiene un efecto moderador sobre las capacidades administrativas-técnicas y con las capacidades extractivas fiscales. Este resultado refuerza lo sostenido por MacKuen y Brown (1987), Anderson y Guillory (1997), y Norris (2011), referente a que las variables políticas contextuales son relevantes para explicar las percepciones y actitudes a nivel individual.

Respecto a los efectos directos de las capacidades administrativas-técnicas y extractiva/fiscal, los ingresos propios permanentes tienen un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre la confianza en el municipio. Esto podría estar mostrando que, en municipios con menor capacidad para recaudar ingresos por patentes, derechos o impuestos, los individuos confían más en la municipalidad. Esto podría parecer contraintuitivo pues los ciudadanos que viven en comunas con mayor cantidad de recursos financieros podrían confiar más en su gobierno local por el simple hecho que tiene más dinero para invertir en bienes y servicios a ser provistos para la comunidad. A la luz de estos hallazgos, esta última relación pareciera ser negativa. En referencia a el porcentaje de colocación laboral, este indicador presenta el mismo comportamiento que los ingresos propios permanentes, es decir, tiene un impacto adverso sobre la confianza en la municipalidad al nivel individual. Este último hallazgo sugiere que en comunas donde la colocación laboral es menor, la confianza en el municipio aumenta. Al igual que con el indicador de capacidad administrativa-técnica, dicho resultado parece ser contraintuitivo, pues uno esperaría que las personas confíen más en su municipio cuando logran ubicar a más personas en nuevos trabajos. Cabe decir que la variable que mide capacidad administrativa-técnica, porcentaje de profesionales (planta y contrata) del municipio, y la variable que mide capacidad política, IIGAM Chile 2016, no tuvieron significancia estadística. Una posible razón para explicar lo relacionado con el factor de capacidad administrativa-técnica, es que el indicador de porcentaje de profesionales (planta y contrata) del municipio no contempla a los profesionales a honorarios. Dicho dato no está capturado por SINIM (2018). De acuerdo a datos de SINIM (2018), la dotación de personal a planta, contrata y honorarios es de 249 personas en los municipios, en promedio, de las cuales el 44% corresponde a personas contratadas a honorarios, para el año 2016, en promedio. Del mismo modo, Guarda (2017) sostiene que personal a honorarios en municipios se duplicó entre 2006 y 2016. En consecuencia, el dato que busca medir profesionalización en los municipios está subrepresentado, su medición es espuria y podría estar entregando un falso-positivo. Con relación al IIGAM 2016, y al testear por separado sus dimensiones, es posible afirmar que la dimensión de acceso a la información fue significativa al nivel de confianza del 90%, mientras que las otras dimensiones no fueron estadísticamente significativas. Intuitivamente, afloran dos posibles explicaciones. La primera es que el indicador está mal formulado metodológicamente, mientras que el segundo punto es que este indicador podría estar sesgado, pues habría que preguntarse qué proporción de residentes de las comunas utilizan transparencia activa y pasiva. Finalmente, cabe agregar que para medir capacidad administrativa-técnica se pensó en usar los datos de SINIM (2018) sobre ingresos por concepto de postulación al

Fondo Nacional de Desarrollo a educación y salud. Sin embargo, dichos datos muestran que los municipios que generan mayor cantidad de ingresos propios permanentes no obtienen dichos fondos, lo cual no es porque no posean equipos técnicos para postular, sino que no lo hacen porque no son necesarios para su gestión, probablemente.

3.2 HALLAZGOS A NIVEL INDIVIDUAL

De los siete modelos que buscan explicar la confianza en los municipios a nivel individual, al sumar sus t-ratios en valores absolutos y dividirlos por el número de combinaciones posibles, se puede apreciar que el modelo de capital social es, por lejos, el conjunto de variables con mayor peso explicativo para la confianza en el gobierno local. Ambas las variables que miden confianza, interpersonal como en las instituciones, son estadísticamente significativas y positivas. A mayor confianza en los miembros de la comunidad y a mayor confianza en las instituciones, mayor es la confianza en la municipalidad. Asimismo, la variable “confianza en las instituciones” es la que posee el t-ratio más alto. Se podría argumentar una multicolinealidad entre esta variable y la variable dependiente, pero una correlación bivariada arrojó el valor de 0,516 al nivel de confianza de 99%, por tanto, no es una relación perfecta. La participación en organizaciones sociales no tuvo significancia estadística en los tres modelos, lo cual podría decir que la confianza en la municipalidad está ampliamente distribuida, independientemente de la participación en organizaciones sociales a nivel individual. Este hallazgo es consistente con Fuentes-González (2018).

El segundo modelo con mayor peso explicativo es el de legitimidad democrática. Sin embargo, de las dos variables que componen este modelo, sólo la satisfacción con la democracia resultó ser estadísticamente significativa y positiva en los tres modelos, en tanto que la preferencia por la democracia no mostró significancia estadística. Esta disparidad de resultados podría mostrar que, en términos evaluativos, la relación entre satisfacción con la democracia y la confianza en la municipalidad es real, mientras que una apreciación normativa de la democracia no implica una asociación con la confianza en el gobierno local.

El tercer modelo con mayor peso explicativo fue el de victimización, seguridad y corrupción. Tanto la percepción de seguridad como la percepción de corrupción en los políticos fueron variables estables, robustas, positivas y estadísticamente significativas en los tres modelos. A mayor percepción de seguridad y corrupción en los políticos, la confianza en la municipalidad

aumenta. Sobre estos resultados, hay que precisar dos aspectos. Primero, las dos variables son percepciones y no preguntas sobre hechos concretos, como es el caso de la victimización, cuya variable no tuvo significación estadística en los tres modelos. Segundo, es llamativo que, a mayor percepción de corrupción en los políticos, la confianza en la municipalidad aumente. Intuitivamente, la relación debería ser inversa. De esta forma, faltan estudios cualitativos que profundicen en esta relación.

El cuarto modelo es el cambio valórico. Si bien las tres combinaciones tienen signo positivo, sólo en el tercer modelo este índice tuvo significancia estadística. Tomando en consideración los hallazgos de Fuentes-González (2018), al parecer este tipo de preguntas tiene mayor relación con preguntas de tipo normativo más que evaluativo. Por esta razón, probablemente, no se aprecie una significación estadística mayor.

El quinto modelo es el de consumo de medios de comunicación. Este fue el único modelo sin significancias estadísticas, lo que implica que la exposición o consumo de noticias no reportan un efecto en la confianza municipal.

El sexto modelo con mayor capacidad explicativa fue el político e ideológico. A diferencia de los hallazgos de Fuentes-González sobre legitimidad democrática en Chile (2008-2014), en donde el modelo más fuerte y robusto fue el político e ideológico, en esta ocasión este esquema explicativo resultó ser pobre. La única variable que resultó negativa y estadísticamente significativa fue las personas que se identifican con la izquierda en el eje ideológico, quienes confían menos en la municipalidad en comparación a las personas sin identificación. Otro resultado llamativo es que la brecha ganador-perdedor no tuvo significancia estadística, siendo que en Fuentes-González (2018), Norris (2011) y Anderson Guillory (1997), esta variable resultó ser preponderante para explicar el apoyo político, satisfacción con la democracia y déficit democrático. Las restantes variables centro, derecha, y rol del Estado no tuvieron una significación estadística.

El modelo de factores demográficos resultó ser el más débil de todos los modelos testeados. De las quince combinaciones posibles, sólo años de escolaridad tuvo una significancia estadística negativa.

TABLA 5: RESUMEN DE LAS ESTIMACIONES ESTADÍSTICAS DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES SOBRE LA CONFIANZA EN LA MUNICIPALIDAD, CHILE, 2016

		Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	
Efectos Random					
Variables Nivel Contextual					
Tasa de colocación laboral (TCL)	TCL x PCA	0.766	-2.261		
Periodos como alcalde (PCA)		1.857			
Número de concejales (NC)		-1.823			
Ingresos propios permanentes (IPP)	TCL x NC		-2.042	-2.861	
			2.009		
	IPP x NC			-2.487	
				2.803	
Efectos Fijos					
Variables Nivel Individual					
Género		0.378	0.385	0.478	
Edad		0.989	0.891	0.686	
Años de escolaridad		-1.763	-1.762	-2.435	
Ingreso del hogar		1.032	1.269	1.365	
Localización		0.253	0.063	0.358	
Brecha ganador-perdedor		1.335	1.226	1.088	
Izquierda		-2.424	-2.374	-2.247	
Centro		-1.781	-1.732	-1.631	
Derecha		-1.584	-1.542	-1.446	
Rol del Estado		0.268	0.165	0.528	
Participación en organizaciones sociales		0.327	0.340	0.661	
Confianza en miembros de la comunidad		2.048	2.046	2.534	
Confianza en las instituciones		17.705	17.765	18.215	
Cambio valórico		1.416	1.518	2.123	
Consumo de medios de comunicación		-1.085	-1.065	0.982	
Victimización		0.438	0.411	0.063	
Percepción de seguridad		2.598	2.571	2.191	
Percepción de corrupción en los políticos		2.228	2.305	2.177	
Preferencia por la democracia		0.022	0.103	0.107	
Satisfacción con la democracia		2.434	2.498	2.442	
Intercepto		4.106	4.352	3.203	
Level: municipio					
Var(cons) / Var(cons)		39.189	38.185	37.514	
		11.970	11.815	11.261	
Level: id					
Var(cons) / Var(cons)		558.172	558.409	554.385	
		22.431	22.439	21.507	
Units: municipio		93	93	100	
Units: id		1328	1328	1425	
Estimation:		IGLS	IGLS	IGLS	
-2*loglikelihood:		12.229.793	12.229.199	13.111.754	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LAPOP 2016; SERVEL 2018; SINIM 2018.

CONCLUSIONES

El presente estudio ha analizado la confianza en las municipalidades en Chile. Para ello, se optó por una estrategia de investigación de análisis multinivel con la finalidad de testear si las capacidades institucionales de las municipalidades inciden en la confianza política que las personas depositan en ellas y, de existir tal influencia, cómo es dicha relación. El argumento principal es que las municipalidades que presenten un mayor nivel de capacidades institucionales (administrativas-técnicas, políticas y extractivas/fiscal) presentarán mayores niveles de confianza en el municipio por parte de los residentes de tales comunas.

Para medir los efectos mencionados, se formularon dos hipótesis. Respecto a la primera, los resultados generados en esta investigación suman evidencia a que no todas las capacidades institucionales aumentan el nivel de confianza en las municipalidades. De las variables políticas, el tamaño del Concejo Municipal resultó ser la variable contextual más relevante de los nueve modelos testeados, desplazando en importancia al número de periodos consecutivos de los alcaldes en ejercicio. Esto abre ciertas incógnitas, pues en la escasa literatura politológica chilena que trata sobre temáticas locales, los concejales suelen ser ignorados como parte del sistema político, siendo los alcaldes quienes capturan, en mayor medida, la atención de los investigadores. Investigaciones sobre nivel de incumbencia de los concejales, gobierno municipal dividido o relación de los votantes/ciudadanos con los concejales, son temas que surgen como complemento y profundización del tema de este artículo.

En referencia a las capacidades administrativas-técnicas y las extractivas/fiscal, el porcentaje de colocación laboral como los ingresos permanentes surgieron como factores explicativos relevantes a nivel contextual.

Sobre la segunda hipótesis (efectos de interacción), se entrega evidencia en favor que la combinación de capacidades presenta efectos moderadores a nivel municipal. De hecho, en el caso del tamaño del Concejo Municipal, éste ejerce efectos moderadores positivos, tanto con la colocación laboral como con los ingresos permanentes.

A nivel de limitaciones, es necesario seguir estudiando el comportamiento de factores contextuales como lo son las capacidades institucionales. Si las instituciones importan para el desarrollo de las personas, es coherente agregar los factores aquí testeados. Segundo, es posible efectuar estudios longitudinales desde una perspectiva multinivel, con el objeto de probar el comportamiento de las capacidades institucionales y las de apoyo político a través del tiempo. Tercero, es necesario avanzar hacia estudios de método mixto en el caso de estudios políticos, pues hay dinámicas que los números no ven ni pueden ver.

REFERENCIAS

- Anderson, C. J., & Guillory, C. A. (1997). Political institutions and satisfaction with democracy: A cross-national analysis of consensus and majoritarian systems. *American Political Science Review*, 91(01), 66-81.
- Anderson, C., Blais, A., Bowler, S., Donovan, T., & Listhaug, O. (2005). *Losers' consent: Elections and democratic legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Booth, J. A., & Seligson, M. A. (2009). *The legitimacy puzzle in Latin America: Political support and democracy in eight nations*. Cambridge University Press.
- Bühlmann, M. (2012). Municipal identity. A multilevel analysis of the determinants of individual attachment to municipalities. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 6, 149-175.
- Centro UC Políticas Públicas (2016a). *Confianza municipal. Percepciones desde la escala local*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- Centro UC Políticas Públicas (2016b). *Informe de Resultados: Encuesta Nacional de Percepciones Ciudadanas sobre Municipios*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- Clarke, P. (2008). When can group level clustering be ignored? Multilevel models versus single-level models with sparse data. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 62(8), 752-758.
- Completa, E. R. (2017). Capacidad estatal ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111-140.
- Criado, H., & Herreros, F. (2007). Political support: Taking into account the institutional context. *Comparative Political Studies*, 40(12), 1511-1532.
- Dalton, R. (1999). Political Support in Advanced Industrial Democracies. In Norris, P. *Critical citizens: Global support for democratic government* (pp. 57-77). Oxford: Oxford Univ. Press.
- Dalton, R. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies (Comparative Politics)*. Oxford: Oxford University Press, UK.
- Dalton, R. J. (2006). *Citizen politics: Public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. Washington, D.C: CQ Press.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9 (3), 383-400.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.

Easton, D. (1975). A Re-assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science*, 5(4), 435-457.

Easton, D. (1976). Theoretical Approaches to Political Support. *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne De Science Politique*, 9(3), 431-448.

Freigedo, M., Fuentes, G., & Milanesi, A. (2015). Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63).

Fuchs, D., & Klingemann, H. (1995). Citizens and the State: A Changing Relationship? In Klingemann, H.-D., & Fuchs, D. *Citizens and the state*. (pp. 1-23) Oxford: Oxford University Press, 1-23.

Fuchs, D., Guidorossi, G., & Svensson, P. (1995). Support for the Democratic System. In Klingemann, H.-D., & Fuchs, D. (1995). *Citizens and the state*. Oxford: Oxford University Press., 323-353.

Fuentes-González. (2018). *Democracy and incumbency: A mixed method strategy to understand political support from the results of deputies' elections in Chile* (Unpublished PhD thesis). Manchester School of Social Science, Manchester, UK.

Gilio, A. (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (66).

Goldstein, & Silver. (1989) Multilevel and multivariate models in survey analysis, in: C. J. Skinner, Holt and T. M. F. Smith (Eds) *Analysis of Complex Surveys*, Chichester, Wiley.

Goldstein, H. (1995). *Multilevel statistical models*. London: Arnold.

Grindle, Merilee S. (1996). *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge: Cambridge University Press.

Guarda, P. (2017). Personal a honorarios en municipios se duplicó entre 2006 y 2016. La Tercera. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/personal-honorarios-municipios-se-duplico-2006-2016> (Accesado el 27 de noviembre de 2018).

Hernández, J. (2016). *Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal*. Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM). Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma de Chile. Santiago, Chile.

Hox, J. J. (2002). *Multilevel analysis: Techniques and applications*. Mahwah, N.J: Lawrence Erlbaum Publishers.

Klingemann, H. (1999). Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis. In Norris, P. *Critical citizens: Global Support for Democratic Government* (pp. 31-56). Oxford: Oxford University Press.

Listhaug, O. (1995). *The Dynamics of Trust in Politicians*. In *Citizens and the State* (pp. 261-297). Oxford: Oxford University Press.

Luna, J. P. (2014). *Segmented representation: Political party strategies in unequal democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Luna, J. P., Toro, S., Salas, V., & Jaramillo-Brun, N. (2012). *Cultura política de la democracia en Chile y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Santiago: LAPOP/ Pontificia Universidad Católica.

Luna, J. P., Zechmeister, E. J., & Seligson, M. A. (2010). *Cultura política de la democracia en Chile, 2010: Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Santiago, Chile: Vanderbilt University.

MacKuen, M., & Brown, C. (1987). Political context and attitude change. *American Political Science Review*, 81, 2.

Mishler, W., & Rose, R. (1997). Trust, distrust and skepticism: Popular evaluations of civil and political institutions in post-communist societies. *The Journal of Politics*, 59(2), 418-451.

Morales, Q. M. (2008). Evaluando la confianza institucional en Chile: Una mirada desde los resultados LAPOP. *Revista De Ciencia Política*, 28, 3, 161-186.

Netelenbos, B. (2016). *Political Legitimacy beyond Weber: An Analytical Framework*. London: Palgrave Macmillan.

Newton, K., & Norris, P. (2000). Confidence in public institutions. In Pharr, S. J., & Putnam, R. D. *Disaffected democracies: What's troubling the trilateral countries?* (pp. 52-73) Princeton, NJ: Princeton University Press.

Norris, P. (1999b). Institutional Explanations for Political Support. In Norris, P. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance* (pp. 217-235). Oxford University Press.

Norris, P. (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.

Norris, P. (2017). The conceptual framework of political support. In Zmerli, S., & van der Meer, T. W. (Eds.). *Handbook on Political Trust* (pp. 19-32). Edward Elgar Publishing.

Norris, P. (1999a). Introduction: the growth of critical citizens. In Norris, P. *Critical citizens: Global Support for Democratic Government* (pp. 1-27). Oxford University Press.

Paterson, L., & Goldstein, H. (1991). New statistical methods for analysing social structures: an introduction to multilevel models. *British Educational Research Journal*, 17(4), 387-393.

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

Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, R. D., Pharr, S. J., & Dalton, R. J. (2000). Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies? In Pharr, S. J., & Putnam, R. D. (2000). *Disaffected democracies: What's troubling the trilateral countries?* (pp. 3 – 27). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rahn, W. M., & Rudolph, T. J. (2005). A Tale of Political Trust in American Cities. *Public Opinion Quarterly*, 69, 4, 530-560.

Rasbash, J. (2008). *Module 4: Multilevel structures and classifications*. Centre for Multilevel Modelling, University of Bristol.

Rasbash, J., Steele, F., Browne, W. J., Goldstein, H., & Charlton, C. (2015). *A user's guide to MLwiN*. Centre for Multilevel Modelling, University of Bristol, UK.

Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-52.

Rodríguez-Gustá, A. L. (2004). Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.

Salinas, E., & Booth, J. A. (2011). Micro-social and contextual sources of democratic attitudes in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), 29-64.

Segovia, C., Haye, A., Gonzalez, R., Manzi, J., & Carvacho, H. (December 01, 2008). Confianza en instituciones políticas en Chile: Un modelo de los componentes centrales de juicios de confianza. *Revista de Ciencia Política*, 28, 2, 39-60.

SINIM. (2018). Guía de Búsqueda de Información. Departamento de Finanzas Municipales, División de Municipalidades, Subsecretaría de Desarrollo y Administración Regional. Santiago, Chile.

Snijders, T., and Bosker, R. (1999). Multilevel modeling: *An introduction to basic and advanced multilevel modeling*. London: Sage Publications.

Thomassen, J. (1995). Support for democratic values. In Klingemann, H.-D., & Fuchs, D. *Citizens and the state* (pp. 383–416). Oxford: Oxford University Press.

5

UNIDADES DE PRONTA ATENCIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES ESTABLECIDOS EN LOS MUNICIPIOS DEL GRAN BUENOS AIRES, EN LOS AÑOS 2010 -2015: OBJETIVOS, CONTEXTO Y TRAMA SANITARIA

UNITS OF PROMPT ATTENTION OF THE PROVINCE OF BUENOS AIRES ESTABLISHED IN THE MUNICIPALITIES OF GREATER BUENOS AIRES, IN THE YEARS 2010- 2015: OBJECTIVES, CONTEXT AND SANITARY PLOT

Carlos Andrés Jiménez¹

Recibido: 05/10/2018

Aceptado: 14/12/2018

RESUMEN

Este artículo analiza el contexto sanitario y la trama de servicios donde se incorporaron las Unidades de Pronta Atención (UPA)en el Gran Buenos Aires (GBA), en el periodo 2010 – 2015, iniciativa , de responsabilidad de la Provincia de Buenos Aires (PBA). Primero presentamos las funciones de los servicios que brindan las UPA, luego caracterizamos el subsector estatal y las políticas sanitarias a nivel provincial. Posteriormente , analizamos la trama de oferta de servicios del subsector estatal municipal en el GBA. Finalmente, se concluye que estos servicios se instalaron en municipios con presencia de servicios del Ministerio Provincial y en contexto de peores condiciones de vida. Se usaron fuentes secundarias (estadísticas notas de prensa y entrevistas a actores relevantes.

PALABRAS CLAVES

Servicios, Atención, Provincia, Municipios, Territorio

1. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina. Contacto: jimenez_ungs@yahoo.com.ar

ABSTRACT

This article analyzes the health context and the service frame where the Units of Prompt Attention (UPA) were incorporated in the Greater Buenos Aires (GBA), in the period 2010-2015, initiative, of responsibility of the Province of Buenos Aires (PBA). First we present the functions of the services provided by the UPA, then we characterize the state subsector and health policies at the provincial level. Subsequently, we analyze the supply of services of the municipal state subsector in the GBA. Finally, it is concluded that these services were installed in municipalities with the presence of services of the Provincial Ministry and in the context of worse living conditions. Secondary sources were used (statistics press releases and interviews with relevant actors).

KEY WORDS

Services, Attention, Province, Municipalities, Territory

1. LAS UPA: NUEVOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

1.1 ORÍGENES Y OBJETIVOS DE LAS UNIDADES DE PRONTA ATENCIÓN (UPA)

Las UPA, originadas en Brasil, conformaron un nuevo espacio de atención pública y estatal en salud. La literatura presenta estos nuevos servicios como estructuras “intermediarias” entre la atención básica y la hospitalaria, instaladas en zonas y municipios con gran extensión territorial, aislamiento geográfico de comunidades y déficit de servicios, particularmente del segundo nivel (O’ Dwyer y Konder, 2015: 532); (Ibañez et ál., 2014: 15). Estos establecimientos “intermedios”, entre el primer y segundo nivel de atención, se despliegan en dos planos de tareas: la atención (tanto en “urgencias” como “emergencias”) y la coordinación con la red de servicios y tienen por objetivo ampliar el acceso, la cobertura y alcanzar la equidad en salud y se organizaron para brindar atención las 24 horas al día, todos los días de la semana, ampliando la franja horaria (O’ Dwyer y Konder, 2015: 532).

Las UPA garantizaron atención también en los casos de menor gravedad y brindaron un servicio a una potencial demanda de eventos de salud que podrían resolverse en el primer nivel y fueron concebidas, desde su diseño, como efectores que deben articular y coordinar con otros componentes de la red (sistema de emergencia, segundo y tercer nivel).

Como mencionamos, fue en Brasil donde se originaron, el único país que

había desarrollado estos servicios en América Latina hasta al año 2010. A pesar de su corta vida, varios hitos y regulaciones fueron dando forma a esta estrategia de atención de las “urgencias” y las “emergencias”. En tan solo una década se gestaron, diseñaron, modelaron e implementaron en Maré y luego se expandieron por Rio de Janeiro y el resto del territorio brasilero.

Estos dispositivos innovadores para la atención de la urgencia y emergencia, llegan a la Provincia de Buenos Aires (PBA) de modo rápido, dado el rol central que asumió la Gestión Provincial para adoptar este servicio. Para su implementación fueron claves el Ministerio de Salud de la Provincia (MSP) y la Dirección de Hospitales, aunque también el Ministerio de Infraestructura encargado del montaje y construcción de los centros. Por otro lado, los municipios también tuvieron un rol importante en la articulación con la Provincia, para garantizar las condiciones de la puesta en marcha de las UPA.

Cabe destacar que la incorporación de las UPA en la Provincia surgió a partir de los intercambios del Gobernador Daniel Scioli de Buenos Aires con el Gobernador de Rio de Janeiro, Sergio Cabral en el año 2010 (UOL, 30 de Octubre 2010). Un medio brasilero local citó: *“Gobernadores de Buenos Aires y Río de Janeiro intercambian experiencias. El Gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, y el de Río de Janeiro, Sergio Cabral, anunciaron hoy que pretenden intercambiar experiencias exitosas de sus gobiernos, entre ellas una iniciativa de salud que será adoptada en Argentina”* (Terra Brasil, 3 de Octubre de 2010).

Las UPAS instaladas en la PBA al inicio del periodo de estudio, entre el 2010 y el 2011 respondieron a los acuerdos entre Municipios y la Gestión Ministerial de la provincia, mediadas por la Región Sanitaria quienes definieron donde intalarían estos servicios (Alto Funcionario Ministerial, 2017).

Luego, para el año 2015, se produce una convergencia del Gobernador Scioli con el Banco Interamericano de Desarrollo, básicamente con el diagnóstico preliminar del MSP sobre la necesidad de actuar en dirección de la reducción de la presión sobre los hospitales (BID, 2015: 10). Esta confluencia entre el interés del Gobernador y el análisis técnico realizado para el BID, por el “Centro de Gobierno en la Provincia de Buenos Aires”, favoreció la expansión de las UPA y las situó como prioridad en la agenda del Gobierno Provincial en el año 2015, cuando se construyeron nueve de los 13 establecimientos. Es decir, a diferencia de lo ocurrido el 2010, las 9 UPA instaladas el año 2015 responden a un criterio de localización territorial y de la estructura sanitaria, luego del informe elaborado por el. (Alto Funcionario Ministerial, 2017).

De este modo, entre el año 2010 y el año 2015 se desarrollaron 13 UPA en el GBA, las que son de interés de este estudio, 7 se ubicaron en la Región Sanitaria (RS) VI RSVI, 3 en RSVII, 2 en RSXII y 1 en la RSV. Por otro lado, 12 municipios del GBA fueron seleccionados para contar con estos servicios: Lomas de Zamora, Avellaneda, Lanús, La Matanza (con dos unidades), Almirante Brown, Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Moreno, José C Paz, Tres de febrero, Hurlingham. Por otro lado, las cinco UPA desarrolladas en el interior de la PBA se ubicaron en La Plata, Lezama, Punta Mogotes, Mar del Plata y Zárate.

Desde el Ministerio de Salud de la PBA se buscó desarrollar el servicio de UPA con el propósito de brindar atención de la “urgencia” y “emergencia” y que la población se encuentre más cerca de los servicios (Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires a, 2015: 2).

2. EL SUBSECTOR ESTATAL DE SALUD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

2.1 CARACTERÍSTICAS DEL SUBSECTOR ESTATAL Y PRINCIPALES HITOS DE SU HISTORIA RECIENTE

La aparición y posterior expansión de las UPA se inscribió en los procesos de la política sanitaria y en la particular trama de servicios de la PBA. Si bien el foco de análisis son las UPA, resulta relevante reconstruir la trama que conformó la estructura de la oferta de servicios, así como las iniciativas de políticas que fueron implementadas desde el MSP. En esta sección desarrollamos cómo se reestructuró el subsector estatal de salud en los últimos años en la PBA y cuáles son sus principales características.

La PBA es la provincia más grande del país dividida políticamente en 135 municipios, con 12 regiones sanitarias, 8 secciones electorales, 25 regiones educativas, 7 regiones turísticas, 18 departamentos judiciales, 13 corredores productivos, además de delegaciones de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), del Instituto Obra Médico Asistencial (IOMA), de Instituto de Previsión Social (IPS), de la Caja de Retiro de Policías, Registro de las Personas, Seguridad Vial, del Ministerio de Trabajo, del Ministerio de Asuntos Agrarios y el Tribunal de Cuentas (Piana, 2014: 10).

Cabe destacar que el GBA, que forma parte de la PBA, y es el objeto de este estudio, está compuesta por 24 municipios (de los 135 Municipios de la PBA) y son aquellos que rodean periféricamente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Capital de Argentina.

La PBA es la provincia más importante en cantidad de habitantes del país. Según el Censo 2010, la Provincia posee una población de 15.625.084 habitantes, con un incremento de un 12,8% desde el 2001 al 2010 y una densidad poblacional de 50,8 habitantes por kilómetro cuadrado. Su sistema de salud está compuesto por tres subsectores: el estatal, el privado y de la seguridad social. A su vez el subsector estatal se encuentra conformado por efectores de los tres niveles de Gobierno (municipal, provincial y nacional), donde convergen sus políticas y programas.

La oferta de servicios públicos de salud en la PBA, en el periodo bajo estudio, presentó una conformación amplia y compleja donde confluyeron recursos y programas, con establecimientos públicos pertenecientes a los tres niveles jurisdiccionales (municipal, provincial y nacional). La composición del entramado de servicios se encontró bajo la acción multi jurisdiccional que se fue constituyendo por un proceso progresivo de transferencia de efectores y recursos desde la Nación hacia la Provincia y de esta hacia los municipios (Chiara y Jiménez, 2007: 9).

En casi tres décadas se fue conformando un primer nivel de atención bajo la órbita de los gobiernos municipales. A partir del año 1994 (Ley N°11.554) se inició el proceso de descentralización que consistió en la transferencia de los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) provinciales creados por el Plan Muñiz² (Chiara, 2000: 15), hacia la responsabilidad de los municipios (Ley Provincial 11554/1994).

La misma “Constitución de la Provincia de Buenos Aires”, permitió crear regiones para el desarrollo económico y social, así surgieron las 12 RS, niveles intermedios, creados para agrupar zonas relativamente homogéneas con el objetivo de facilitar la gestión sanitaria. No obstante, los procesos de fragmentación y cambios en la estructura social urbana favorecieron el desarrollo de heterogeneidades hacia el interior de cada región.

Tras la recuperación económica y social iniciada en el año 2003, el Ministerio de Salud de la Nación (MSN) comenzó a tener un rol protagónico coordinando el Consejo Federal de Salud (COFESA). En este contexto se desarrollaron nuevos programas sanitarios centralizados e intervenciones que recuperaron la perspectiva de la Atención Primaria de la Salud (APS), la promoción y prevención sanitaria y las distintas miradas integrales e intersectoriales sobre el abordaje de la salud.

2. Hacia fines de la dictadura militar y bajo la influencia de los postulados de Alma Ata, el Plan Muñiz buscó desarrollar el primer nivel de atención, especialmente en términos de infraestructura ya que implicó la construcción de aproximadamente 100 Unidades Sanitarias en toda la provincia, pero con particular concentración en el Conurbano Bonaerense.

Durante el período 2010-2015 gobernó en la PBA el mismo partido político, con Daniel Scioli como Gobernador, con equipos de trabajo ministeriales que mantuvieron continuidad durante esos años. Como mencionamos previamente, entre el año 2003 y el año 2015, la política sanitaria cobró protagonismo a través de una mayor presencia del MSN, mediante los grandes programas que movilizaron recursos y que en muchos casos tuvieron anclaje en los territorios locales (Programa Remediar, Programa Médicos Comunitarios, entre otros). En este contexto general se desarrolló la política sanitaria provincial y la gestión del MSP.

La propuesta de “Regionalización de la PBA” de los años 2010 y 2011 fue expresiva de los desafíos que se planteó la gestión provincial. Los lineamientos de la regionalización fueron expuestos en el *“Plan Estratégico 2010 - 2020”* donde según el Gobernador la regionalización de la provincia era una propuesta de “una profunda revisión de los funcionamientos administrativos que nos han acompañado desde siempre”, por otro lado sostuvo que la propuesta de regionalización fue “la estrategia de reingeniería institucional más importante en la historia de la Provincia” (Piana, 2014: 17). La gestión de los organismos públicos como la gobernabilidad del Estado ocupó un lugar central en la agenda del Gobernador (Gobierno Provincial, 2011: 6).

Las UPA aparecieron en un escenario donde el rol del MSP perdió peso, dado que el MSN había conformado una nueva relación con los municipios (Chiara, 2012: 97). Los servicios también experimentaron cambios, se produjo un crecimiento cuantitativo de efectores del segundo nivel, es decir se triplico la cantidad de hospitales, básicamente aumentando las camas municipales en unos pocos municipios del GBA (Ariovich y Jiménez, 2012: 22).

2.2 LOS DISPOSITIVOS DE POLÍTICA SANITARIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y SU ANÁLISIS DESDE UNA MIRADA LOS PLANOS QUE ASUMEN LAS POLÍTICAS SANITARIAS

En esta sección analizamos la normativas y la oferta programática desplegada en simultaneo al desarrollo de las UPA en el periodo bajo estudio, 2010 a 2015, siendo las de interés las 13 creadas en el GBA. Definimos por dispositivo a todas las intervenciones estatales, leyes, programas y proyectos a través de los cuales se ejecuta la política pública y de salud.

En la línea de lo señalado en la sección anterior, la conformación de nuevas institucionalidades públicas pasaría a formar parte de la agenda del gobierno provincial y se expresaría en la política de salud. En el marco

TABLA N°1: POLÍTICAS SANITARIAS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, POR OBJETIVO Y PLANO, SEGÚN TOBAR 2000.

Plano	Políticas	Objetivo
Gestión: definición de las prioridades concretadas de los servicios y su orientación, lo que implica la toma de decisiones y a la conducción del sistema sobre la base de un conjunto de principios y valores (Tobar, 2000: 5).	Sistema de Historia Clínica Electrónica Única (Ley 14.494/2012) Registro Poblacional del Cáncer (Ley 14.733/2015) Régimen de Regulación y Fiscalización de Equipos Médicos en Uso (Ley 14.583/2013).	Registro sistematizado de población atendida
	Establecimientos Geriátricos de Gestión Pública y Privada (Decreto 1.190/2012), Comités Mixtos de Salud, Higiene y Seguridad en el Empleo. Delegación al MSP la ejecución de las UPA (Decreto 601/2012),	Regular y promover nuevas formas de organización de actores e instituciones
	Federación Médica de Buenos Aires (FEMEBA) (Decreto 450/2011)	Garantizar cobertura
	Observatorio de Recursos Humanos en Salud de la Provincia (Resolución 3.131/10) Incorporación a la carrera hospitalaria de recursos humanos en las UPA (Decreto 2.202/11).	Recursos Humanos
Atención: plano técnico que involucra lo médico-sanitario, alude a como deber ser dividido y organizado el trabajo médico sanitario para responder a las demandas y necesidades de la población (Tobar, 2000: 7).	Creación de nuevos servicios para la atención "urgencia" y "emergencia"- las UPA-, Ampliación del calendario de vacunación (Ley 14.415/2012); Regulación, promoción y protección de los "Bancos de Leche Materna Humana Pasteurizada" (Ley 14.787/2015) Suministro de la dosis necesaria de ácido fólico a la población femenina en edad reproductiva (Ley 14.788/2015).	Atención secundaria
	Estrategia Antitabaco" (Ley 14.381/2013), Programa Provincial de la Salud Reproductiva y la Procreación Responsable" (Ley 14.738/2015) La "Estrategia Integral para la Salud" (Ley 14.556). "Libreta Deportiva Obligatoria de Prevención en Salud"	Promoción y prevención

Plano	Políticas	Objetivo
	Fertilización Asistida con cobertura pública; Comités Mixtos de Salud y Seguridad en el Empleo, "Programa Permanente de Salud y Trabajo" (Decreto 120/2011); "Protección de la Salud Mental" (Ley 14.580/2013). Subsecretaría de Atención a las Adicciones, dependiente del Ministerio de Salud (Decreto 80/2014). Nacer/Sumar (Resolución 1.087/2010), o el Programa Remediar.	Ampliación de servicios y acceso a derechos
Financiamiento: conjunto de definiciones económicas acerca de hacia donde se orientan los recursos y que cantidad se destina. Asimismo involucra a la procedencia de los recursos pero también de la forma en la que se asignan (Tobar, 2000: 6).	Modificación del presupuesto, economía y finanzas, para fortalecer el Fondo Provincial de Salud (Ley 14.199/2011) Ingreso de la PBA al Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas para fortalecer sus recursos (Decreto 660/2010).	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA DOCUMENTOS Y LEGISLACIÓN DEL MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2015

de estos planteos, se desarrollaron iniciativas de políticas sanitarias que fueron reguladas desde las diferentes normativas que moldearon y definieron su orientación. Para analizar el repertorio de políticas recuperamos la propuesta de Tobar (Tobar 2000: 5) quien distingue tres planos de análisis: gestión, atención y financiamiento, como se observa en la siguiente tabla

2.3 LOS PRINCIPALES PROGRAMAS PROVINCIALES DESARROLLADOS EN SIMULTÁNEO A LAS UPA

La creación de servicios de urgencia y emergencia a través de las de las UPA, produjo un fortalecimiento en el plano de la atención y gestión, siendo el único servicio que fue promovido con recursos económicos y humanos.

Las UPA se desarrollaron desde la administración de la PBA, en un contexto conformado por un conjunto de programas del MSP. Los más relevantes, fueron el Programa de Prevención, Diagnóstico y Tratamiento del

Paciente Diabético (PRODIABA), Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable (PSSR), el Seguro Público de Salud (SPS) y el Programa Materno Infantil (PMI).

El PRODIABA: programa que garantizaba a la población diabética un adecuado control de su patología, brindando una serie de insumos y medicamentos para el tratamiento de la diabetes, dirigido hacia aquellos que no cuentan con cobertura de obra social ni capacidad económica para afrontar el tratamiento. (Ley 11.602/1994) y (Ley 13.977/2009).

El PSSPR: se creó en los años previos del periodo bajo estudio y sufrió modificaciones tales como la incorporación de las perspectivas de la Ley de Identidad de Género o los protocolos de Abortos No Punitivos, entre otros cambios (CELS, 2016). Su propósito fue garantizar la promoción y desarrollo de la salud reproductiva y la procreación responsable, para toda la población sin discriminación alguna (Art. 2 Ley 13.066/2004). Cada una de las Regiones Sanitarias de la Provincia cuenta con un referente del área que tiene a su cargo las acciones concernientes a su difusión e implementación. El SPS: este seguro implementado previamente al período bajo estudio mediante (Ley 13.413/2006), fue impulsado nuevamente en el año 2011 en el marco del desarrollo del “Programa de Desarrollo de Seguros Pùblicos Provinciales de Salud” (Resolución 2931/2011) Su principal objetivo fue promover el cuidado de la salud en aquellas personas, de entre 6 y 69 años, de la provincia de Buenos Aires que carezcan de obra social o prepaga, insertándose dentro de la Estrategia de Atención Primaria de la Salud de los municipios de la PBA mediante la red de prestadores médicos, obstétricas, odontólogos, bioquímicos, psicólogos, asistentes sociales, enfermeros y promotores de salud. (Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires e, 2011: 3).

PMI: fue creado en enero de 1994 y durante en el período bajo estudio atravesó varias modificaciones.. El PMI se orientó a mujeres embarazadas y madres y niños de hasta 5 años, buscando disminuir la morbi-mortalidad y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida. Entre sus estrategias de acción buscó sensibilizar y capacitar a los recursos humanos y también articular recursos de otros organismos mediante la cooperación técnica y financiera y de organizaciones públicas estatales, pero también no gubernamentales, para fortalecer las acciones a nivel local y regional (Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires f, 2010: 14).

Como es posible apreciar, dentro del abanico de dispositivos provinciales del periodo, las UPA fueron la gran apuesta al conformar nuevos servicios de atención de urgencia y emergencia, ya que el resto de los programas buscaron sólo mejorar el acceso a insumos y a la campañas de promoción y pre-

vención disponible para la población desde los centros de salud y hospitales.

2.4 COBERTURA DE SALUD, ESTRUCTURA SANITARIA Y CANTIDAD DE CAMAS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

Algunos indicadores socio sanitarios que describen el contexto donde fueron instaladas las UPA son el tipo de cobertura en salud, la estructura sanitaria y el alcance de los servicios conformado en este caso por la cantidad de camas del segundo nivel. Analizamos estos indicadores a fines de reconstruir en una caracterización general del Gran Buenos Aires.

a) Cobertura de salud: constituye un indicador que nos aproxima a identificar la demanda que recae en los servicios estatales. Las estadísticas de cobertura, tanto de los inicios como de la finalización de nuestro periodo bajo estudio (2010-2015), mostraban que el GBA enfrentaba una mayor demanda de servicios públicos frente a la PBA, como se observa en la Tabla N° 2. Asimismo no se encontraron variaciones significativas en los niveles de cobertura en los años donde pone el foco esta investigación.

TABLA N°2: PORCENTAJE DE POBLACIÓN POR TIPO DE COBERTURA DE SALUD SEGÚN GRAN BUENOS AIRES (GBA) Y LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (PBA), EN LOS AÑOS 2010 Y 2015

TIPO DE COBERTURA	Cobertura de obra social y plan privado de salud		Cobertura Estatal	
	2010	2015	2010	2015
Gran Buenos Aires	58.62%	58.61%	41.38%	41.39%
Provincia de Buenos Aires	64%	64.5%	36%	35.5%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE CENSO 2010 Y LA EPH 2015, INDEC.

b) Estructura Sanitaria: Respecto a la estructura sanitaria de la PBA, como se observa en la Tabla N°3, la delegación el primer nivel de atención de la Provincia a responsabilidad de los Municipios fue producto de la descentralización que promovió la municipalización tanto de los CAPS, durante la década de los '80. La trama de servicios de salud bajo la órbita Provincial,

para el año 2015, se configuró a partir de 79 hospitales de segundo nivel y 18 UPA, también denominados hospitales intermedios.

Los 135 municipios de la PBA conformaron una trama de efectores con 272 hospitales y 1795 CAPS, localizados a lo largo de todo el territorio provincial. La oferta del segundo nivel bajo la órbita nacional con internación, solo cuenta con cuatro Hospitales

TABLA N° 3: ESTABLECIMIENTOS DEL SUBSECTOR ESTATAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (PBA), AÑO 2015

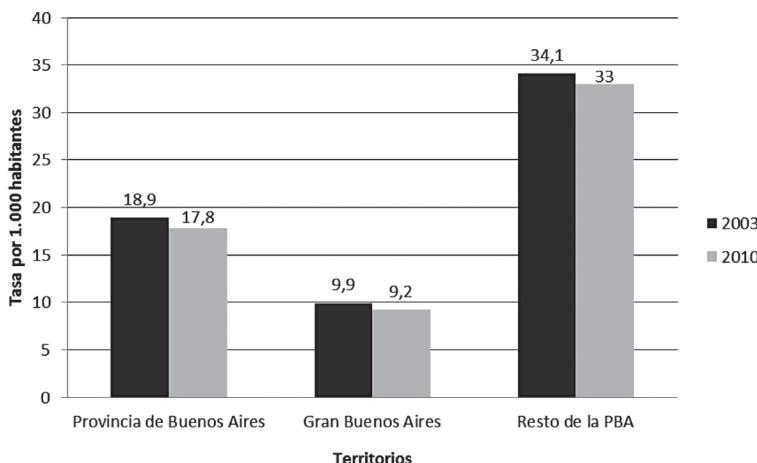
Establecimientos	Jurisdicción			
	Nacional	Provincial	Municipal	Total
Hospitales	4	79	272	355
Unidades de Pronta Atención (UPA)	-	18	-	18
Centros de atención primaria de la salud (CAPS)	-	-	1795	1795

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN SISTEMATIZADA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2017.

c) Cantidad de camas: otro indicador relevante en cobertura es la cantidad de camas. Como se observa en el Gráfico N° 1, a nivel de la PBA, se muestra una disminución en la cantidad de camas cada mil habitantes, la que no respondió necesariamente al cierre de hospitales, sino al importante crecimiento poblacional del 12,8%, fenómeno que se verificó en particular en los municipios de la segunda corona del GBA³.

3. Tigre, José C Paz, Malvinas Argentinas, San Miguel, La Matanza, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, Berazategui y Florencio Varela.

GRÁFICO N° 1: EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE CAMAS DEL SUBSECTOR PÚBLICO, POR 1.000 HABITANTES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (PBA), EL GRAN BUENOS AIRES (GBA) Y EL RESTO DE LA PROVINCIA ENTRE LOS AÑOS 2003-2010



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN SISTEMATIZADA DEL MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2010.

3. LAS UNIDADES DE PRONTA ATENCIÓN (UPA) EN EL GRAN BUENOS AIRES (GBA)

Las UPA, en la PBA, se instalaron entre los años 2010 y 2015. Entre los años 2010 y 2011 se instalaron las cuatro primeras y su ubicación respondió a los acuerdos y convenios establecidos entre los Municipios y la Provincia (Alto Funcionario Ministerial, 2017).

Luego, las otras nueve se instalaron en el año 2015, siendo la mayoría de ellas instaladas en el año de finalización del periodo, tomando en cuenta criterios como las condiciones de vida la población de dichos territorios. Estas condiciones fueron tomadas en cuenta para esta segunda fase de instalación en el año 2015, mientras que para la primera prevalecieron criterios originados en los acuerdos entre Municipios y Provincia. Por esta razón es que la mayoría de los indicadores presentados a continuación se refieren al año 2015.

3.1 LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN, EN MUNICIPIOS CON Y SIN UPA, DESDE UNA PERSPECTIVA SOCIO SANITARIA

En esta sección nos referimos a las condiciones de vida, a los servicios y al territorio donde se desarrollaron las UPA, condiciones que fueron relevantes en la elección de los territorios de las UPA instaladas entre los años 2010 y 2015 realizando algunos contrapuntos con el conjunto de municipios GBA, donde no se instalaron estos dispositivos. Para esto analizaremos la cobertura de salud, el índice de necesidades insatisfechas y la mortalidad infantil.

La Tabla N°4 da cuenta de la población, por cada Municipio del GBA, con y sin UPA instaladas al 2015, para cada una de las categorías de condiciones de vida, observándose algunas brechas que serán explicadas a continuación.

Cobertura de salud: siguiendo la tendencia provincial, en el GBA durante la década iniciada con la poscrisis del 2001, hasta el 2010, creció la cobertura de obra social y de plan médico. La recuperación del empleo formal resultante de la recuperación económica tuvo en el GBA un correlato positivo en los niveles de cobertura de salud. A pesar de estos cambios en sus valores agregados, los municipios experimentaban distintas realidades socioeconómicas que determinaban una presión diferente sobre el subsector público: se mantuvieron las brechas de cobertura entre el primer y segundo cordón del GBA, siendo este último el que experimentó niveles más bajos de cobertura de obra social o plan privado.

Otra particularidad en torno a la cobertura en el GBA, refiere a su evolución en el periodo previo al año 2010, con un decrecimiento constante de la población no cubierta por obra social o plan médico, desde el año 2004 hasta el 2010, esto se visualiza en el Gráfico N° 2. Este indicador expresó el crecimiento de la cobertura mediante la recuperación del mercado del trabajo, a través de la utilización de los servicios de las obras sociales o los planes privados de salud hasta el año 2010. En otras palabras, coincidentemente con el proceso de recuperación económica, observamos que para el inicio del periodo de estudio la cobertura de obra social y privada fue creciendo, situación que cambió en el año 2010, cuando se mantiene estable hasta el años 2015.

Por otra parte, al observar la cobertura de los municipios del GBA, según tengan o no UPA, como se ve en la Tabla N°4, se observa una brecha considerable en los niveles de cobertura. Avellaneda es el municipio con UPA con mejor cobertura, con el 70 %, frente a Vicente López (sin UPA), con un 84,5 %. La mis-

TABLA N° 4: PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON COBERTURA POR OBRA SOCIAL Y/O PLAN DE SALUD PRIVADO, HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS Y TASA DE MORTALIDAD INFANTIL EN MUNICIPIOS CON Y SIN UNIDADES DE PRONTA ATENCIÓN (UPA) DEL GRAN BUENOS AIRES (GBA), AÑO 2015

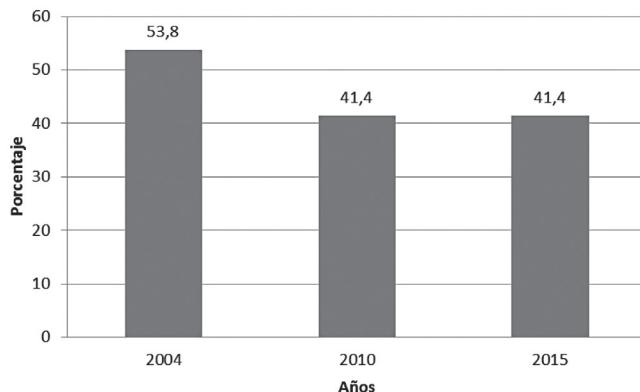
UPA	Municipios del GBA	Porcentaje de Cobertura de obra social o plan médico(%)	Índice Hogares NBI (%)	Tasa de Mortalidad Infantil (por 1.000 nacidos vivos)
UPA 5	ALMIRANTE BROWN	60,43	10,5	9,4
UPA 2	AVELLANEDA	70,12	5,8	11,5
UPA 10	BERAZATEGUI	60,93	10,4	8,9
UPA 11	FLORENCIO VARELA	47,61	17,0	10,1
UPA 9	HURLINGHAM	67,47	6,9	8,8
UPA 15	JOSE C. PAZ	52,24	12,0	10,3
UPA 4 y 18	LA MATANZA	53,81	11,9	10,1
UPA 3	LANUS	69,08	5,0	10,1
UPA 1	LOMAS DE ZAMORA	57,12	8,9	8,8
UPA 12	MORENO	50,44	12,9	11,3
UPA 17	QUILMES	62,60	9,2	11,4
UPA 16	TRES DE FEBRERO	68,28	4,3	7,9
	ESTEBAN ECHEVERRIA	57,80	10,8	14,2
	EZEIZA	53,95	14,1	10,4
	GRAL. SAN MARTIN	65,09	6,7	8,8
	ITUZAINGO	68,96	4,9	9,7
	MALVINAS ARGENTINAS	56,86	12,1	9,9
	MERLO	52,41	11,5	10,5
	MORON	71,48	3,5	11,4
	SAN FERNANDO	66,73	8,6	7,0
	SAN ISIDRO	78,70	3,7	7,3
	SAN MIGUEL	64,72	8,2	12,3
	TIGRE	64,50	11,0	8,9
	VICENTE LOPEZ	84,59	2,4	4,1

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN SISTEMATIZADA DE MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2017.

ma situación se repite en los municipios en peores condiciones de cobertura: con UPA Florencia Varela con un 47 %, frente a Merlo (sin UPA) con el 52 %. Finalmente, la cobertura de obra social y plan médico resultó más baja en los municipios con UPA, que en aquellos municipios donde no se desarrollaron estos servicios, tal como se observa en el Gráfico N°3.

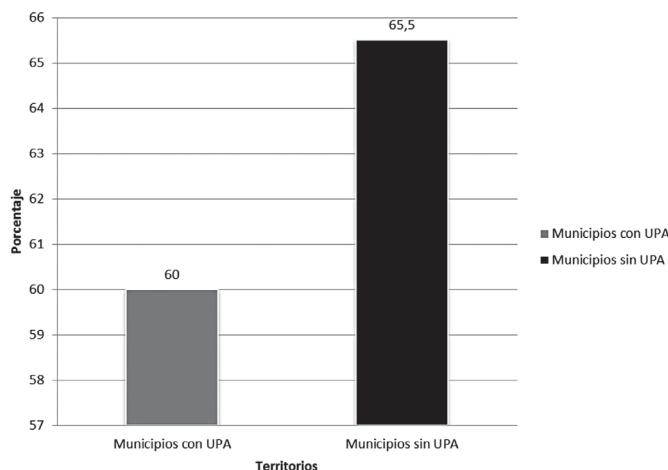
Índice de necesidades básicas insatisfecha (NBI): El crecimiento intercensal 2001-2010 de la población fue más elevado en el GBA que en la Provincia (14% frente a 12%, respectivamente), donde se expresaron peores condiciones socioeconómicas y desiguales condiciones de vida. El NBI, en el con-

GRÁFICO N° 2: PORCENTAJE DE POBLACIÓN NO CUBIERTA POR OBRA SOCIAL O PLAN MÉDICO EN LOS AÑOS, 2004, 2010 Y 2015 EN LOS 24 MUNICIPIOS DEL GRAN BUENOS AIRES (GBA)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE A ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES (EPH), INDEC.

GRÁFICO N° 3: COMPARACIÓN DEL PORCENTAJE DE COBERTURA POR OBRA SOCIAL O PLAN DE SALUD, DE MUNICIPIOS CON Y SIN UPA EN EL GRAN BUENOS AIRES (GBA), AÑO 2015.



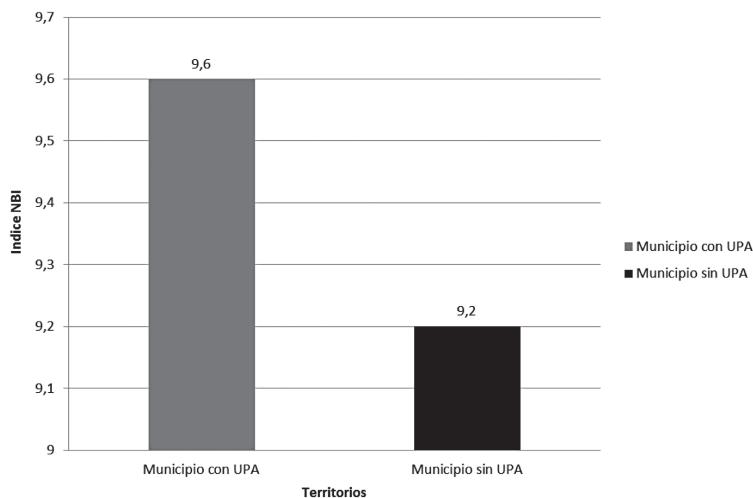
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DEL INDEC, 2015.

junto de municipios que desarrollaron UPA, resultó levemente más alto que el promedio de los 24 municipios del GBA, por lo tanto las UPA se desarrollaron en municipios en promedio con peores condiciones de NBI, tal como expresa el Gráfico N°4.

Como sucedió con la cobertura de salud, también encontramos brechas en-

entre los extremos, el NBI más alto entre los municipios con UPA se encontró 3 puntos porcentuales por sobre el que no posee UPA (Florencia Varela con UPA en el 17 %, frente a Ezeiza sin UPA y con 14 %) (Ver Tabla N° 4).

GRÁFICO N° 4: COMPARACIÓN DEL ÍNDICE DE HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) EN MUNICIPIOS CON Y SIN UNIDADES DE PRONTA ATENCIÓN (UPA) EN EL GRAN BUENOS AIRES (GBA), AÑO 2015



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DEL INDEC, 2015.

Mortalidad infantil: Un indicador de resultado que expresa el deterioro o la mejora en las condiciones de vida de la población es la mortalidad infantil. Este indicador descendió considerablemente durante la década pasada hasta el 2010.

En el caso del grupo de municipios sin UPA presentan brechas internas, una situación expresiva es que este conjunto posee la tasa más baja, pero también la más alta de todo el GBA (Vicente López con 4,1, frente a Esteban Echeverría con el 14,2) (Ver Tabla N° 4).

Si bien el conjunto del GBA mostró condiciones heterogéneas con el resto de la Provincia, los municipios que desarrollaron las UPA conforman un subconjunto que experimentó peores condiciones que el total del GBA: cobertura de la salud, el NBI y la mortalidad infantil son más regresivas en los municipios que desarrollaron las UPA. Esta situación expresó que para la localización de las UPA, se tomaba en cuenta la vulnerabilidad social de los territorios (Alto Funcionario Ministerial, 2017).

3.2 UNA MIRADA DE LOS SERVICIOS EN LA REGIÓN DEL GRAN BUENOS AIRES (GBA), EN MUNICIPIOS CON Y SIN ESTABLECIMIENTO DE UPA

Luego de revisar las condiciones de vida de la población, describiremos la composición de la estructura y la oferta de servicios de los municipios del GBA, haciendo una comparación entre los que tienen UPA y los que no, recuperando los indicadores de estructura y de proceso de la clasificación de Donabedian (Donabedian 1980: 33).

Indicadores de estructura: en términos generales, Argentina posee una cantidad de efectores comparativamente aceptable respecto del resto de los países de América Latina. Con referencia al segundo nivel, encontramos que nuestro país mejoró su dotación de camas cada mil habitantes, mejorando su performance durante los últimos 15 años, pasando de 4.1 en el año 2000 a 4.5 en el 2010 (Banco Mundial, 2016).

Un indicador de estructura es la oferta de establecimientos de salud disponible. En cuanto a la oferta hospitalaria bajo la órbita de municipios en el GBA, es superior a las oferta provincial (38 municipales y 33 provinciales, respectivamente), según lo expresado en la Tabla N°5. Paralelamente, en el periodo bajo estudio la oferta del segundo nivel creció de 66 a 72 hospitales, cuatro municipales y dos provinciales. El único Hospital Nacional localizado en el GBA es el “Posadas”, en el municipio Morón. Por otra parte, para el año 2015 el GBA contaba con unos 836 CAPS, entre los 24 municipios, cifra que se incrementó desde 402, el año 1988 y 749 el año 2008. En simultáneo a este incremento, aparecieron las 13 UPA como hospitales intermedios, en la región del GBA.

TABLA N° 5: ESTABLECIMIENTOS DEL SUBSECTOR ESTATAL, SEGÚN JURISDICCIÓN (NACIONAL, PROVINCIAL, MUNICIPAL) EN EL GRAN BUENOS AIRES (GBA), AÑO 2015

Establecimientos	Municipal	Provincial	Nacional	Total
Hospitales	38	33	1	72
CAPS	836	-	-	836
UPA	-	13	-	13

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN SISTEMATIZADA DE MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2015.

Otro indicador de estructura relevante es la cantidad de camas. Como se observa en la Tabla N° 6, la disponibilidad entre la jurisdicción nacional y provincial resulta superior a la cantidad de camas bajo la órbita municipal, (59.8% de las camas son provinciales y 5% son nacionales, mientras que el 35.2% son municipales). No obstante del 2010 al 2015 creció el porcentaje de camas bajo la órbita municipal.

TABLA N° 6: DISPONIBILIDAD DE CAMAS DE LAS TRES JURISDICCIÓNES (NACIONAL, PROVINCIAL, MUNICIPAL) EN EL GRAN BUENOS AIRES (GBA), EN EL PERÍODO 2010 - 2015

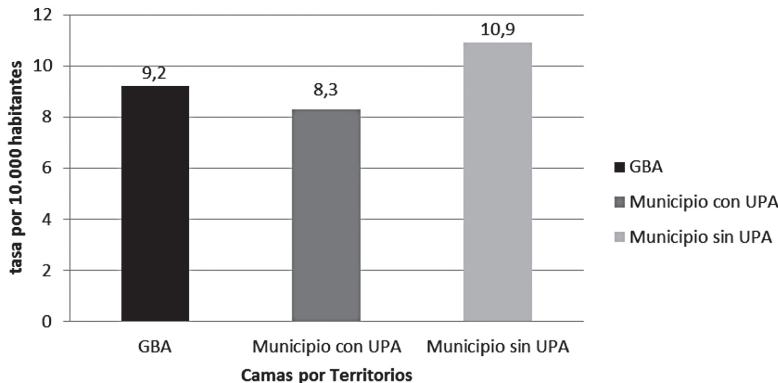
Jurisdicción	2010	2015
Municipal	3.084 (33.95%)	3.381 (35.2%)
Provincial	5.532 (60.9%)	5.755 (59.8%)
Nacional	472 (5,2%)	482 (5%)
Total	9.088	9.618

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN SISTEMATIZADA DEL MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2015.

En cuanto a la cantidad de camas, si bien la tendencia provincial expresó una disminución de la oferta de camas en relación a la población, algunos municipios del conurbano experimentaron un incremento de su cantidad de camas, en el periodo 2003-2010, como fueron los casos de Malvinas Argentinas, Florencia Varela, Hurlingham, Merlo, San Isidro y en menor medida Vicente López.

Más allá de las particulares que asumió el subsector estatal en cada municipio, encontramos que la disponibilidad de camas cada mil habitantes en el GBA, fue menor a la disponibilidad del interior de la PBA. Observamos que el conjunto de municipios que desarrolló UPA posee una menor disponibilidad en camas que aquellos no poseen el servicio en el GBA, tal como se expresa en el Gráfico N°5.

GRÁFICO N° 5: CAMAS DEL SUBSECTOR OFICIAL, CADA DIEZ MIL HABITANTES, EN EL GRAN BUENOS AIRES (GBA) Y SUS MUNICIPIOS CON Y SIN UNIDADES DE PRONTA ATENCIÓN (UPA), AÑO 2010



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN SISTEMATIZADA DEL MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2010.

Las UPA fueron servicios que se insertaron en zonas atravesadas por el deterioro de las condiciones de vida de la población, pero también se localizaron en partidos con distintos desarrollos de sus sistemas locales de salud, pero fundamentalmente se desarrollaron en municipios que poseen gran presencia de camas de la órbita provincial. Por lo tanto, no parece casual que los distritos con mayor desarrollo de camas municipales -como Malvinas Argentinas y San Isidro pertenecen el conjunto de partidos que no desarrollaron UPA.

Indicadores de proceso: Las consultas son un indicador de proceso porque dan cuenta de prestaciones y atenciones que se brindan desde los efectores pertenecientes al subsector estatal. Como se observa en la Tabla N°7, en el periodo bajo estudio, se produjo un crecimiento en el número de consultas. Particularmente se presentó un mayor aumento en la cantidad de consultas en los establecimientos sin internación. También se expresó un leve aumento en el porcentaje de habitantes que consultaron un establecimiento de salud, pasando de un 3,4% en el año 2010, a un 3,5% para el año 2015.

En cuanto a las consultas en CAPS, encontramos que La Matanza es el municipio con mayor cantidad de consultas registradas y además presentó entre el 2010 y 2015 el incremento de consultas más significativo; sin embargo hay que tener en cuenta que es el municipio que concentra la mayor cantidad de

TABLA N° 7: CANTIDAD DE CONSULTAS EN ESTABLECIMIENTOS CON Y SIN INTERNACIÓN EN EL GRAN BUENOS AIRES (GBA) Y PORCENTAJE DE HABITANTES QUE CONSULTARON ALGÚN ESTABLECIMIENTO DE SALUD, AÑO 2010 Y 2015

TIPO DE ESTABLECIMIENTO	2010	2015
Establecimientos con internación	14.572.378	15.178.327
Establecimientos sin internación	18.814.438	23.643.808
Porcentaje habitantes que consultaron un establecimiento (c/s)	3,4	3,5

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN SISTEMATIZADA DE MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2015.

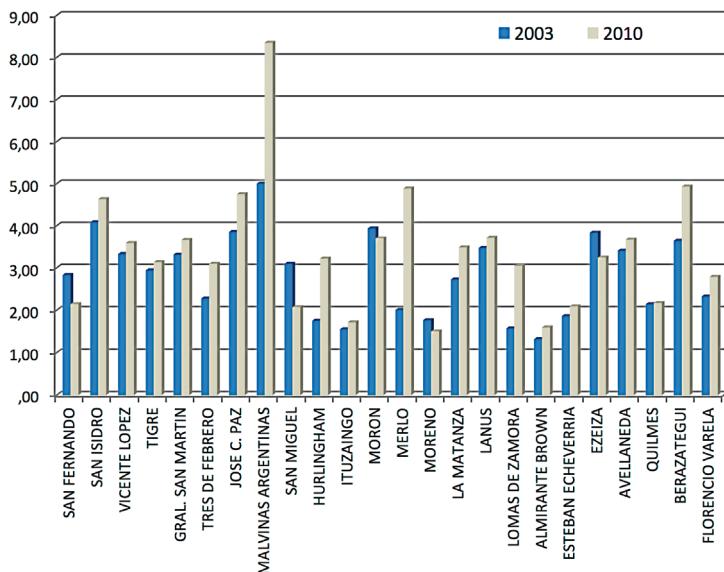
población en la provincia y el GBA⁴ Otros municipios con aumentos significativos de las consultas fueron Malvinas Argentinas y Merlo, en menor medida en Tigre, Tres de Febrero, José. C. Paz, Moreno, Lanús, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, Ezeiza, Quilmes, Berazategui y Florencio Varela.

El número de consultas expresa la cantidad de demanda atendida, sin embargo un indicador que se aproxima mejor a la capacidad de los servicios frente a la población es la cantidad de consultas por habitantes Entre el año 2003 y el 2010, el promedio de las consultas por habitante que realizaban las personas en el GBA en los CAPS, se incrementó en más de un 50%, pasando de 1,1 a 1,9, tal como se muestra en el Gráfico N° 6⁵.

4. Partidos como Lanús, Quilmes, Tigre y José C. registraron valores inferiores, pero por encima de las 700 mil consultas.

5. Al observar el comportamiento a nivel municipal se destaca el municipio de Malvinas Argentinas que triplicó su promedio en el periodo entre los años 2003 y 2010, pasando de 1,5 a 5. Por otra parte Merlo, Hurlingham, Berazategui, Lomas de Zamora y La Matanza si bien arrancaron el periodo con un promedio bastante bajo, elevaron notoriamente sus consultas.

GRÁFICO N° 6: PROMEDIO DE CONSULTAS EN CENTROS DE ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD (CAPS) POR HABITANTE PARA LOS MUNICIPIOS DEL GRAN BUENOS AIRES (GBA) EN EL AÑO 2003 Y 2010.



FUENTE: ELABORACION PROPIA SOBRE LA BASE DE LA DIRECCION DE INFORMACION SISTEMATIZADA DEL MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2010.

3.3 LAS UPAS EN EL GBA, CARACTERÍSTICAS Y LOCALIZACIÓN URGENCIA Y EMERGENCIA EN EL GBA

A continuación, nos enfocaremos en las UPA instaladas en el GBA para dar cuenta de su estructura dentro de la trama de servicios. Como vemos en la Tabla N° 8, de los municipios con UPA, existen algunos con una red sanitaria menor, como Hurlingham con tan solo 9 CAPS, frente a de mayor territorio y densidad poblacional como La Matanza, con 54 CAPS.

La instalación de las UPA en el territorio evidenció que las tramas de efectores del primer nivel de los municipios poseen diferentes alcances, situación atravesada por la densidad poblacional, las particularidades del territorio y el desarrollo de los sistemas locales de salud.

Según los informes ministeriales y documentos, la localización territorial de las UPA en el GBA fue definida con el criterio de su ubicación permitiese “brindar respuesta inmediata” a las situaciones de emergencia en los municipios que experimentaron una mayor vulnerabilidad social (Ministerio

TABLA N° 8: CANTIDAD DE CENTROS DE ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD (CAPS), SEGÚN MUNICIPIOS CON UNIDADES DE PRONTA ATENCIÓN (UPA) Y PERTENENCIA A REGIÓN SANITARIA, AÑO 2015

Municipios	Nombre de la UPA	Cantidad de CAPS en el municipio	Región Sanitaria
JOSÉ C PAZ	UPA 15	24	V
ALMIRANTE BROWN	UPA 5	31	VI
AVELLANEDA	UPA 2	34	VI
BERAZATEGUI	UPA 10	37	VI
FLORENCIA VARELA	UPA 11	33	VI
LANÚS	UPA 3	44	VI
LOMAS DE ZAMORA	UPA 1	47	VI
QUILMES	UPA 17	43	VI
TRES DE FEBRERO	UPA 16	17	VII
MORENO	UPA 12	33	VII
HURLINGHAM	UPA 9	9	VII
LA MATANZA	UPA 4 y 18	54	XII

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN SISTEMATIZADA DEL MINISTERIO DE SALUD PROVINCIAL, 2017.

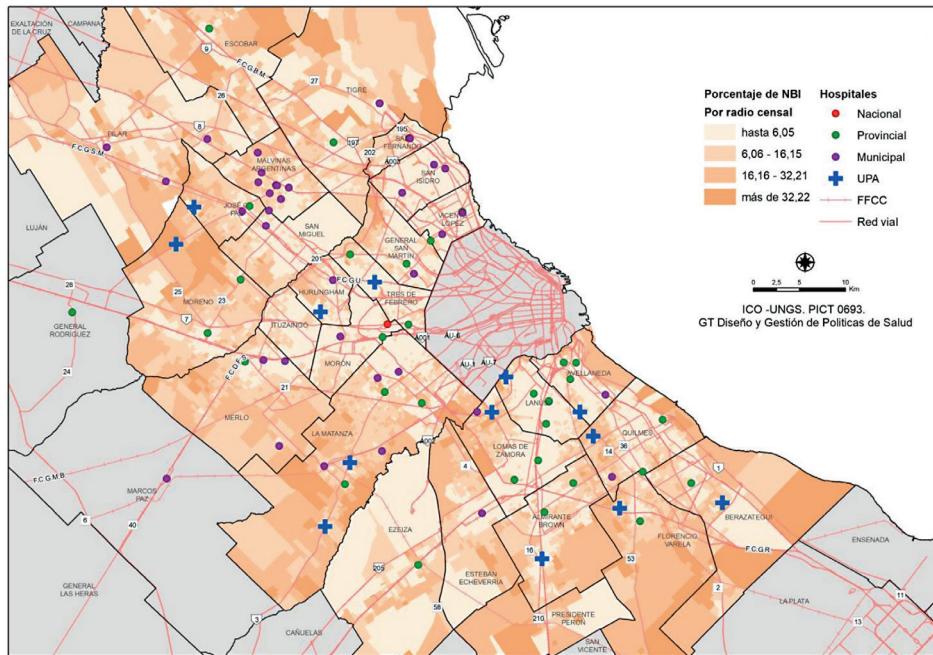
de Salud de la provincia de Buenos Aires a, 2015: 3). Como se ha señalado, si bien la implantación de las UPA estuvo condicionada por los arreglos políticos entre la provincia y los municipios, las características sociodemográficas y sanitarias fueron consideradas.

En el Mapa N° 1 observamos que las UPA fueron instaladas en municipios de la zona sur, con altos índices de NBI. En los casos particulares de Lanús y Tres de Febrero, las UPA fueron ubicadas en zonas con asentamientos y zonas con alta vulnerabilidad social (Alto Funcionario Ministerial, 2017). Mapa N° 1: Localización de las Unidades de Pronta Atención (UPA), Hospitales según jurisdicción en el Gran Buenos Aires (GBA), según necesidades básicas insatisfechas (NBI) por radio censal, año 2015

Como se observa en el Mapa N°1 las UPA fueron localizadas en zonas con acceso a la red vial para facilitar la circulación de ambulancias, pero también la accesibilidad por medio de transporte público para la población del entorno.

Si bien las UPA se insertaron en territorios muy heterogéneos, el común denominador fue tanto la situación de precariedad del barrio donde fueron instaladas, como la conectividad con alguna vía de acceso, en zonas de alta

MAPA N° 1: LOCALIZACIÓN DE LAS UNIDADES DE PRONTA ATENCIÓN (UPA), HOSPITALES SEGÚN JURISDICCIÓN EN EL GRAN BUENOS AIRES (GBA), SEGÚN NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) POR RADIO CENSAL, AÑO 2015



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DEL INDEC Y DEL PROYECTO PICT 0693 DEL GRUPO DE DISEÑO Y GESTIÓN DE POLÍTICAS DE SALUD, ICO-UNGS, 2017.

vulnerabilidad pero situados en la cercanía de rutas provinciales o avenidas (Alto Funcionario Ministerial, 2017) (Director/a de UPA, 2018).

Por otra parte, como se evidencia en la Tabla N°9, de los municipios donde se localizaron las UPA, encontramos algunos con un gran número de habitantes y un alto número de consultas en el primer nivel, tales como José C Paz, Berazategui, Lanús, La Matanza y Lomas de Zamora y por otra parte identificamos que en municipios con gran cantidad de habitantes que experimentan menores registros de consultas del primer nivel como Almirante Brown y Moreno.

En cuanto a la cantidad de consultas, también se constata la brecha entre el municipio con la menor y la mayor cantidad, situación que expresa diferencias en los municipios que desarrollaron las UPA: las demandas de la población sobre el subsector público, realidades heterogéneas en la trama

TABLA N° 9: CANTIDAD DE POBLACIÓN Y CONSULTAS ANUALES EN CENTROS DE ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD (CAPS) EN MUNICIPIOS DEL GRAN BUENOS AIRES (GBA) CON UNIDADES DE PRONTA ATENCIÓN (UPA), AÑO 2015

Municipios	Nombre de la UPA	Consultas en CAPS	Población
JOSÉ C PAZ	UPA 15	1.360.589	265.981
ALMIRANTE BROWN	UPA 5	407.080	552.902
AVELLANEDA	UPA 2	830.699	342.677
BERAZATEGUI	UPA 10	1.818.852	320.224
FLORENCIA VARELA	UPA 11	1.196.889	426.005
LANÚS	UPA 3	1.627.799	459.263
LOMAS DE ZAMORA	UPA 1	1.360.738	616.279
QUILMES	UPA 17	1.100.896	582.943
TRES DE FEBRERO	UPA 16	523.472	340.071
MORENO	UPA 12	259.612	452.505
HURLINGHAM	UPA 9	151.147	181.241
LA MATANZA	UPA 4 y 18	2.636.425	1.775.816

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BESA DE LA DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN SISTEMATIZADA Y EL CENSO 2010 DEL INDEC

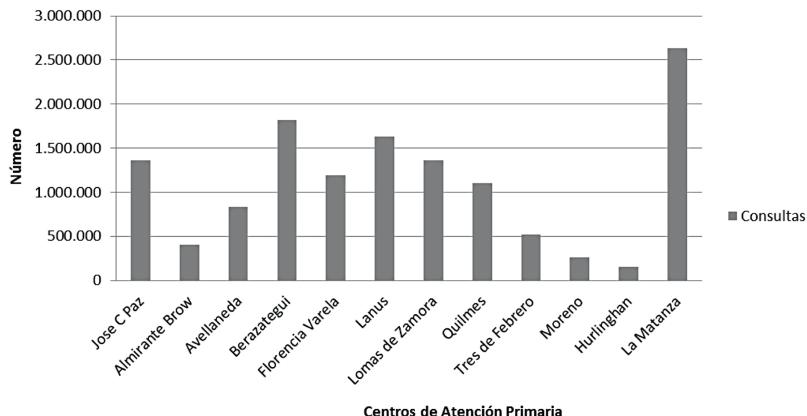
de efectores de, capacidades particulares de responder a la demandas, y un segundo nivel con presencia diferente en cada municipio. Esta heterogeneidad se observa en el Gráfico N°7.

Sin embargo para precisar la caracterización es necesario hacer el análisis de consultas por habitante. En los CAPS de los municipios donde se localizaron las UPA, observamos con mayor precisión los resultados de la atención de la red de efectores del primer nivel.

Según el Gráfico N° 8, José C. Paz, Berazategui y Lanús respondieron con mayor cantidad de consultas por habitante a las demandas de su población, y por otro lado, Almirante Brown, Moreno, Hurlingham y La Matanza fueron los municipios con UPA que quedaron muy por detrás en las respuestas de la atención del primer nivel.

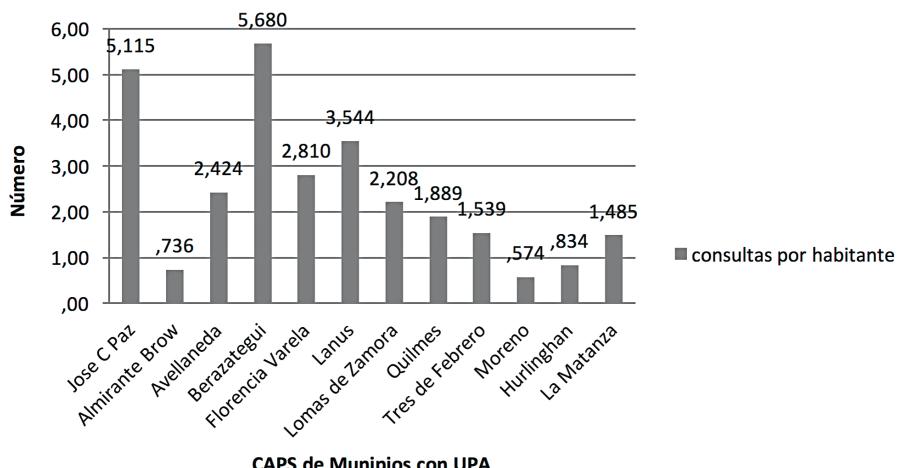
Por otra parte, resulta relevante conocer la cantidad de consultas por mes de cada UPA, lo que da cuenta de la demanda con la cual se encontró cada efecto en los diversos territorios del GBA (Tabla N° 10).

GRÁFICO N° 7: CANTIDAD DE CONSULTAS ANUALES EN CENTROS DE ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD (CAPS) DE MUNICIPIOS CON UNIDADES DE PRONTA ATENCIÓN (UPA) PARA EL AÑO 2015



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIAS SOBRE LA BASE DE LA DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN SISTEMATIZADA DEL MINISTERIO DE LA SALUD PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2017.

GRÁFICO N° 8: CONSULTAS ANUALES POR HABITANTE EN CENTROS DE ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD (CAPS) DE MUNICIPIOS CON UNIDADES DE PRONTA ATENCIÓN (UPA), AÑO 2015



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIAS SOBRE LA BASE DE LA DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN SISTEMATIZADA DEL MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2017.

TABLA N° 10: PROMEDIO MENSUAL DE CANTIDAD DE CONSULTAS EN UNIDADES DE PRONTA ATENCIÓN (UPA) SEGÚN MUNICIPIO, AÑO 2015⁶

Municipios	Nombre de la UPA	Cantidad de Consultas a UPA
JOSÉ C. PAZ	UPA 15	1.360.589
ALMIRANTE BROWN	UPA 5	407.080
AVELLANEDA	UPA 2	830.699
BERAZATEGUI	UPA 10	1.818.852
FLORENCIA VARELA	UPA 11	1.196.889
LANÚS	UPA 3	1.627.799
LOMAS DE ZAMORA	UPA 1	1.360.738
QUILMES	UPA 17	1.100.896
TRES DE FEBRERO	UPA 16	523.472
MORENO	UPA 12	259.612
HURLINGHAM	UPA 9	151.147
LA MATANZA	UPA 4 y 18	2.636.425

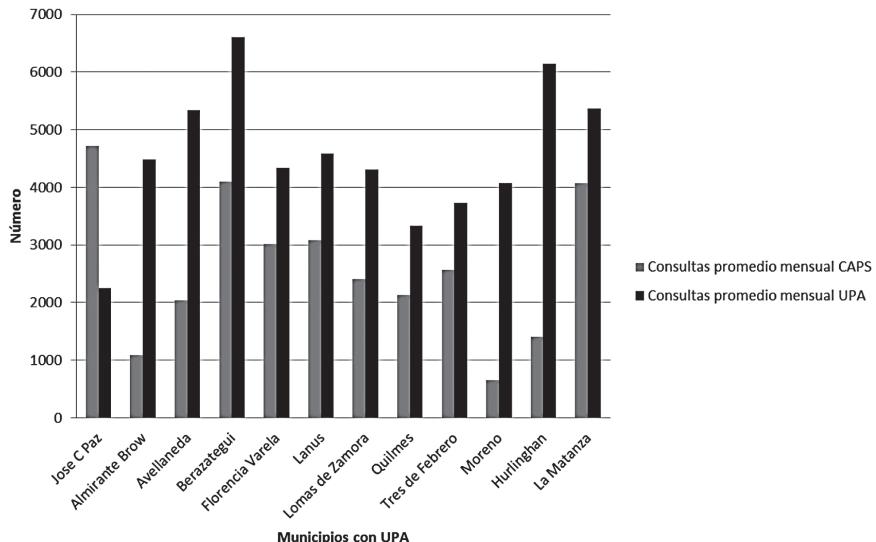
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BESA DE LA DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN SISTEMATIZADA Y EL CENSO 2010 DEL INDEC

En la Tabla N° 10, se observa que la UPA con mayor cantidad de consultas durante el año 2015 en su UPA es Berazategui, seguida por Hurlingham. Un dato interesante que se puso en evidencia con el análisis de la información disponible fue que las UPA, por lo general, tuvieron una mayor producción de atención de consultas que los CAPS. En algunos casos la cantidad de consultas atendidas en UPA duplicó o triplicó la respuesta de las CAPS (Gráfico N° 11) en varios Municipios (Moreno, Hurlingham, Avellaneda, Almirante Brown), esto no sólo se debió a la demanda, sino a la amplia franja horaria de 24 horas. El único caso donde un efector del primer nivel superó a una UPA fue en José C. Paz.

Finalmente, en cuanto al rol que entraron a jugar las UPAS en la coordinación de los servicios, se observa que, tradicionalmente los establecimientos de salud que pertenecen al primer nivel de atención fueron definidos en la literatura como “puerta de entrada” al sistema sanitario (en el caso de la PBA, son los CAPS), dada su capacidad para captar de manera temprana los problemas de salud de la población (Almeida et al., 2006: 90). Sin embargo,

6. En el 2015 se inauguraron 8 UPA, por ello se calculó la cantidad por mes teniendo en cuenta el momento de apertura de cada efecto con el objetivo de poder comparar entre UPA y con los CAPS.

GRÁFICO N° 8: CONSULTAS ANUALES POR HABITANTE EN CENTROS DE ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD (CAPS) DE MUNICIPIOS CON UNIDADES DE PRONTA ATENCIÓN (UPA), AÑO 2015



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIAS SOBRE LA BASE DE LA DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN SISTEMATIZADA DEL MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2017.

en esta tesis encontramos evidencia que las UPA favorecieron la apertura de una “nueva puerta de entrada”, convirtiéndose así la utilización de los servicios de “urgencia” y “emergencia”, como un nuevo portal para el ingreso al sistema.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La utilización del subsector público sigue siendo amplia y desde el 2010 comenzó a crecer aunque muy levemente, siendo un 40 % de la población de la Provincia la que utiliza el subsector de salud estatal. La estructura del subsector estatal se encuentra fragmentada, con hospitales que dependen de la PBA y de los municipios, mientras que de estos últimos dependen los CAPS en su totalidad. El aumento de la población no fue acompañado por el incremento en la cantidad de camas disponibles a nivel de PBA, más allá del incremento de la oferta municipal del segundo nivel. Fue en este escenario donde las UPA se desarrollaron, en un contexto donde el Gobierno Provincial promovió la conformación de nuevas institucionalidades me-

diante el plan de regionalización. Un total de 18 UPA fueron incorporadas dentro de la trama provincial hasta el año 2015.

Respecto de la oferta de programas desplegados en simultáneo a las UPA, encontramos que estos dispositivos se orientaron a fomentar las estrategias de promoción, brindar información sobre prevención de enfermedades, y garantizar el acceso a insumos y medicamentos. En consecuencia, ningún programa buscó directamente ampliar o desarrollar los servicios de atención. No obstante la única iniciativa para el fortalecimiento de la atención, fue la creación de servicios de “urgencia” y “emergencia” brindados por el UPA.

En el periodo bajo estudio, la Provincia desarrolló diferentes instrumentos de gestión para mejorar los registros, las formas de organización de los servicios y fortalecer a los recursos humanos. Sobre el plano del financiamiento también hubo iniciativas para fortalecer los recursos.

Por otro lado, las UPA se instalaron en municipios con diferentes desarrollos de su subsector estatales salud. Si bien las UPA se insertaron en territorios muy diversos, el común denominador fue la situación de precariedad del barrio donde fueron instaladas, pero con una cercanía de vías de acceso. Las UPA se desarrollaron en municipios en promedio con peores condiciones de NBI y cobertura de obra social y plan de salud. Como se mostró en el mapa la mayoría de las UPA fueron localizadas en el sur del GBA en municipios con altos índices de NBI, pero también en municipios con menor cantidad de camas municipales y mayor presencia de hospitales de la PBA. En esta línea podemos sostener que las UPA se instalaron en municipios con una alta presencia del segundo nivel bajo la órbita provincial que garantizaba, no sólo la implementación, sino la articulación y la gobernabilidad por parte de la PBA.

El hecho que los gobiernos locales de partidos en los que se establecieron las UPA pertenecieran a la misma fuerza política que el provincial, facilitó la conformación de equipos y la articulación entre los establecimientos.

Un dato que surgió de la información disponible, fue que las UPA tuvieron una mayor producción de consultas que los CAPS. Las UPA se situaron en un espacio “intermedio” entre los hospitales y los centros de salud, coordinando diferentes situaciones y demandas, tanto con el primer, como con el segundo nivel. La organización interna consistió en una nueva forma de trabajo catalogando a los eventos mediante dos circuitos y de modo directo. La capacidad de articulación en un escenario tan complejo de servicios y de múltiples dependencias muestra que el gran desafío pasa por la coordi-

nación de los establecimientos y por el desarrollo de políticas que abonen a facilitar el tránsito de la población por los servicios públicos (municipales, provincial o nacional) para garantizar su derecho a la salud.

REFERENCIAS

Almeida C, Macinko J. (2006). Validação de uma metodologia de avaliação rápida das características organizacionais e do desempenho dos serviços de atenção básica do Sistema Único de Saúde (SUS) em nível local. En: C. Almeida, J. Macinko. *Mecanismos institucionais de monitoramento e avaliação da atenção básica*. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS/OMS), Ministério da Saúde; 2006. (Série Técnica Desenvolvimento de Sistemas e Serviços de Saúde)

Ariovich, A, Jiménez, C. (2012). *Accesibilidad a la atención de la salud en el Municipio de Malvinas Argentinas*. Los Polvorines, BS AS: UNGS.

Banco Interamericano de Desarrollo (2015): *"El Centro de Gobierno en la Provincia de Buenos Aires Diagnóstico de funcionamiento y propuestas de fortalecimiento"*. Nota Técnica: N° IDB-TN-888. Public adm., Argentina, Buenos Aires (Province). I. Alessandro, Martin. II. Lafuente, Mariano. III. Reyes, Javier A. IV. Straface, Fernando. V. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. VI. Serie. Recuperado el 22 de febrero del 2018 de <https://docplayer.es/45200601-El-centro-de-gobierno-en-la-provincia-de-buenos-aires.html>

Banco Mundial. (2016). Camas hospitalarias por cada 10.000 personas. Recuperada fecha 12 de Junio de 2017 en (<http://datos.bancomundial.org/indicador/SH.MED.BEDS.ZS?page=2>)

Centro de estudios legales y sociales (2016). *Políticas Públicas de salud sexual y reproductiva. análisis desde una perspectiva de derechos humanos de las capacidades institucionales del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable y de los programas de Buenos Aires y Chubut*. Buenos Aires: CELS. Recuperada 3 de septiembre de 2017 de https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/04/Salud_sexual.pdf

Chiara, M. (2012). Salud Política y Territorio en el Gran Buenos Aires. Los Polvorines, BS AS: UNGS / Prometeo

Chiara, M, Di Virgilio, M, Cravino, M y Catenazzi, A. (2000). *La gestión del subsector público de salud en el nivel local. Estudios de caso en el Conurbano Bonaerense*. Colección de Investigación, Serie de informes de investigación. Los Polvorines, BS AS: UNGS.

Chiara, M, Jiménez, C. (2007). *Relaciones intergubernamentales (RIGs) y política de salud en el nivel local. El caso del subsector público en el Gran Buenos Aires*. Los Polvorines, BS AS: CLAD.

Donabedian, A. (1980). *The definition of quality and approaches to its assessment, 1980. Bulletin of the World Health Organization*, II, p-p 1 Recuperada del 5 de octubre del 2017 de <https://www.scielosp.org/article/bwho/2000.v78n12/1475-1475/>

Eleições 2010: No Rio, Sérgio Cabral vota acompanhado da fam. 3 de octubre del 2010. Uol. Recuperado el 15 de noviembre del 2017 de <http://mais.uol.com.br/view/cphaa0gl2x8r/eleicoes-2010-no-rio-sergio-cabral-vota-acompanhado-de-fam-04020C9A3664CC813326>

Gobierno Provincial (2011). *"Plan de regionalización. La Estrategia de Desarrollo para*

la Provincia". Recuperado el 25 de Junio de 2017 de <http://metropolitana.org.ar/wp-content/uploads/downloads/2015/06/La-estrategia-de-desarrollo-para-la-Provincia.compressed.pdf>

Governadores de Buenos Aires e Rio de Janeiro trocam experiências, 3 de octubre del 2010, Terra, Recuperado el 20 de noviembre del 2017 de <http://m.terra.com.br/noticia?n=4714712>

Ibanéz, N, Vianna, A y Granja, G. (2014). *Rede de atenção às Urgências y emegências: avaliação da implantação e desempenho das unidades de pronto atendimento (UPA)*. Rio de Janeiro: Gov de Brasil, OPS, CEALAG, CONASS.

Ley Provincial 11554/1994

Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. a (2015). Unidades de Pronta Atención las 24 hrs. Informe UPA 24 hs, Buenos Aires. Recuperada 20 de noviembre de 2017 de <http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/comunicacion/files/2014/08/Libro-UPA-2015-5-nov.pdf>

Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. e (2011).Manual de codificación estadística en el 1º Primer Nivel de Atención, Seguro Público del Salud. Informe del MSP. Recuperada 20 de noviembre de 2017 de <http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/seguropublico/files/2012/03/Nomenclador-de-Prestaciones-Medicas-y-Obstetricas.pdf>

Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. f (2015).Plan para la reducción de la mortalidad materno infantil". Informe del MSP. Recuperada 15 de noviembre de 2017 de http://www.msal.gob.ar/plan-reduccion-mortalidad/pdfs/plan_operativo_reimpresion_junio2010_WEB.pdf

O'Dwyer ,G y Konder, M. (2015). As Unidades de Pronto-Atendimento na Política Nacional de Atenção às Urgências. *Revista de Saúde Coletiva*. Vol. 10(525 - 545).

Piana, S. (2014). El Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires: Una aproximación a sus presupuestos teóricos. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata, Diciembre 2014

Tobar, F. (2000). *Herramientas para el análisis del sector salud*. Mimeo: Buenos Aires.

ENTREVISTADOS

Alto funcionario del Ministerio de salud de la Provincia, Municipio 3 de Febrero Provincia de Buenos Aires, fecha julio del 2017.

Alto funcionario del Ministerio de salud de la Provincia, Municipio de la Matanza, Provincia de Buenos Aires, fecha Noviembre del 2017.

Director de UPA, Municipio de La Matanza Provincia de Buenos Aires, fecha enero 2018

6

INOVAÇÃO SOCIAL PARA O CONSUMO SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO

SOCIAL INNOVATION FOR SUSTAINABLE CONSUMPTION: A STUDY IN THE BRAZILIAN SEMI-ARID

Rosimara Oliveira França¹

Lorena Laís Pessoa Costa²

Suzanne Érica Nóbrega Correia³

Veronica Macário de Oliveira⁴

Recebido: 19/10/2018

Aceito: 14/12/2018

RESUMO

O objetivo desse artigo é analisar as iniciativas de inovação social voltadas a promoção do consumo sustentável no Semiárido Brasileiro, a partir do modelo proposto por Jaeger-Erben, Rückert-John, & Schäfer, 2015. Para tanto, realizou-se um estudo de caso de natureza qualitativa e descritiva, utilizando como coleta de dados as pesquisas bibliográficas e documental. Os resultados apontam um desenvolvimento de inovações sociais e do consumo sustentável e percebe-se que essas práticas são desenvolvidas como estratégias de convivência com os desafios locais podendo ser enquadradas nas formas de organização apontadas no modelo estudado. Portanto, as iniciativas analisadas demonstram que existem possibilidades de promover mudanças nas práticas sociais relacionadas ao consumo que estão associados a convivência com a seca e otimização das potencialidades locais.

PALAVRAS-CHAVE

Inovação Social, Consumo Sustentável, Desenvolvimento Local, Semiárido Brasileiro.

1. Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande (Paraíba-Brasil). Contato: rosimaraoliveirah@gmail.com.

2. Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande (Paraíba-Brasil). Contato: lorenalais7@gmail.com

3. Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande (Paraíba-Brasil). Contato: suzanne.enc@gmail.com

4. Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande (Paraíba-Brasil). Contato: veronicamacario@gmail.com

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze social innovation initiatives aimed at promoting sustainable consumption in the Brazilian Semi-arid region, based on the model proposed by Jaeger-Erben et al., 2015. For that, a qualitative and descriptive case study was carried out, using bibliographical and documentary research as data collection. The results point to a development of social innovations and sustainable consumption and it is perceived that these practices are developed as strategies of coexistence with the local challenges and can be framed in the forms of organization pointed out in the model studied. Therefore, the initiatives analyzed demonstrate that there are possibilities to promote changes in social practices related to consumption that are associated with drought coexistence and optimization of local potentialities.

KEY WORDS

Social Innovation, Sustainable Consumption, Local Development, Brazilian Semi-Arid.

1. INTRODUÇÃO

No discurso sobre consumo sustentável, houve grandes intervenções por parte de empresas e governos, com foco na mudança do comportamento do consumidor por meio de produtos e serviços “verdes” (Khan, 2008). No entanto, o problema do consumo não se limita a produtos ecológicos e impactos ambientais, mas também é uma questão social. Juntamente com o aumento do consumo em todo o mundo e aspirações materialistas, um declínio no bem-estar e qualidade de vida também podem ser observados, especialmente nos países industrializados.

Pode-se inferir que o consumo sustentável está interligado à promoção do desenvolvimento sustentável, considerando que o seu propósito é satisfazer as necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfaçarem as suas próprias necessidades (Liedtke, 2015). Recentemente, o processo de consumo sustentável começou a chamar a atenção para mudanças de valor individuais refletidas nos padrões de consumo das pessoas e no comportamento social.

O enfrentamento dessa problemática requer avanços nas propostas das ações e estratégias capazes de promoverem o consumo sustentável e a produção da inovação social, considerando as especificidades dos contextos onde são implantadas. Emergindo também a necessidade de se pensar em modelos de negócios e alternativas sociais que possibilitem o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, social e ambiental, além de possibilitar

uma reconfiguração nos modelos de consumo. Esses modelos de negócios são voltados para estilos de vida sustentáveis e mudanças individuais de valor, criando abordagens combinadas para reduzir os impactos ambientais e aumentar o bem-estar social (Backhaus, Genus, Lorek, Vadovics, Wittmayer, 2017; Khan, 2008).

O processo de inovação social se torna uma alternativa para atender as necessidades dessas populações vulneráveis, provocando a necessidade da composição de um novo modelo de desenvolvimento local (Bittencourt & Ronconi, 2016), promovendo uma mudança de hábitos, uma ressignificação nos padrões de consumo, além de criar uma sociedade em rede baseada no cooperativismo e compartilhamento, permite um estilo de gestão que inclui os indivíduos em seus processos (Correia, Oliveira, & Gomez, 2016).

Dados sobre o semiárido brasileiro apontam que essa região é marcada por uma crise socioambiental decorrente dos altos níveis de concentração de recursos naturais, como água e terra, além dos recursos produtivos nas mãos de uma minoria, o que desencadeia elevados níveis de desigualdade social e degradação do meio ambiente (BRASILEIRO, 2011). Uma alternativa para enfrentamento dessa situação é a inovação social definida como novos produtos, serviços ou métodos, que simultaneamente, atendem às necessidades sociais e criam novas relações sociais, tornando-se um fenômeno capaz de elevar a capacidade de agir da sociedade (Murray, Caulier-Grice, & Mulgan, 2010), beneficiando-a por meio de processos de aprendizagem, colaboração e emancipação (Correia et al., 2016).

Nesse contexto, o semiárido brasileiro se apresenta como uma localidade que tem desenvolvido, através da relação entre Estado e representantes da sociedade civil, estímulos a promoção de iniciativas de inovação social, expressando ações ativas e pró-positivas da sociedade em um contexto político em protesto contra a permanência de graves problemas ambientais e socioeconômicos em uma extensa região que ocupa 18,2% (982,566 Km²) do território nacional, abrangendo mais de 20% dos municípios brasileiros (1.135 municípios de 9 estados) e casas sobre 11,84% da população do país (ARTICULAÇÃO, 2018). Torna-se, portanto, um exemplo dos esforços da sociedade civil para transformar a realidade do seu território e o potencial de seus programas para garantir a segurança alimentar para as populações locais.

Diante dessa questão, o presente artigo tem por objetivo analisar as iniciativas de inovação social voltadas a promoção do consumo sustentável no Semiárido Brasileiro, a partir do modelo proposto por Jaeger-Erben et al. (2015). Os autores desenvolveram um modelo que classifica essas inovações

a partir das seguintes formas de organização: 1) Do-It-Together que permite a criação de uma comunidade onde as práticas alternativas ocorrem com valores constitutivos e significados compartilhados, como cooperativas, associações ou empresas; 2) Consumo estratégico que tem como proposta ativar consumidores em termos de ações conjuntas; 3) Comunidades de compartilhamento fundamentadas no princípio do escambo e do compartilhar de produtos/serviços; 4) Do-It-Yourself que se associa à perspectiva de facilitar a autoprodução; 5) Aumento da Utilidade dos Recursos a partir de novas formas de consumo que aumentam a utilidade de produtos e serviços (Jaeger-Erben et al., 2015).

Em termos estruturais, este artigo está organizado em sete seções. Além desta parte introdutória, apresentam-se, na seção dois, algumas considerações sobre o consumo sustentável, posteriormente discutem-se aspectos sobre inovação social, em seguida se tem uma discussão sobre a inovação social para o consumo sustentável. Na quinta seção aborda os procedimentos metodológicos, após se tem os resultados e as discussões, por fim, são apresentadas as considerações finais.

2. CONSUMO SUSTENTÁVEL

Nas sociedades modernas, muitas pessoas permanecem sem saciar suas necessidades de consumo atendidas no âmbito do mercado convencional, além de que as estruturas em que estão ancorados os atuais padrões de consumo são insustentáveis. Excedendo a capacidade de assimilação dos rejeitos pelo meio ambiente, além de que o acesso às riquezas produzidas é injusto e desigual (Abramovay, 2012; Jackson, 2006; Portilho, 2005). Por outro lado, o consumo é considerado como elemento determinante para o processo de desenvolvimento de toda e qualquer sociedade (Barbosa, 2007), decorrente dos aspectos econômicos que envolvem o aumento nos seus níveis e padrões.

Com o crescimento das mudanças sociais existentes no mundo e o alto nível de consumo das pessoas, faz-se necessário que haja um processo que requer além de inovações tecnológicas e das mudanças nas escolhas individuais de consumo, ações coletivas e mudanças políticas, econômicas e institucionais para fazer com que os padrões e os níveis de consumo se tornem mais sustentáveis (Oliveira, Gomez, & Correia, 2018). A partir desta acepção, o consumo sustentável está interligado ao desenvolvimento sustentável, pois é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerm

as suas próprias necessidades (Liedtke, 2015). Considera-se relevante que os bens e os serviços não são apenas consumidos para satisfazer necessidades substanciais (habitação, alimentação, vestuário, etc.), mas também servem de meio de expressão do grupo social ao qual pertence ou não pertence (Bourdieu, 1984).

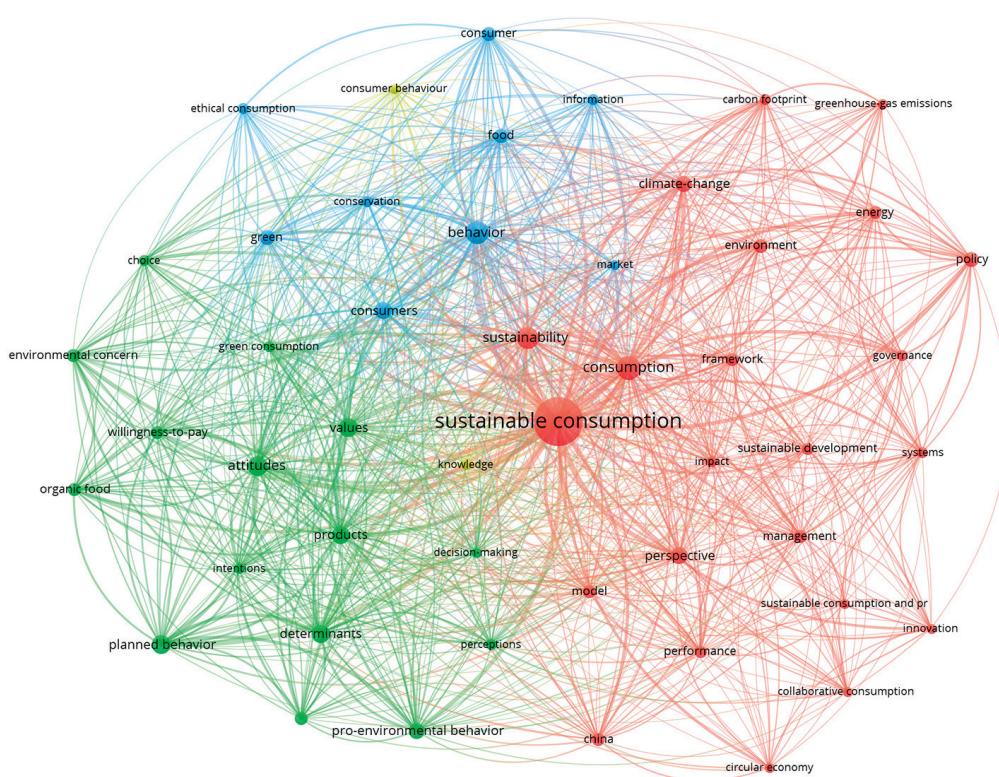
O conceito de desenvolvimento sustentável trata das melhorias de condições de vida e a promoção da cidadania, por meio de iniciativas econômicas e tecnológicas apropriadas, compatíveis com a preservação e renovação dos recursos naturais. Pode-se associar com a proposta de consumo sustentável que envolve processos de mudanças macro e estruturais associados a fatores políticos e de mercado (Prothero et al., 2011; Jackson, 2006), de modo a oferecer condições favoráveis para que os fatores que envolvem as práticas de consumo se tornem mais sustentáveis.

Muitas das ações adotadas para promover o consumo sustentável podem ser configuradas como meios de maquiar as soluções das questões socioambientais com o “esverdeamento” das relações de produção e consumo, sem efetivamente se comprometer com mudanças macro e estruturais que possibilitem um redirecionamento das práticas de consumo em termos de sustentabilidade (Barber, 2007; Guimarães, 2001; Oliveira et al., 2018) e de acesso ao consumo para aqueles que não têm as suas necessidades fundamentais satisfeitas.

A promoção do consumo sustentável possui uma dimensão com ênfase na eficiência de consumo associada aos recursos que são utilizados nos processos produtivos, o que pode ser alcançada através de melhorias tecnológicas (Fuchs & Lorek, 2005). Grande parte das ações políticas desenvolvidas em prol do consumo sustentável têm se empenhado mais no combate às consequências negativas das práticas de consumo, envolvendo ações de curto prazo, do que na compreensão, no questionamento e na transformação desta prática (Dolan, 2002; Holt, 2012; Jackson, 2006; Lorek & Spangenberg, 2014). Busca-se equacionar os seus impactos negativos ao invés de identificar as causas e combatê-las de forma efetiva. Em um levantamento teórico de estudos realizados sobre o tema, nos últimos 5 anos, foram identificados direcionamentos para o tema atrelados tanto a aspectos da produção, quanto ao comportamento e atitudes dos consumidores, bem como aos sistemas que permeiam a relação entre esses dois processos, conforme se pode observar na Figura 1.

Nesse contexto, constata-se que a proposta de consumo sustentável considera o impacto socioambiental do consumo como uma questão de política e de mercado relacionada às propostas de desenvolvimento sustentável e re-

FIGURA 1. PRINCIPAIS PALAVRAS-CHAVE DOS ESTUDOS SOBRE CONSUMO SUSTENTÁVEL NOS ÚLTIMOS 5 ANOS



FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES A PARTIR DE REVISÃO TEÓRICA.

quer uma mobilização de processos mais amplos que envolvam a atuação e articulação de diversos atores para atingir metas sustentáveis. Isto porque as mudanças que podem ser alcançadas por grupos isolados, como consumidores ou produtores, são limitadas (Jackson, 2006; Thøgersen, Haugaard, & Olesen, 2010) e não atendem aos preceitos do consumo sustentável, principalmente, porque apenas convocam as pessoas a comportar-se “certo” dentro de estruturas “erradas” (Lorek & Spangenberg, 2014).

A adoção de padrões de consumo e estilos de vidas mais sustentáveis apresentam sempre grandes desafios, pela sociedade que tem sido resistente às mudanças que interfiram na sua comodidade e bem-estar, mas, atualmente, processos que permitem o acesso e o incentivo para práticas cotidianas que atuem em promoção do consumo sustentável (Schutz & Luckmann, 2017).

tem se tornado alvo de soluções e estes processos têm garantido desenvolvimento em comunidades em que as inovações sociais estão localizadas, elas são resultado do conhecimento aplicado a necessidades sociais por meio da participação individual e coletiva, havendo interação e cooperação de todos os atores envolvidos, com o objetivo de gerar soluções novas e duradouras para a sociedade em geral.

Muitas pesquisas de campo já demonstraram que indivíduos em todas as esferas da vida e em todas as partes do mundo se organizam voluntariamente de para obter os benefícios do comércio, oferecer proteção mútua contra riscos e criar e aplicar regras que protejam os recursos naturais (Ostrom, 2000).

3. INOVAÇÃO SOCIAL

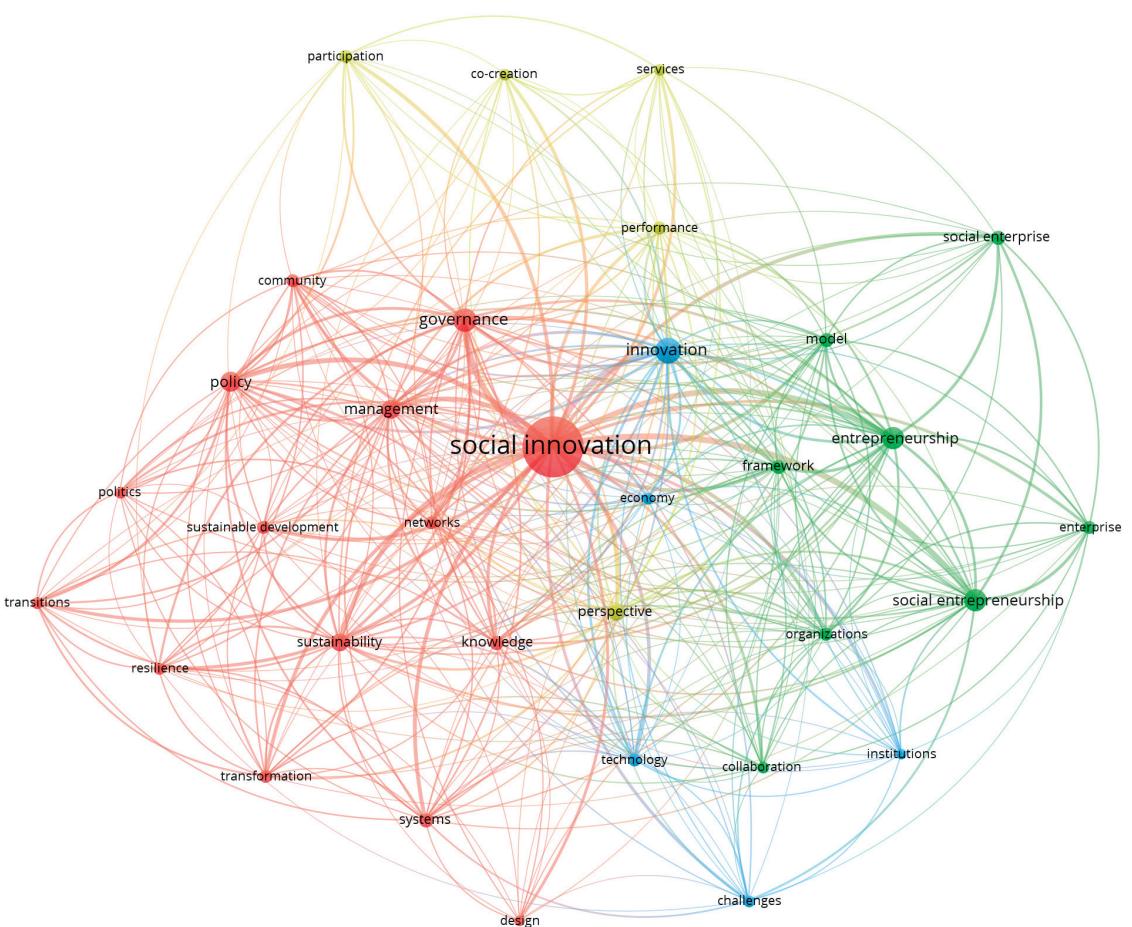
Entre as décadas de 1960 e 1980 a inovação social estava muito associada ao campo acadêmico, posteriormente na década de 80 ela começa a ser associada aos processos institucionais, ligados a competitividade das empresas. Associavam a inovação social a inovação, contudo atualmente sabe-se que ambas possuem focos divergentes da inovação social, que possui uma natureza não mercantil, tendo como base a produção e desenvolvimento coletivo (André & Abreu, 2006). Os artigos publicados mais recentemente sobre a temática demonstram essa multiplicidade de abordagens, conforme Figura 2.

Essencialmente, o foco na inovação social surge devido aos problemas indesejados e implicações sociais (Gabriela, 2012), como uma alternativa para melhorar as condições de vida de populações expostas a vulnerabilidades, ambientais, econômicas e sociais. Emerge de um processo de necessidade e opta por trabalhar com desenvolvimento social e mercadológico de forma sustentável, mantendo os desafios de negócios de impacto social. Ela ajuda a compreender melhor, ilustrar e materializar ações grupais para promover o consumo sustentável (de Oliveira, Correia, & Gomez, 2018).

Segundo Caron (2007), a inovação social aborda a discussão de alternativas de crescimento e desenvolvimento das comunidades e dos indivíduos, tendo como resultado central melhores condições de vida e bem-estar. Ela não deve ser compreendida só como uma busca de suprir as necessidades sociais provocadas pela ausência do Estado, mas também deve ser compreendida como uma oportunidade de resposta às múltiplas crises sociais, econômicas e ambientais (Pisano, Lange, & Berger, 2015).

André e Abreu (2006) trazem a perspectiva da inovação social como uma

FIGURA 2. PRINCIPAIS PALAVRAS-CHAVE DOS ESTUDOS SOBRE INOVAÇÃO SOCIAL NOS ÚLTIMOS 5 ANOS



FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES A PARTIR DE REVISÃO TEÓRICA.

metodologia que gera mudança social, com base em três atributos: satisfação de necessidades humanas não satisfeitas pelo mercado; acesso a inclusão social e capacitação dos agentes sociais. A inovação social provoca uma mudança no processo de produção, consumo e adaptações nas relações sociais, conduzindo a uma inclusão dos indivíduos no mercado e no atendimento às suas necessidades, além de modificar as relações de poder, ela dissemina o conhecimento e soluções de fácil aplicabilidade pela própria comunidade que tenha como características o saber local (Bittencourt & Ronconi, 2016; Howaldt & Schwarz, 2016). A cooperação entre atores na co-

munidade favorece o desenvolvimento de políticas públicas que impactam positivamente na ampliação do benefício social, a partir de princípios de normas sociais compartilhadas (Ostrom, 2000).

Tendo esta compreensão do conceito de inovação social, percebe-se que dentro de suas dimensões, ocorre mudanças na perspectiva de processo e resultado, contribuindo para a alteração das relações de poder e promovendo os atores sociais como agentes ativos no processo de criação de valor para os interesses dos grupos sociais e da comunidade (Cloutier, 2003; Correia et al., 2016). Isso possibilita o empoderamento dos indivíduos na esfera pública e amplia a sua capacidade de resolver melhor os problemas de ação coletiva (Ostrom, 2000).

A concretização dessas mudanças nos processos ocorre efetivamente quando se tem a mobilização das pessoas que estão à margem da sociedade, em busca da resposta que permita a inclusão social, um melhor relacionamento com os demais atores sociais e a interação entre comunidades (Davies, Simon, Patrick, & Norman, 2012). Dessa forma, atores sociais e comunidades buscam soluções tecnológicas e organizacionais para seus contextos, fornecem exemplos de auto-gestão, e desenvolvem habilidades reflexivas e auto organizacionais (Moulaert, Martinelli, González, & Swyngedouw, 2007).

No contexto do consumo sustentável, os inovadores sociais atuam como produtores ou co-produtores. Às vezes, isso pode fazer parte do sistema de inovação sociotecnológica cuja inovação leva em consideração como a inovação e o processo são compreendidos, quais valores e objetivos estão relacionados para a mudança do sistema, que formas de vontade social e institucional precisam ser inventadas e quais atores envolvidos permitem que as soluções precisem ser solicitadas (Falk & Ryan, 2007; Khan, 2008).

Na produção da inovação social pode-se considerar “a discussão das condições que permitem e favorecem a inovação social inclui, por um lado, os recursos necessários ao processo, e, por outro, as dinâmicas associadas à consolidação e difusão da inovação” (André & Abreu, 2006, p.08). Dessa forma, é necessário compreender o contexto de implementação e difusão da inovação social e da realidade local. Os conhecimentos tradicionais e as relações entre as comunidades favorecem na difusão das inovações, além de possibilitar uma rede de cooperação e compartilhamento, a inovação social deve buscar estimular o potencial dos atores locais.

Inovação social relaciona-se a inovações sociotécnicas em uma perspectiva bottom-up, através do estímulo da autoprodução, indicando pessoas que, em sua vida cotidiana, se organizam para obter os resultados em que estão

diretamente interessados; e a expressão de autoprodução de qualidade social refere-se ao processo pelo qual, através da busca ativa de resolução de seus problemas, o projeto tem o efeito de (mais ou menos deliberadamente) reforçar o tecido social (Backhaus, Genus, Lorek, Vadovics, Wittmayer, 2017; Khan, 2008).

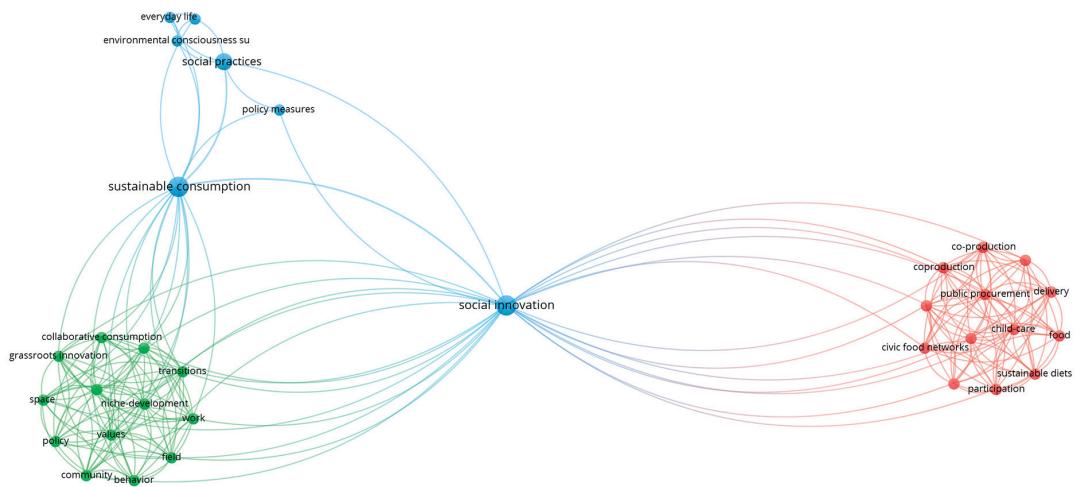
A inovação social, portanto, direciona na necessidade de um foco mais explícito sobre o consumo sustentável, não só a durabilidade das atividades socialmente inovadoras, mas também no impacto sobre as relações sociais, patrimônio, cultura, economia e práticas equilíbrio ecológico. Neste sentido, as inovações sociais, por um lado ajudam a envolver os atores (individual, grupos, comunidades, instituições e governo) com seus objetivos, tais como a mudança climática e esgotamento dos recursos naturais; e por outro lado, reforçam a da sustentabilidade (de Oliveira et al., 2018; Mehmoor & Parra, 2013) um pacto geracional. A inovação social, portanto, pode ajudar a compreender melhor, ilustrar e materializar ações coletivas para promover o consumo sustentável.

4. INOVAÇÕES SOCIAIS PARA O CONSUMO SUSTENTÁVEL

Os problemas ambientais, econômicos e sociais que se apresentam ao mundo sublinham a necessidade de desenvolver inovações sociais no âmbito do consumo sustentável, procurando soluções inovadoras para superar esses problemas. Esta perspectiva pode ajudar a superar a desconexão entre crescimento econômico e bem-estar social. Conforme já abordado anteriormente, a inovação social se refere à forma como os indivíduos, grupos e comunidades se mobilizam para enfrentar os desafios causados pelas demandas da sociedade não atendidas e tem fortes conotações em termos de esforços sociais e institucionais para implementar os caminhos da sustentabilidade. As políticas e as ações voltadas ao consumo sustentável podem ser potencializadas através da operacionalização de inovações sociais (Mehmoor & Parra, 2013). Os principais aspectos que permeiam essa relação podem ser observados na Figura 3.

Tendo em vista que o consumo sustentável articulado com a inovação social se contorna como medidas que amenizam as desigualdades sociais, sendo também uma resposta aos modelos convencionais de consumo. As iniciativas de inovação social surgem mediante a necessidade de um modelo de desenvolvimento sustentável, fortalecendo a construção de uma nova realidade social, no qual os atores são agentes ativos nos papéis decisivos para o desenvolvimento local e retorno social e econômica para a comu-

FIGURA 3. MAPEAMENTO DAS RELAÇÕES ENTRE INOVAÇÃO SOCIAL E O CONSUMO SUSTENTÁVEL NA LITERATURA



FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES A PARTIR DE REVISÃO TEÓRICA.

nidade. Isso remete a mudanças estruturais decorrentes de novas práticas desses atores sociais.

Dentro desse contexto, Jaeger-Erben *et al.* (2015) construíram uma tipologia de inovações sociais no âmbito do consumo sustentável, com base em quatro dimensões centrais: 1) a inovação das práticas sociais alternativas, descrevendo o grau de mudança introduzido (novos significados, materiais, configurações, competências), em contraste com as rotinas estabelecidas; 2) o grau de formalidade das inovações sociais (cooperativas, plataformas, iniciativas temporárias), associada a forma de estabilização; 3) o grau de envolvimento pessoal dos atores para implementação das práticas alternativas e para absorção nas rotinas cotidianas; 4) o grau de communalidade, por entender que as inovações sociais são sempre práticas compartilhadas ou coletivas. O modelo defende que para cada inovação social pode haver uma incidência alta, média ou baixa, conforme indicado na Figura 4.

A partir dos princípios básicos da inovação social e as quatro dimensões acima propostas, foram identificados cinco tipologias de inovação social para o consumo sustentável, a saber: *do-it-together*; consumo estratégico; compartilhamento de comunidades; *do-it-yourself*, e consumo que aumenta a utilidade (*utility-enhancing consumption*).

FIGURA 4. DIMENSÕES E OS GRAUS DAS DIMENSÕES PRINCIPAIS

Diferentes graus das quatro dimensões principais da descrição da tipologia			
Dimensão/grau	Alto	Médio	Baixo
Inovatividade	Estabelecimento de uma nova prática, incluindo uma nova rede de práticas de consumo e infraestruturas conectadas	Novas configurações / condições de contexto para novas práticas ou novos elementos dentro das práticas existentes	Mudança de elementos dentro das existentes configurações / condições de contexto e / ou práticas de consumo existentes
Comunalidade	Formação de comunidades com alto relevância para a identidade pessoal na base de valores compartilhados	Curto prazo ou orientado para o alvo formação de grupos ou comunidades	Baixa ou nenhuma necessidade de formar grupos
Engajamento pessoal	Os consumidores organizam condições de contexto para consumo sustentável por si e estão envolvidos além do consumo	Os consumidores estão envolvidos além consumo ativado por terceiras partes e acompanhados nos seus envolvimentos	A atividade diz principalmente respeito ao consumo, como o uso de serviços alternativos ou produtos
Formalidade	Formação de empresas, cooperativas, associações, relações formais	Fornecedores parcialmente profissionais, prática é, no entanto, principalmente realizado informalmente	As práticas são individualizadas e realizado em um contexto formalizado, muitas vezes organizado por profissionais fornecedores

FONTE: ADAPTADO DE JAEGER-ERBEN ET AL., 2015

A dimensão *Do-It-Together* (façamos juntos) consiste na auto-organização de espaços sustentáveis de consumo, por meio de metodologias de produção e consumo, utilizando-se de estruturas alternativas se tornam organizados pelos próprios consumidores. As inovações dentro dessa tipologia ocorrem por meio de inovações nos processos e revisões no ciclo do produto, os principais objetivos são a inclusão de uma visão de estilos alternativos de vida e organização social. As inovações sociais para consumo sustentável deste tipo caracterizam-se por um alto grau de comunhão, inovação, auto engajamento e formalidade. Os atores nesses empreendimentos compartilham um conjunto alternativo de valores ou ideias, em sua maioria, exibem um alto grau de engajamento pessoal e identificação com a nova comunidade.

A dimensão *Do-It-Yourself* (faça você mesmo) estimula o apoio as competências e oferece facilidades para a autoprodução, processamento e reparação de produtos, com base princípio de “consumo de aumento de competências”. Competências tem duas denotações: são um pré-requisito para tal práticas alternativas e, em parte, moldar a reprodução constante do significado das práticas e por outro lado uma conexão com o princípio do consumo “recurso-luz e evitando os resíduos” como em termos de reparação versus eliminação. A constituição dessa dimensão possibilita uma rede de compartilhamento de informações, além de promover a interação entre comunidades.

Dentro da dimensão *Strategic consumption* (Consumo Estratégico), os consumidores mais ativos passam a atuar com mudanças nos seus padrões de consumo, mudanças de comportamento dentro dos sistemas estabelecidos de mercado. São formados a curto prazo e a adesão é mais flexível, embora ainda possa ter um alto potencial de identificação. A “criação da comunidade” é um princípio básico. A inovação é caracterizada por uma mudança de mentalidade do consumidor e métodos de conscientização. Engajamento pessoal pelos consumidores, solução proposta é ativar consumidores para consumo estratégico em termos de ações conjuntas integrando-os como “promissores” no desenvolvimento de produtos ou serviços. A mobilização é frequentemente realizada por terceiros, incluindo organizações ambientais ou de consumidores.

Na dimensão *Utility enhancing consumption* (Consumo que aumenta a utilidade), a inovação ocorre nos modelos produtivos e na utilidade dos produtos, são apresentados como uma alternativa às práticas estabelecidas em que os recursos e os produtos são ineficientemente utilizados. Os modos ou orientações básicas aqui são “utilitário e orientado para a necessidade” e consumo de “recurso-luz e desperdício de resíduos”, ambos vistos como um melhor ajuste entre o valor da utilidade dos produtos e a essência da necessidade do consumidor. Além de ampliar a vida útil do produto.

A dimensão *Charing communities* (Economia Compartilhada), promove novas estruturas de facilitação para consumo colaborativo. Responder aos impactos negativos gerados pelo consumo de massa e o consumo ineficiente de produtos. Nesta tipologia a inovação caracteriza às novas configurações sociais que são criadas, facilitando o consumo, troca ou compartilhamento de produtos e serviços.

Percebe-se o quão as práticas de consumo surgem dentro de uma sociedade como parte de iniciativas inovadoras dos próprios consumidores, quando

é observado que as experiências levam os atores institucionais e sociais a introduzir mudanças para o consumo sustentável e buscar formas de promover essas iniciativas e ampliar sua sustentabilidade (Jaeger-Erben et al., 2015). A correlação entre as áreas de inovação social e consumo sustentável, proporciona uma mobilização civil em uma mudança de estilos de vida com focos mais sustentáveis, tendo também como objetivo a amenização das desigualdades no acesso ao consumo. Oferece, portanto, aos cidadãos a oportunidade de solucionar problemas sociais, econômicos e ambientais.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa foi concebida com o objetivo de analisar as iniciativas de inovação social voltadas a promoção do consumo sustentável no Semiárido Brasileiro, a partir do modelo proposto por Jaeger-Erben et al. (2015). Para a obtenção do objetivo estabelecido, foi realizada uma pesquisa com abordagem qualitativa, envolvendo uma abordagem de natureza interpretativa e naturalista de seu objeto de estudo (Denzin, Lincoln, & Giardina, 2006). Desempenhou-se um estudo de caso de natureza descritiva buscando levantar as iniciativas de inovação social voltadas à promoção do consumo sustentável que estão sendo adotadas no semiárido brasileiro.

Ao analisar o contexto das inovações sociais e do consumo sustentável na abordagem do semiárido, percebeu-se que existem algumas práticas que são desenvolvidas como estratégias de convivência com as realidades e desafios locais. O semiárido brasileiro é das regiões que mais sofre pelas condições naturais da seca, com reflexo das condições climáticas dominantes, a hidrografia é pobre, fato que dificulta o desenvolvimento da principal atividade econômica da região, a agricultura. As condições hídricas são insuficientes para abastecer as famílias locais, juntas a períodos de ausência de chuvas, castigam os sertanejos submetendo-os às condições de desgaste físico e psicológico (IBGE, 2010). Assim, escolha deste método para a realização desta pesquisa ocorreu diante da necessidade de se descrever os processos envolvidos nessas iniciativas e identificar as mudanças em termos que práticas de consumo que estão sendo alcançadas nesta região, por ser um potencial caso emblemático de inovação social que gera impacto na satisfação das necessidades de consumo.

Utilizou-se da técnica do estudo de caso, por ser considerado o método mais apropriado para questões que envolvem o “como” e o “por que” (Yin, 2015). Na coleta de dados utilizou-se de dados e evidências de diferentes naturezas, como: a pesquisa bibliográfica, como forma de obter embasa-

mento teórico, a pesquisa documental para levantar dados e informações necessárias sobre os objetos de estudo.

Como delimitação para identificação das iniciativas existentes, adotou-se como critério, os projetos vinculados a Articulação do Semiárido (ASA). A ASA trouxe um debate acerca da realidade vivenciada pelo território do semiárido e o entendimento de que a seca não pode ser combatida, mas é necessário aprender a lidar com as especificidades da região e buscar alternativas endógenas para sua convivência. O fundamento da atuação da ASA está no compromisso com as necessidades, potencialidades e interesses das populações locais daquele território, em especial os/as agricultores/as familiares, o que inclui as questões relacionadas a conservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos seus recursos naturais, bem como a quebra do monopólio de acesso à terra, água e outros meios de produção.

A escolha das iniciativas analisadas nesta pesquisa ocorreu a partir de alguns critérios estabelecidos: 1) ser iniciativas em comunidades cujo trabalho se acompanhe parcialmente o conceito de desenvolvimento local e consumo sustentável; 2) ser baseado em padrões de mudanças de comportamento de consumo e estruturas organizacionais; 3) ter como objetivo criar meios de inclusão social e satisfação das necessidades; 4) introduzir algo novo associado às práticas de consumo para sua localidade que seja considerado uma inovação social; e 4) que tenham a participação da sociedade civil.

Os dados foram analisados por da utilização da técnica de análise de conteúdo, compreendida como um conjunto de técnicas de análise que envolve procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das informações coletadas (Bardin, 2011). Os resultados foram analisados de forma qualitativa e serão apresentados em detalhe na próxima seção.

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O semiárido brasileiro é formado por 89,5% dos estados do Nordeste, tendo cerca de 26,62 milhões brasileiros vivendo na região (ARTICULAÇÃO, 2018). A dificuldade no acesso hídrico, ao atendimento de necessidades básicas como saúde e alimentação, é um reflexo de políticas ineficientes e de uma ausência de mobilização social para mudar a realidade ao qual estão expostos, existe uma inércia por parte dos atores sociais e institucionais. Uma das marcas do semiárido é o seu bioma, a Caatinga, tendo uma área remanescente de 734.478 km². Práticas como o desmatamento para retirada

de lenha contribuem para a desertificação, a seca e a perda da biodiversidade afetando ainda mais os problemas socioeconômicos da região (ARTICULAÇÃO, 2018).

O semiárido brasileiro é das regiões que mais sofre pelas condições naturais da seca, com reflexo das condições climáticas dominantes, a hidrografia é pobre, fato que dificulta o desenvolvimento da principal atividade econômica da região, a agricultura. As condições hídricas são insuficientes para abastecer as famílias locais, juntas a períodos de ausência de chuvas, castigam os sertanejos submetendo-os às condições de desgaste físico e psicológico (Pontes & Campos, 2017).

Busca-se contribuir para a implementação de ações integradas para aquele território, fortalecer inserções de natureza política, técnica e organizacional, demandadas das entidades que atuam nos níveis locais e apoiar a difusão de métodos, técnicas e procedimentos que contribuam para a convivência com o semiárido. A proposta é sensibilizar a sociedade civil, os formadores de opinião e decisões políticas para uma ação articulada em prol do desenvolvimento sustentável a partir das potencialidades daquele território; contribuindo, assim, para a formulação de políticas estruturadoras para o seu desenvolvimento, bem como para monitorar a execução das políticas públicas (Passador & Passador, 2010).

Programas de assistencialismo público são voltados para a área como uma tentativa de amenizar os impactos causadas pelo fenômeno na condição de vida da população local. Contudo tendo uma nova perspectiva sobre o fenômeno não se busca combatê-la, mas sim estratégias de convivência que amenizem os seus efeitos sobre a população local, a busca por negócios de impacto social gerando inovações sociais que permitam enxergar essa população como agentes transformadores da sua realidade local, a implementação de inovações sociais que compartilhar conhecimento e técnicas, auxiliando os sertanejos.

Nesse contexto, este estudo teve como unidade de análise as iniciativas desenvolvidas e apoiadas pela ASA, por se caracterizar como uma organização social que tem como objetivo defender, propagar e implementar projetos de convivência com o Semiárido. Essa rede conecta pessoas organizadas em entidades que atuam em todo o Semiárido defendendo os direitos dos povos e comunidades da região (ARTICULAÇÃO, 2018).

Atualmente, a ASA representa mais de 700 organizações da sociedade civil do semiárido, e se destaca pela conquista de reunir propostas das enti-

dades as quais representa em um esforço coletivo de articulação política regional da sociedade civil organizada, no semiárido brasileiro, como uma organização apartidária e sem personalidade jurídica, regida por mandato próprio. O fundamento da atuação da ASA está no compromisso com as necessidades, potencialidades e interesses das populações locais daquele território, em especial os/as agricultores/as familiares, o que inclui as questões relacionadas a conservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos seus recursos naturais, bem como a quebra do monopólio de acesso à terra, água e outros meios de produção.

Para melhor entendimento de como as iniciativas de inovação social e consumo sustentável ocorrem no semiárido, as subseções seguintes apresentam os níveis de dimensões análise propostos no modelo de Jaeger-Erben et al. (2015).

6.1. DIMENSÃO DO-IT-TOGETHER

Para iniciativas da dimensão *Do-it-together* enfatiza-se exemplos baseados no poder de articulação entre os atores sociais, como agricultura apoiada pela comunidade. Nesse contexto, sua formação não é vista apenas como um meio de organizar o consumo de maneira diferente, mas também pode ser vista como um valor em si.

As iniciativas identificadas nesta dimensão foram: Produção Agroecológica Integrada e Sustentável (PAIS); Sementes do Semiárido; Fundos de Pasto; e Uma Terra e Duas Águas (P1+2). Essas inovações têm um poder de articulação entre a localidade e as pessoas envolvidas no processo. A formação de uma comunidade permite uma articulação com mais voz ativa mediante os atores institucionais, estimulando desta forma, a communalidade. A gestão destas iniciativas estimula no ator social um comportamento de cooperação, coesão, e solidariedade, tendo um engajamento dos atores sociais envolvidos no contexto de convivência das suas realidades locais, mobilizando-se, através de ações coletivas, na busca por novas práticas de interação com os demais atores.

Essa interação promove uma rede de cooperatividade, na qual os atores envolvidos desempenham um papel de articulador, tendo o seu desempenho interligado a dois atributos: o da conectividade, considerado como a capacidade de facilitar a comunicação, e da coerência, pelo compartilhamento de interesse entre os objetivos da inovação social mediante a necessidade dos atores sociais. Os mesmos se posicionam estratégicamente no processo de

inovação social, em uma articulação de cooperativismo, em virtude do não atendimento das suas necessidades básicas (André & Abreu, 2006).

Os desafios desses atores é construir um compromisso intensivo e duradouro, além da formação de diversas competências e captação de recursos necessários. As respostas para estes emergem de forma estratégica, como o fornecimento de espaços experimentais, suporte com recursos materiais e financeiros, busca-se também por meio de dinâmicas de grupos estimular na comunidade um pensamento em rede (Gabriela, 2012), demonstrando o envolvimento dos atores sociais e os benefícios que a inovação irá proporcionar ao ambiente.

O engajamento pessoal nas tipologias identificadas é alto, resultante da convergência entre os valores e motivações dos atores na atuação conjunta proporcionando a solução com o engajamento e eficiência (Davies et al., 2012; Ostrom, 2000) em busca de soluções coletivas. Na categoria de formalidade se tem uma alta adesão dos atores sociais para a formação de cooperativas e associações, tendo como consequência um maior grau de formalização nas relações. O caráter inovatividade é baixo devido ao fato de adotarem, em muitos casos, modelos já existentes em outros espaços, fazendo apenas uma adaptação para a realidade local.

Desta forma, os atores sociais na tipologia Do-It-Together têm uma função de ser um interlocutor entre a produção, desenvolvimento e execução das iniciativas sociais dentro de suas comunidades. O ator deve caracterizado por uma liderança democrática, na qual busca a coesão entre os objetivos dos diversos atores sociais, com a finalidade de promover a comunidade um bem-estar e uma melhoria nas condições de vida comunitária.

6.2 DO-IT-YOURSELF

A Dimensão *Do-It-Yourself* pode ser vista como uma solução potencial para uma imaturidade e incompetência dos consumidores nos sistemas convencionais de provisão (Jaeger-Erben et al., 2015). São promovidas práticas que dependem de habilidades específicas do próprio consumidor para produzir e processar um bem de consumo necessário.

As iniciativas de inovação social focadas no Do-it-yourself são vinculadas à cooperação entre os atores sociais envolvidos na co-criação, co-produção e difusão da inovação. Desse modo, foram identificadas as seguintes iniciativas: Uma Terra e Duas Águas (P1+2) e Fossas Agroecológicas. Ao analisar

tais iniciativas, observa-se que na medida em que acontece a reestruturação da rede de atores sociais, é provocada uma redefinição de orientações culturais que formaliza a adoção da nova gestão das relações sociais e redireciona o estabelecimento de novas formas de fazer as coisas, seja através do desenvolvimento de novos serviços, processos, produtos ou novas formas de organização das relações sociais.

Nesse contexto, as inovações são difundidas com base nas habilidades específicas do consumidor para produzir e processar bens de consumo necessários buscando desafiar os sistemas de produção e consumo de massa, a tentativa de conscientizar o ator social dos impactos causados por essa produção (Jaeger-Erben & Offenberger, 2014).

Percebe-se, assim, que as práticas investigadas de *Do-It-Yourself* podem ser bastante exigentes e potencialmente requerem um alto nível de habilidades e talentos específicos. Esse contexto permite o apoio das competências dos atores sociais possibilitando uma autoprodução e processamento, com o princípio de ser o consumo de melhoria. Os atores sociais nesta dimensão atuam com suas habilidades, atitudes e comportamentos pessoais colaborando para o desenvolvimento e promoção da inovação (Correia et al., 2016).

Dentro da categoria de inovatividade, o grau de atuação é médio. Os atores sociais repensam novas configurações de consumo e produção mediante as práticas existentes. O engajamento pessoal é na maioria dos casos alto, tornando-se necessária a participação do ator social, com suas competências e fatores pessoais, a exemplo do tempo e o dinheiro. Geralmente a competência é engajada por reuniões com facilitadores e trocas de experiências entre os atores, permitindo o estímulo ao conhecimento e desenvolvimento de habilidades.

As inovações na dimensão *Do-it-yourself* exigem um alto nível de habilidades e talentos específicos, fazendo-se necessário distinguir os graus de dificuldade entre as práticas, de tal forma que pode se desenvolver medidas de apoio e estimular os atores sociais a adquirem as habilidades de produzir, processar ou consertar bens de consumo em seu próprio trabalho e bens necessários à sua sobrevivência.

A communalidade é baixa, não existe a necessidade de formação de grupos. A formalidade é considerada baixa, as práticas são individualizadas e realizadas em um contexto formalizado, muitas vezes organizado por profissionais e fornecedores. Os graus baixos nessas categorias são principalmente pelo foco na atividade individualizada e no regimento do desenvolvimento de competências e atitudes pessoais.

Os atores sociais nessa tipologia têm o papel propulsores em um novo molde para o trabalho autônomo, atuando com alternativas para o consumo de manufaturados, mudando o significado da produção convencional (de Oliveira et al., 2018). A tipologia permite uma reflexão do ator social sobre as suas práticas de autoaprendizagem e promove o seu papel de articular com atores institucionais locais, como busca de patrocínio ou cooperação com a inovação criada.

6.3 STRATEGIC CONSUMPTION

A dimensão do Consumo Estratégico coloca ênfase nos bens de consumo que são desperdiçados e não são suficientemente valorizados nas práticas convencionais de produção e consumo (Jaeger-Erben et al., 2015). Esta solução está orientada para diferentes sistemas de provisão que podem, por exemplo, redefinir o desperdício como um recurso e transformá-lo em produtos novamente. Percebe-se, assim, que a adoção e difusão de práticas alternativas pode ser difícil, uma vez que as estruturas facilitadoras geralmente ainda não estão estabelecidas e o produto é adquirido sob demanda.

Nas iniciativas identificadas que foram o Biodigestor e os Quintais Agro-ecológicos com cisterna de enxurrada, percebeu-se uma participação mais ativa dos consumidores de maneira sustentável, com soluções orientadas para a reutilização de bens descartados no ecossistema, promovendo o retorno dos mesmos ao mercado de consumo.

A categoria da inovatividade tem grau moderado, partindo da premissa de mudar-se o papel do consumidor, alinhar os pensamentos dos consumidores para a ação conjuntas. A iniciativa acontece quando ela é trazida de outras origens para ser replicado no local e sua adesão é flexível e torna-se acessível a curto prazo.

O engajamento das pessoas é essencial para as estratégias que devem ser elaboradas para aumentar a vida útil do produto, para que estas sejam totalmente sustentáveis, por isso esta dimensão tem um alto nível dentro desta tipologia, pois propõem aos consumidores ações conjuntas integrando-os como “promissores” no desenvolvimento de produtos ou serviços. Sabendo-se, que mesmo com a alta rotatividade de pessoas neste processo, percebe-se que a communalidade é alta por causa da formação da sociedade em redes para o consumo. A mobilização é realizada por mediadores, o que inclui instituições ambientais ou de consumidores (de Oliveira et al., 2018), a formação de uma comunidade não é vista apenas como um meio de

organizar o consumo de forma diferente, mas também pode ser visto como um valor em si.

O desenvolvimento de comunidade ou grupos ocorrem em curto período de tempo de forma mais flexível. O ator social na tipologia Strategic consumption atua com metodologia de reavaliar e recriar o ciclo de vida dos produtos (Jaeger-Erben et al., 2015). Os atores são movimentados por campanhas de curto prazo para um consumo mais consciente e posteriormente se alinham para tentar desenvolver algo com mais impacto.

O Strategic consumption faz com que os atores sociais ajam também sob a premissa da política dos 3Rs (Reducir, reutilizar e Reciclar), e atuam como administradores na formação de redes que facilitam o consumo sustentável e compartilhado com o objetivo de uma atuação mais sustentável no processo de produção de bens e consumo no mercado convencional (Jaeger-Erben et al., 2015; John, Jaeger-Erben, & Rueckert-John, 2016).

6.4 UTILITY ENHANCING CONSUMPTION

A falta de possibilidades de usar produtos com eficiência muitas vezes forma a base do “consumo orientado para a necessidade e a utilidade”, mas com soluções direcionadas a práticas individuais (Jaeger-Erben et al., 2015). Estes incluem formas alternativas de produção ou prestação de serviços que tentam responder diretamente às necessidades reais dos consumidores e evitar arranjos ineficientes.

As iniciativas identificadas foram as Feiras Agroecológicas. Elas possuem uma organização altamente formalizada e oferece um alto grau de estabilidade e confiabilidade ao consumidor. Os atores sociais precisam ter ou devem adquirir competências organizacionais e de gestão e, muitas vezes, precisam investir recursos antecipadamente, correndo o risco de não haver demanda suficiente para o que eles oferecem.

As iniciativas vinculadas a ASA vêm apoiando o desenvolvimento de práticas empreendedoras, permitindo que os atores sociais tenham acesso à mercados locais pela agricultura familiar. As feiras agroecológicas se constituem um exemplo de tal prática, uma vez que funcionam como espaços destinados à comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar e que apresentam como característica principal a produção e comercialização de alimentos sem agrotóxicos, e a venda direta ao consumidor final, eliminando assim, os atravessadores.

As feiras agroecológicas podem ser consideradas como uma prática de consumo orientada para a necessidade e a utilidade por fortalecer a produção do agricultor familiar, ampliar sua renda e capacitá-lo para realização de novas práticas de cultivo sustentável. Assim, a inserção dos agricultores nas feiras agroecológicas motivou novas práticas de trabalho, através da introdução de sistemas agroecológicos de cultivo; gerou mudanças nas relações sociais, pela participação coletiva dos agricultores; fortaleceu o arranjo institucional da ASA; proporcionou a aprendizagem coletiva, na busca pelo atendimento aos interesses da coletividade, por meio da cooperação entre os envolvidos.

A inovatividade é percebida em um grau moderado, as práticas são adaptadas para um modelo sustentável, no qual possibilite o atendimento das necessidades básicas do cidadão que se encontra em situações vulneráveis, a inovação está relacionada nesta tipologia com as configurações de compartilhamento. O engajamento pessoal é moderado, baseado em perspectivas de cooperação e relações temporárias, os atores sociais são motivados por hábitos de consumo conjuntos.

O grau de formação da comunalidade é moderado, o foco não é a criação de uma comunidade, mas sim práticas de consumo possíveis por meio de comunidades, logo se faz necessário a presença de pessoas que possuam hábitos de consumo semelhante, referem-se à expansão das possibilidades de apropriação. A comunidade desempenha um papel na capacitação de indivíduos para melhorar ou até satisfazer as necessidades do consumidor. O grau de formalidade é moderado, existe a participação de stakeholders, contudo, a maioria das relações são efetuadas de maneira informal. As práticas de troca ou partilha ocorrem em alguns casos baseadas em métodos como o escambo.

Os atores sociais nesta tipologia geralmente não estão organizados estratégicamente. Em alguns casos se alinham com agente institucionais para facilitar a captação de recursos e a promoção da inovação social. Desempenha um papel de articulador e disseminador dentro da comunidade, geralmente são vistos como agentes participantes em uma mudança cultural das práticas de consumo tradicional.

6.5 SHARING COMMUNITIES

O consumo compartilhado também é baseado na formação da comunidade, mas principalmente em curto prazo e orientado para a satisfação das

necessidades de consumo. O compartilhamento, a troca e outras formas de consumo colaborativo de comunidades de compartilhamento podem se conectar a formas de consumo tradicionais, mas marginalizadas, e têm o potencial de se tornar uma alternativa “real” às práticas tradicionais atuais (Jaeger-Erben *et al.*, 2015). Isso implicaria estabilizar estruturalmente o consumo colaborativo, melhorando as situações e os benefícios legais daqueles que organizam e gerenciam tais comunidades e das práticas de compartilhamento que eles permitem.

Como inovação social associado a comunidades de compartilhamento foram os Fundos Rotativos Solidários, compreendidos como uma poupança comunitária, na qual a gestão é formada pelas próprias pessoas da comunidade. Cada membro participa com doações voluntárias de diversos recursos, também pode ocorrer doações de fontes externas para a comunidade.

Surgem pela iniciativa de um grupo de pessoas com interesses comuns, buscando geralmente, melhoria nos processos produtivos para agricultura e pecuária, como a construção de cisternas e a criação de animais. Suas características incluem: a não existência de intermediários, por ser organizado pelos próprios agricultores; ser baseado na confiança entre os envolvidos, no que se refere ao pagamento das parcelas; aos critérios estabelecidos para a definição das primeiras famílias beneficiadas; e que todos, serão beneficiados.

A inovatividade é percebida em um grau moderado, no qual o ator social passa a exercer o papel de empreendedor agindo de maneira criativa para solucionar os desafios de acesso ao consumo de necessidade básicas. Os modelos de negócio são baseados em interações sociais e uma rede de cooperativismo. O engajamento pessoal é alto, os consumidores e os empreendedores dentro dessas iniciativas se organizam em grupos ou instituições, fato que já lhes permitem uma alta formalidade nas iniciativas sociais classificadas nessa tipologia.

A formalidade é baixa, por dificuldade na transferência do conhecimento para outros indivíduos e os desafios em encontrar recursos financeiros para a execução do processo, além de fazer inúmeras tentativas de integração das estruturas de ativação em programas políticos e rotinas institucionais. A communalidade é moderada, ocorrendo em médios e curtos prazos de tempos, os atores se organizam para gerir as inovações dentro da economia compartilhada. Em alguns casos se alinham com agente institucionais para facilitar a captação de recursos e a promoção da inovação social e a legalização da inovação.

O papel desempenhado pelo ator social nessa tipologia é o de empreendedor com perspectivas de trabalhar com a construção de produtos ou soluções substitutas aos convencionais, buscando atingir uma maior parcela do mercado, promovendo mudanças no estilo de vida de alguns consumidores. Nessa tipologia os atores sociais precisam trabalhar com vantagens competitivas para poderem gerar demanda para seus negócios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi de analisar as iniciativas de inovação social voltadas a promoção do consumo sustentável no Semiárido Brasileiro, a partir do modelo proposto por Jaeger-Erben et al. (2015). O conjunto de características naturais e políticas que compõem o semiárido brasileiro trazem como consequência alguns problemas socioeconômicos e socioambientais, os quais tornam a região pouco atrativa para investimentos públicos e privados. Tais fatos fazem com que os agentes sociais deixem de ser passivos e passem a se tornarem ativos.

As iniciativas de inovação social no semiárido brasileiro possibilitam uma reconfiguração no modelo produtivo e apresentam uma possibilidade dos agentes sociais se tornarem pessoas ativas com objetivo de disseminar e compartilhar conhecimento entre as comunidades. Nesse contexto, constatou-se que a grande área de consumo atendida pelas iniciativas é a de alimentação. As práticas de consumo sustentável dentro das inovações sociais na região estão interligadas principalmente com soluções de acesso e distribuição de recursos hídricos e acesso à produção e consumo alimentício. Isto é decorrente do fenômeno da seca, o qual afeta a região de forma agressiva, pela má distribuição de alimentos existente em toda cadeia produtiva local, uma produção concentrada em latifúndios, a qual o objetivo é a exportação e por um sistema de “coronelismo” ainda presente no interior do semiárido.

Destarte, analisando as iniciativas de inovação social estudadas, percebe-se que existe possibilidades de promover mudanças nas práticas sociais interagindo com as diversas áreas do consumo – alimentação, habitação e bens de consumo, o que pôde ser observado a partir do modelo utilizado neste estudo. Os problemas socioeconômicos e ambientais encontrados na região do semiárido são amenizados com políticas e práticas de inovação social e consumo sustentável, permitindo melhores condições de vida e inclusão social. Aos consumidores é possibilitado passar de agentes passivos para serem co-produtores.

Esses desafios inseridos nas demandas sociais esclarece a necessidade de ser ter uma reconfiguração nos modelos produtivos e convencionais de consumo (Backhaus, Genus, Lorek, Vadovics, Wittmayer, 2017). Fazendo com que os atores sociais se tornem agentes ativos dentro de suas comunidades. Como pode se perceber, se tem a possibilidade de amenizar problemas sociais e conviver com a seca, fenômeno climático que marca o semiárido brasileiro, tendo como princípios soluções baseadas em inovação social e consumo sustentável, os quais permitem um custo de implementação baixo e uma replicabilidade dentro da região. Desta forma além de compartilhar soluções, existe também o networking gerado entre os agricultores locais, disseminando conhecimento e experiências.

REFERENCIAS

- Abramovay, R. (2012). *Muito além da economia verde*. São Paulo: Editora Abril : Planeta Sustentável.
- André, I., & Abreu, A. (2006). Dimensões e espaços da inovação social. *Finisterra*, 41(81). <https://doi.org/10.18055/Finis1465>
- ARTICULAÇÃO, N. S. B.-A. (2018). *Semiárido. Recife*. Disponível em:< <http://www.asabrasil.org.br/semiarido>.
- Backhaus, Genus, Lorek, Vadovics, Wittmayer. (2017). Social Innovation and Sustainable Consumption: Research and Action for Societal Transformation, 1st Edition (Hardback) - Routledge [Text]. Recuperado 18 de outubro de 2018, de <https://www.routledge.com/Social-Innovation-and-Sustainable-Consumption-Research-and-Action-for/Backhaus-Genus-Lorek-Vadovics-Wittmayer/p/book/9781138706941>
- Barber, J. (2007). Mapping the movement to achieve sustainable production and consumption in North America. *Journal of Cleaner Production*, 15(6), 499–512.
- Barbosa, L. (2007). BARBOSA, Lívia. Sociedade de consumo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. 68 p. *Horizontes Antropológicos*, (28), 4.
- Bardin, L. (2011). Análise de conteúdo. 3. reimpr. Lisboa: Edições, 70.
- Bittencourt, B. de L., & Ronconi, L. F. de A. (2016). Políticas de inovação social e desenvolvimento: o caso da Bolsa de Terras. *Revista de Administração Pública*, 50(5), 795–818. <https://doi.org/10.1590/0034-7612151759>
- Bourdieu, P. (1984). Espace social et genèse des “classes”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 52(1), 3–14. <https://doi.org/10.3406/arss.1984.3327>
- BRASILEIRO, A. A. D. S. (2011). *O Lugar da Convivência na Erradicação da Extrema Pobreza: reflexões e proposições da Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), no intuito de contribuir para a garantia plena do acesso à água para todas as pessoas no semiárido*. Recife.
- Caron, A. (2007). 4. Inovação Social e o Papel da Indústria. *FIEP–Federação das Indústrias do Estado do Paraná*, 9.
- Cloutier, J. (2003). *Qu'est-ce que l'innovation sociale?* Crises Montréal.
- Correia, S. É. N., Oliveira, V. M. D., & Gomez, C. R. P. (2016). Dimensions of social innovation and the roles of organizational actor: the proposition of a framework. *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, 17(6), 102–133. <https://doi.org/10.1590/1678-69712016/administracao.v17n6p102-133>
- Davies, A., Simon, J., Patrick, R., & Norman, W. (2012). *Mapping citizen engagement in the process of social innovation. A deliverable of the project: “The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe”(TEPSIE)*, European Commission–7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.

- De Oliveira, V. M., Correia, S. E. N., & Gomez, C. R. P. (2018). Inovações Sociais como Meio de Promoção do Consumo Sustentável: Possibilidades e Desafios. *Desenvolvimento em Questão*, 16(44).
- Denzin, N. K., Lincoln, Y. S., & Giardina, M. D. (2006). Disciplining qualitative research. *International journal of qualitative studies in education*, 19(6), 769–782.
- Dolan, P. (2002). The sustainability of “sustainable consumption”. *Journal of Macro-marketing*, 22(2), 170–181.
- Falk, J., & Ryan, C. (2007). Inventing a sustainable future: Australia and the challenge of eco-innovation. *Futures*, 39(2–3), 215–229.
- Fuchs, D. A., & Lorek, S. (2005). Sustainable consumption governance: A history of promises and failures. *Journal of Consumer Policy*, 28(3), 261–288.
- Gabriela, L. (2012). Social innovations in the context of modernization. *Sociologia*, 44(3), 291–313.
- Guimarães, R. P. (2001). A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. *O desafio da sustentabilidade*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 43–71.
- Holt, D. B. (2012). Constructing sustainable consumption: From ethical values to the cultural transformation of unsustainable markets. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 644(1), 236–255.
- Howaldt, J., & Schwarz, M. (2016). Social innovation and its relationship to social change. *Change*, 1, 3.
- Jackson, T. (2006). *The Earthscan reader in sustainable consumption*. Earthscan London.
- Jaeger-Erben, M., & Offenberger, U. (2014). A Practice Theory Approach to Sustainable Consumption. *GAIA-ECOLOGICAL PERSPECTIVES FOR SCIENCE AND SOCIETY*, 23(1), 166–174. <https://doi.org/10.14512/gaia.23.S1.4>
- Jaeger-Erben, M., Rückert-John, J., & Schäfer, M. (2015). Sustainable consumption through social innovation: a typology of innovations for sustainable consumption practices. *Journal of Cleaner Production*, 108, 784–798. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.07.042>
- John, R., Jaeger-Erben, M., & Rueckert-John, J. (2016). Elusive Practices: Considerations on limits and possibilities of environmental policy for sustainable consumption. *ENVIRONMENTAL POLICY AND GOVERNANCE*, 26(2, SI), 129–140. <https://doi.org/10.1002/eet.1706>
- Khan, S. M. (2008). *Social Innovations in Creative Communities for Sustainable Consumption: is it promising?*, 129.
- Liedtke, C. (2015). Transformation Towards a Sustainable Society Key Intervention Areas. *Innovative Energy Policies*, 04(02). <https://doi.org/10.4172/2090-5009.1000117>
- Lorek, S., & Spangenberg, J. H. (2014). Sustainable consumption within a sustainable

economy–beyond green growth and green economies. *Journal of cleaner production*, 63, 33–44.

Mehmood, A., & Parra, C. (2013). Social innovation in an unsustainable world.

Moulaert, F., Martinelli, F., González, S., & Swyngedouw, E. (2007). *Introduction: social innovation and governance in European cities: urban development between path dependency and radical innovation*. Sage Publications Sage UK: London, England.

Murray, R., Caulier-Grice, J., & Mulgan, G. (2010). *The open book of social innovation*. National endowment for science, technology and the art London.

Oliveira, V. M. de, Gomez, C. R. P., & Correia, S. É. N. (2018). Os papéis da sociedade civil como protagonista no processo de promoção do consumo sustentável: uma análise baseada na percepção de especialistas brasileiros. *Organizações & Sociedade*, 25(85). Recuperado de <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/15899>

Ostrom, E. (2000). Collective action and the evolution of social norms. *Journal of economic perspectives*, 14(3), 137–158.

Passador, C. S., & Passador, J. L. (2010). Apontamentos sobre as políticas públicas de combate à seca no Brasil: cisternas e cidadania? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 15(56).

Pisano, U., Lange, L., & Berger, G. (2015). Social Innovation in Europe. An overview of the concept of social innovation in the context of European initiatives and practices. *ESDN Quarterly Report*, 36, 1–25.

Pontes, E. T. M., & Campos, H. L. (2017). Convivência com o semiárido: Potencialidades, Limitações e Ações. *Breves Contribuciones del IEG-Instituto de Estudios Geográficos' Dr. Guillermo Rohmeder'*, 24(24).

Portilho, F. (2005). *Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania*. Cortez.

Prothero, A., Dobscha, S., Freund, J., Kilbourne, W. E., Luchs, M. G., Ozanne, L. K., &

Thøgersen, J. (2011). Sustainable consumption: Opportunities for consumer research and public policy. *Journal of Public Policy & Marketing*, 30(1), 31–38.

Schutz, A., & Luckmann, T. (2017). *Strukturen der lebenswelt*. Utb.

Thøgersen, J., Haugaard, P., & Olesen, A. (2010). Consumer responses to ecolabels. *European Journal of Marketing*, 44(11/12), 1787–1810.

Yin, R. K. (2015). *Qualitative research from start to finish*. Guilford Publications.