



RIEM

REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO VIII · Nº 16 · SEGUNDO SEMESTRE · AGOSTO-DICIEMBRE 2017 · SANTIAGO DE CHILE

Artículos de Investigación

+ “El lento proceso de la descentralización en Paraguay: el papel del clientelismo”
Robert Andrew Nickson

+ “Participación ciudadana institucionalizada en los gobiernos municipales de Jalisco, México. Entre la limitación o el impulso participativo”
M. Luisa García Bátiz y Luis Téllez Arana

+ “Invirtiendo la secuencia: el proceso de descentralización uruguayo bajo gobiernos de izquierda (2005-2015)”
Martín Freigedo, Alejandro Milanesi y Guillermo Fuentes

Artículos de Investigación

+ “Mapa de demandas etno-territoriales indígenas en Chile: Mapuches-Rapa Nuis-Diaguitas rebeldes, Aymaras-Atacameños consociativos”
Jaime González y Esteban Valenzuela

+ “El proceso de descentralización político-administrativa en los municipios pequeños de la Costa del Pacífico colombiano”
Mary Paz Ardila

+ Efeitos do sistema eleitoral sobre a representação política: a magnitude distrital dos municípios no Brasil em 2004
Luis Gustavo Grohmann



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DE CHILE



INSTITUTO CHILENO
DE ESTUDIOS
MUNICIPALES

www.revistariem.cl

RIEM

REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO VIII · Nº 16 · SEGUNDO SEMESTRE · SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2017 · SANTIAGO DE CHILE



UNIVERSIDAD
AUTONOMA
DE CHILE



INSTITUTO CHILENO
DE ESTUDIOS
MUNICIPALES

Año VIII - N° 16 - Segundo Semestre
Agosto- Diciembre de 2017, Santiago, Chile
Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile
165 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. Camilo Vial
Director
Instituto Chileno de Estudios Municipales

CO-EDITOR

Dr. José Andrés Hernández Bonivento, Instituto Chileno de Estudios Municipales

COORDINADOR EDITORIAL

Mg. Andrés Rojas, Instituto Chileno de Estudios Municipales

COMITÉ EDITORIAL

Dr. Augusto Barrera Guarderas,
CITE-FLACSO, Ecuador

Dr. Gonzalo Delamaza, Universidad
de Los Lagos, Chile

Dr. Víctor Ramiro Fernández,
CONICET-FCJS-UNL

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

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

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

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

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

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

Dr. Manuel Zafra Víctor,
Universidad de Granada

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

ÍNDICE

ARTÍCULOS

- 5.** **Robert Andrew Nickson**
El lento proceso de la descentralización en Paraguay: el papel del clientelismo
- 25.** **M. Luisa García Bátiz y Luis Téllez Arana**
Participación ciudadana institucionalizada en los gobiernos municipales de Jalisco, México. Entre la limitación o el impulso participativo
- 53.** **Martín Freigedo, Alejandro Milanesi y Guillermo Fuentes**
Invirtiendo la secuencia: el proceso de descentralización uruguayo bajo gobiernos de izquierda (2005-2015)
- 79.** **Jaime González y Esteban Valenzuela**
Mapa de demandas etno-territoriales indígenas en Chile: Mapuches-Rapa Nui-Diaguitas rebeldes, Aymaras-Atacameños consociativos
- 108.** **Mary Paz Ardila**
El proceso de descentralización político-administrativa en los municipios pequeños de la Costa del Pacífico colombiano
- 135.** **Luis Gustavo Grohmann**
Efeitos do sistema eleitoral sobre a representação política: a magnitude distrital dos municípios no Brasil em 2004

1

EL LENTO PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN PARAGUAY: EL PAPEL DEL CLIENTELISMO

THE SLOW PROCESS OF DECENTRALIZATION IN PARAGUAY: THE ROLE OF CLIENTELISM

Robert Andrew Nickson¹

Recibido: 20/10/2017

Aceptado: 04/12/2017

RESUMEN

Este artículo utiliza un enfoque de economía política para entender el lento proceso de descentralización en Paraguay durante el periodo de democratización desde 1989. Se concentra en el papel del clientelismo en influenciar cinco aspectos de este proceso de descentralización en marcha –la gestión de recursos humanos, la rendición de cuentas y la transparencia, la planificación del desarrollo económico local, las transferencias fiscales intergubernamentales, y el asociativismo municipal– y argumenta que esto ha derivado en una estrategia de desarrollo humano menos incluyente realizada por el gobierno local.

PALABRAS CLAVE : Gobierno local: Municipalidad: Descentralización: Paraguay: Clientelismo: Padrinazgo: Economía política.

1. Profesor honorífico, Universidad de Birmingham, Reino Unido. Correo: r.a.nickson@bham.ac.uk

ABSTRACT:

This article uses a political economy approach to order to understand the slow decentralisation process in Paraguay during the democratisation period since 1989. It focuses on the role of patronage in influencing five aspects of the decentralisation process – human resource management, accountability and transparency, local economic development planning, intergovernmental fiscal transfers, and inter-municipal association - and argues that this has led to a less inclusive human development strategy by local government.

KEY WORDS: *Local government: Municipality: Decentralization: Paraguay: Clientelism: Patronage: Political economy.*

1. INTRODUCCIÓN

Durante su historia Paraguay presenta un ejemplo emblemático de lo que Claudio Velíz (1980) llama la “tradición centralista” de América Latina. Esto se reflejaba en las leyes municipales aprobadas en 1882, 1909, 1927, 1954 y en 1987 bajo las cuales el presidente nombraba a los intendentes, a pesar de supuestas garantías de autonomía municipal en sucesivas constituciones. La tradición fue acentuada durante el gobierno autoritario de Alfredo Stroessner (1954-89) cuando varias instituciones del gobierno nacional quitaban funciones básicas al gobierno local. Mediante una combinación de represión y fraude electoral, el gobernante Partido Colorado controlaba cada una de las juntas municipales –sin excepción– en las cinco elecciones municipales realizadas durante ese largo periodo (Nickson, 1995: 228).

Sin embargo, Paraguay no fue inmune al proceso de descentralización en América Latina a partir de la década de 1980, cuyo motor principal fue la democratización (Bland, 2011). Después de la caída de Stroessner, cuya dictadura fue la más larga en la historia de América Latina, se promulgó una nueva constitución democrática en 1992 que definió a Paraguay como “país unitario y descentralizado” (Art. 1). Las primeras elecciones de Intendentes (Alcaldes) municipales en la historia del país se realizaron en mayo de 1991, junto con miembros de las juntas municipales (concejales), y en 1993 se realizaron las primeras elecciones regionales (gubernaciones) en los 17 departamentos del país. Recién en 2010 se promulgó una nueva Ley Orgánica Municipal (LOM) N° 3966, que reemplazó la Ley Municipal N° 1294/87. A más de 25 años de su inicio, hay un amplio consenso de que el proceso de descentralización en Paraguay ha sido muy débil y de que la contribución de los gobiernos locales al desarrollo humano del país es todavía muy escasa (Nickson, 2017). La lentitud en el avance del proceso de descentralización se evidencia en el bajo aumento del porcentaje del gasto municipal

en la totalidad del gasto del gobierno nacional, que subió de 5,5% en 1980 a solo 6,6% en 2013, encontrándose muy por debajo del promedio (9,2%) de la región. Hacia finales de la década de 2000 el promedio no ponderado del gasto de los gobiernos intermedios y locales en el gasto del gobierno nacional en los países latinoamericanos en su conjunto fue del orden de 17,8%, pero tan solo de 8.7% en Paraguay (Cuadro 1). Durante este periodo, la tasa de votación para la elección de autoridades municipales también ha bajado considerablemente, de un 83% en 1996 a solo un 56,5% en 2015 (Cuadro 2). Cabe notar que el contenido de la ley municipal democrática de 2010 se diferenció muy poco de la ley municipal de la época dictatorial, que lo reemplazó. La nueva ley “efectivamente no introduce grandes cambios, y en gran medida los cambios buscan más bien ordenar mejor el marco normativo municipal” (López, 2010:16).

Este artículo intenta entender el escaso avance de la descentralización y el limitado fortalecimiento del gobierno municipal durante el cuarto de siglo de democratización posterior a la caída de Stroessner. En la búsqueda de explicaciones, se intenta sobrepasar el enfoque puramente normativo que caracterizaba a muchos estudios sobre la descentralización en América Latina. En su reemplazo se refiere al ‘análisis de política económica’ (political economy analysis) que asume un enfoque más pragmático basado en una evaluación más realista de los factores estructurales del entorno que obstaculizan las reformas (Willis et al., 1999; Eaton et al.; 2010). En particular, nos enfocamos en el crítico papel de una institución informal -el clientelismo- y la incidencia que tiene en las relaciones intergubernamentales.

El clientelismo es una relación interpersonal mediante la cual un político realiza favores en forma de beneficios colectivos, no necesariamente cumplidos (ej. empedrado de una calle) a determinados grupos de ciudadanos a cambio de su lealtad y apoyo político. La relación clientelar implica un reparto de bienes que contradice normas universales: “Depende de poder proveer una escuela o clínica a la comunidad que apoya a uno en vez de proveerlo a la comunidad que más lo necesita (Clapham, 1982: 15). El padrino es una relación interpersonal más explícita que deriva del clientelismo, mediante la cual se entrega beneficios más individuales y/o familiares (ej. un cargo público) entre ‘un patrón’ y ‘un cliente’ de status inferior a cambio de su apoyo político (ej. movilizar votantes). Para ciudadanos con poco contacto con el Estado y quienes reciben pocos beneficios materiales u oportunidades para su propio avance, el padrino representa una respuesta racional en la cual la relativa seguridad de la relación clientelar reemplaza las promesas dudosas o esfuerzos impredecibles del Estado (Hilgers, 2012).

Como Eckstein argumenta, la relación clientelar “ayuda a legitimar un régimen [...] y refuerza las desigualdades sociales y económicas existentes” (citado en Hilgers, 2012: 48) porque el ‘voluntarismo’ (o por lo menos su apariencia) es su ingrediente fundamental. La fachada de la relación es el mutuo beneficio y la idea de que ambos participantes en la transacción lo hacen por propia voluntad. Sin embargo, esto esconde el desequilibrio subyacente de poder. Los ‘regalos’ de padrinazgo “pueden ser utilizados por las elites dominantes [...] como mecanismo para neutralizar la oposición de clase” (Clapham, 1982: 31-32). El padrinazgo legitima el régimen imperante al dar la ilusión de una redistribución de riqueza y oportunidades pero al mismo tiempo divide los intereses de clase al realizarlo en una forma desigual e incierta. Este mecanismo socava la consolidación de una democracia incluyente. En vez de considerar a los programas de desarrollo como derechos universales de la ciudadanía, los bienes y servicios recibidos son vistos como actos de bondad dispensados por un benefactor generoso, cuya amabilidad debería de ser recompensado con los votos de la ciudadanía.

A continuación se presenta una breve reseña de la cultura política clientelista en Paraguay, su relación con el predominante Partido Colorado, y la forma cómo influye sobre la gobernanza sub-nacional. Luego, se analiza la manera como esta característica de la política económica ha influenciado cinco aspectos del proceso de descentralización en marcha: la gestión de recursos humanos, la rendición de cuentas y la transparencia, la planificación del desarrollo económico local, las transferencias fiscales intergubernamentales, y el asociativismo municipal. De entrada, cabe mencionar que, al igual que cualquier país de América Latina, existe una significativa y creciente heterogeneidad de la experiencia municipal en Paraguay, que se manifiesta en cada uno de estos seis aspectos del proceso de descentralización. Esto no es solo producto de la mayor fortaleza financiera e institucional de las principales municipalidades urbanas (Asunción, Ciudad del Este y Encarnación) en comparación con la gran mayoría de las municipalidades rurales, también se explica por las diferentes estructuras económicas, sociales y culturales y sus respectivos impactos sobre los procesos de cambio.

2. LA CULTURA POLÍTICA CLIENTELISTA EN PARAGUAY

Durante toda su historia, el sistema político paraguayo ha sido muy marcado por el clientelismo. Según Morínigo (2009: 12) la práctica del clientelismo “está sustentada por valores y pautas tradicionales de comportamientos que se originan en el mismo sistema de relaciones sociales sobre el cual se

funda la sociedad paraguaya". Esto se refleja en la existencia de dos formas de decir "nosotros" en el idioma nacional, Guaraní: Ñandé que es un nosotros amplio que incluye a las personas con quienes se habla y Ore que es un nosotros 'excluyente' que no incluye a las personas con quienes se habla, o que no son de su mismo grupo, secta o tribu. El ore, entonces, se refiere específicamente a la creación de vínculos de solidaridad y apoyo mutuo en el grupo familiar extenso que constituye a su vez la base sobre la que se desarrolla la comunidad (Morínigo, *ibid*).

El clientelismo fue muy fortalecido por Stroessner como mecanismo para legitimar su régimen dictatorial y para estrechar los vínculos de los pobres rurales y urbanos a los intereses del gobernante Partido Colorado (Hetherington, 2011: 194). Durante este lapso, el partido fue remodelado en forma extensiva. De un partido tradicional minado de divisiones internas y compuesto de facciones que obedecían a diferentes caudillos, se convirtió en una máquina jerárquica que juraba su lealtad inquebrantable a Stroessner. Esto se logró al imponer una disciplina de hierro mediante la estructura partidaria. En su cúspide estaba la Junta de Gobierno del partido, cuya autoridad penetraba hasta el nivel sub-municipal de la sociedad (barrios, colonias y compañías) por medio de una extendida red de seccionales y sub-seccionales. Cada miembro de la Junta fue asignado con la responsabilidad de asegurar la reelección periódica en las seccionales de una lista única de candidatos aprobados por el liderazgo nacional. A la vez, estos líderes locales del partido operaban un efectivo sistema de padrinzago mediante su acceso a la burocracia estatal en general y en particular a los políticos nacionales. Por ende, hasta para campesinos muy pobres la posesión de una tarjeta de afiliación partidaria ofrecía ventajas tangibles en su trato con el Estado. Como consecuencia de estos factores, el número de afiliados, que se renovaba anualmente, aumentó dramáticamente durante la dictadura. Para 1988, la estructura partidaria se había extendido a 236 seccionales por todo el país, un promedio de una seccional por cada 17.000 habitantes. Esta modernización de la estructura interna del partido le facilitó una profunda penetración en la sociedad civil. Fue obligatoria la afiliación de funcionarios de la administración pública, a quienes se les quitaba una deducción salarial obligatoria para financiar el periódico del partido.

El Partido Colorado sobrevivió a la caída de Stroessner, llegando a gobernar el país hasta la actualidad, a excepción de un breve periodo entre 2008-2012. En gran medida este logro fue gracias a los lazos de clientelismo y padrinzago forjados durante la dictadura y hábilmente extendidos y remodelados en un contexto democrático. También el gran aumento de la pobreza como consecuencia de un modelo de desarrollo que prioriza la

agricultura mecanizada en desmedro de la industrialización fue otro factor que favoreció la expansión del clientelismo (Rivarola, 2007). De hecho, una encuesta en 1999 reveló que el 27% de paraguayos admitieron haber vendido su voto (CISNI, 2000: 22).

La remodelación de clientelismo fue central al mismo proceso de descentralización. Esto no fue iniciado como presión desde ‘arriba’ (gobierno central) ni ‘desde abajo’ (sociedad civil) ni ‘desde fuera’ (agencias internacionales de desarrollo). La ausencia del tema en el discurso político al inicio de la época democrática fue reflejada en el título de una contribución a un libro sobre descentralización en América Latina en ese entonces: Paraguay: el no debate sobre la descentralización (Bareiro y Duarte, 1991). Al contrario, la caracterización de Paraguay en la Constitución de 1992 como “país descentralizado” fue resultado de presión en la Convención Constituyente de parte de una facción colorada de líderes no-asuncenos, llamada Coordinadora Colorada Campesina (CCC). Ellos pretendían defender los intereses de los jefes partidarios del interior quienes “se beneficiaron enormemente en su papel de intermediarios en las cadenas de padrinazgo” (Turner, 1998: 5).

Setrini (2011) se refiere a este logro como una especie de ‘democratización’ del clientelismo, al traspaso del “clientelismo monopólico al clientelismo plural”. En la época democrática, el anterior control jerárquico de los caudillos del Partido Colorado en las cadenas de clientelismo fue sustituido por la fragmentación del sistema clientelar. Surgen disputas para controlar el poder de diferentes facciones del partido y aparecen nuevos intermediarios, llamados ‘operadores’ o ‘punteros’, en los escalones más visibles del clientelismo. “Ellos son profesionales que viven en la comunidad [...] y son reconocidos, tienen casi el mismo status socioeconómico que el cliente, hablan el mismo idioma, se acercan a ellos y no es que le pagan una semana antes de las elecciones, sino por uno, dos, tres años, ellos están ayudando a su gente. Los operadores se consideran a sí mismos asistentes sociales. Esos operadores a través de sus candidatos están siendo financiados por los padrinos políticos que son normalmente senadores, miembros de la Junta de Gobierno, de los directorios de partido y lo que le ofrecen al candidato es un cupo de cargos públicos o manutención de los cargos públicos y eventualmente desvío de algunos bienes” (Rivarola, 2007: 8-9).

A continuación se examina la capacidad de actores sociales identificados con la cultura política clientelista de “moldear” la puesta en práctica de cinco aspectos del proceso de descentralización para su propio beneficio y en desmedro de la introducción de políticas públicas para el ‘bien común’.

3. LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

El nivel de eficiencia en la gestión municipal de América Latina ha mejorado en forma apreciable en las últimas décadas gracias a una “ola innovadora desde lo local que ha surgido en buena parte de la región latinoamericana” (Cabrero, 2008: 19). La principal explicación es la reducción en el número y mejora en la calidad de personal mediante un mayor control sobre la contratación. En términos estructurales, esta mejora obedece a la reducción del papel que juega el clientelismo en la política local en la región, ya que históricamente la promesa de ‘cargos’ fue uno de los principales mecanismos del padrinazgo durante la época electoral. En general, esta mejora se ha dado más en las grandes ciudades que en los municipios pequeños, donde el clientelismo tiene mayor vigencia.

Siendo un fenómeno informal de la realidad de ‘política económica’, no se puede medir con precisión el clientelismo en el empleo público (Kopecky, Mair y Spirova, 2012). Un mecanismo utilizado en varios países latinoamericanos para combatir el padrinazgo a nivel municipal, es la restricción del gasto en personal y en el número permitido de cargos de confianza. En Paraguay la LOM (Art. 179) limita el gasto en servicios personales al 60% de los ingresos corrientes, pero no existen semejantes topes a los gastos de representación. Además, la casi nula limitación a cargos de confianza en la LOM es una receta para agravar seriamente la inestabilidad en la gestión de recursos humanos a nivel municipal. Según su artículo 221, “si no integran la carrera de la función pública” todos los que ocupan cargos de secretarios o directores o “cargos de jerarquía equivalente” son cargos de confianza y, por ende, “podrán ser removidos por la autoridad de nombramiento” (es decir, el intendente). “La remoción de estos cargos, incluso por causas no imputables al funcionario, no conlleva los efectos económicos del despido.”

La erradicación del padrinazgo mediante una verdadera carrera municipal sigue siendo uno de los principales retos de las municipalidades latinoamericanas, reto que refleja la ausencia, en grado aún más extremo, de un sistema de carrera en la administración pública en general. En este sentido, la situación en cuanto a la gestión de recursos humanos municipales en Paraguay no se diferencia mucho del resto de la región. Como concluyó en forma contundente un estudio reciente sobre la situación del servicio civil en Paraguay, “No existe la carrera administrativa ni la evaluación sistemática del rendimiento” (Iacoviello y Zuvanic, 2006: 406). Según la LOM (Art. 220), se debe aplicar la Ley de la Función Pública al personal municipal. En la práctica, los intentos de la Secretaría de la Función Pública (SFP) de impulsar criterios de mérito para la selección, ascenso y evaluación de desempeño del servidor público a través de ‘Paraguay Concursa’ no alcanzan todavía al campo municipal.

Un indicio llamativo de la debilidad de la gestión de recursos humanos del sistema municipal, es el hecho de que el Poder Ejecutivo desconoce un dato tan básico como el número total de personal que trabaja en las 254 municipalidades del país. El Censo Integral de Funcionarios Públicos (CIFP), realizado en 2003/4, arrojó un total de 170.991 funcionarios públicos, del cual 13.254 (7,8%) eran funcionarios municipales. Para agosto de 2014, el total de funcionarios públicos reportado por la SFP llegó a 280.571 pero esta cifra incluyó solamente 343 funcionarios municipales, debido a que “han reportado solo tres municipalidades” al Sistema Nacional de Recursos Humanos (Sinarh), creado en 2006” (SFP, 2014). Se estima que el número de empleados municipales en 2016 ascendió a 29.361 (Sili y Rodríguez, 2017).

Otro serio problema que afecta la gestión de recursos humanos, es el desequilibrio entre el alto nivel de poder asignado en la LOM a la junta municipal y el bajo nivel de formación de los mismos concejales, lo cual es acentuado por la superposición de roles y competencias entre la intendencia y la junta municipal. Como consecuencia, y promovido por la cultura de clientelismo, es común la injerencia indebida de parte de sus miembros en la gestión de recursos humanos (como nombramientos, despidos y ascensos). En la mayoría de países latinoamericanos, existen instituciones públicas y universidades que ofrecen programas de formación tanto para concejales recién electos como para funcionarios municipales. En cambio, hay una ausencia total de instituciones públicas en Paraguay orientadas a la capacitación municipal. A pesar del boom de la educación terciaria en las últimas dos décadas, llegando a un total de 54 universidades en 2017, tampoco existen programas de formación municipal a nivel de pregrado ni posgrado.

4. LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA TRANSPARENCIA

Hoy en día se considera que la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión son elementos imprescindibles para alcanzar la Gobernanza Democrática Local en América Latina (Berthin, 2010). Con esa finalidad se ha introducido una amplia gama de novedosos mecanismos que apuntan a profundizar la rendición de cuentas y transparencia en muchas municipalidades de la región. Promovidos a nivel internacional por PNUD, USAID y GTZ, estas campañas, por bien intencionadas que sean, suelen asumir una postura normativa que ‘no pisa tierra’ en cuanto a la forma en como aspectos de la “política económica” inciden sobre el proceso de cambio estructural a nivel sub-nacional. El fracaso de estos intentos de reforma en las mu-

municipalidades paraguayas es un ejemplo emblemático de como la enraizada cultura clientelista se resiste a la introducción de una cultura de rendición de cuentas y transparencia que rompería con la opacidad y nebulosidad sobre las cuales se sustenta. Muchas veces, esta praxis es reforzada por una lectura equivocada del concepto de “autonomía municipal” en la misma Constitución democrática, promovida por los sustentadores del ‘clientelismo plural’. Por un lado, se quiere dar a entender que el gobierno nacional ya no tiene el derecho de inmiscuirse en “cuestiones locales” y que, por otro lado, los mismos ciudadanos tampoco, por haber cedido totalmente sus derechos al intendente y los concejales mediante el proceso electoral.

Existen dos instituciones del gobierno nacional con responsabilidades de supervisión a las cuales las municipalidades deben de rendir cuentas “hacia arriba”—la Contraloría General de la República, CGR (dependiente del poder ejecutivo) y el Tribunal de Cuentas (dependiente del poder legislativo). En la práctica, esta supervisión es sumamente débil, lo que es acentuado por la superposición de atribuciones entre ambas instituciones. De hecho, la CGR no cuenta con oficinas fuera de su sede en Asunción.

Según la legislación vigente, no se contempla la posibilidad de separación del cargo (recall) del intendente “desde abajo” mediante una votación de los electores. En cambio, solo se requiere una votación mayoritaria del Congreso Nacional para separar a un intendente del cargo, tras la petición de una mayoría de concejales, bajo el argumento impreciso de “mal desempeño de funciones”. La falta de claridad en la definición de mal desempeño de funciones ha llevado al abuso de este mecanismo de rendición de cuentas, motivado principalmente por conflictos sobre el control de los resortes de clientelismo a nivel municipal. Por ejemplo, entre 2003 y 2005 el Congreso recibió 33 pedidos de separación, muchos de los cuales estaban motivados por consideraciones puramente político partidarias y con poca relación a la gestión del intendente. Un estudio de estos casos, realizado por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip), mostró que muchas veces la acusación de “mala gestión” se debía a la incapacidad del intendente de cumplir con los complicados requisitos de rendición de cuentas impuestos por la CGR o el Ministerio de Hacienda.

A diferencia del caso de la rendición de cuentas, la LOM exige una serie de mecanismos de transparencia, tales como la obligación de proporcionar información dentro de un plazo de quince días (Art. 68); las Audiencias públicas, en las cuales “los participantes tendrán el derecho de opinar, debatir, formular observaciones y sugerencias” (Art. 69); el carácter público de las sesiones de las juntas municipales (Art. 70); y publicidad de los órdenes

del día de las sesiones “como mínimo veinticuatro horas antes de la sesión plenaria. La publicidad se realizará a través de murales que deberán estar colocados al acceso del público en el local de la junta municipal. Además, deberá estar disponible en las oficinas de atención al público de la Intendencia” (Art. 71). En la práctica, y con contadas excepciones, estos mecanismos legales son poco utilizados por su incompatibilidad con la cultura del clientelismo. Como señala un estudioso del tema, “nada dice la ley acerca de las consecuencias sobre el incumplimiento de [estas] determinadas funciones expresamente asignadas a las municipalidades” (Franco, 2010: 24).

A pesar de que las municipalidades paraguayas hacen cada vez mayor uso de sus páginas web, llama la atención que muy pocos publican en ellas documentos básicos referentes a la gestión municipal, como el presupuesto municipal y el informe de ingresos y gastos. Por más que algunos también cuentan con páginas en redes sociales, como Facebook, son pocos los que utilizan las TIC para comunicarse con la ciudadanía acerca de su gestión. Tal es el nivel de opacidad, que la modalidad más común de rendición de cuentas por parte del Intendente a la Junta Municipal es sencillamente entregarle un largo listado de gastos individuales con sus correspondientes facturas. La elaboración de un informe anual que sintetiza la gestión del ejecutivo municipal, con información financiera desagregada por direcciones y con información cuantitativa acerca del personal municipal, es casi inexistente. Esta falta de transparencia básica obstaculiza el escrutinio de la gestión municipal por parte de la sociedad civil.

En teoría, una reciente reforma legislativa abre la posibilidad de fortalecer la transparencia municipal hacia la ciudadanía. La nueva Ley N° 5282/2014 de “Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” establece dos mecanismos de acceso. Por un lado, exige que las municipalidades publiquen un mínimo de información relevante a través de sus páginas web (como su estructura orgánica, su marco normativo, el listado de personal con indicación de sus funciones, sus salarios asignados y viáticos recibidos). Por otro lado, otorga el derecho del ciudadano a solicitar la información pública de su interés, sin necesidad de justificar el motivo por el cual lo pide, de forma escrita, verbal o por correo electrónico.

La municipalidad tiene la obligación de entregar la información requerida en un plazo máximo de 15 días y en el formato o soporte elegido por el solicitante de forma totalmente gratuita. Sin embargo, para octubre de 2017 solo 66 de las 254 municipalidades estaban adheridas al portal de ‘gobierno abierto’ (<http://informacionpublica.paraguay.gov.py>) y el uso de estos mecanismos fue escaso.

A pesar del apoyo de varias ONGs y de la cooperación internacional, la participación ciudadana en la gobernanza local sigue muy limitada, en gran parte explicado por la fuerza duradera del clientelismo en la cultura política paraguaya (Setrini, op.cit.). Hace varias décadas que la Municipalidad de Asunción cuenta con comisiones de vecinos en distintos barrios de su territorio, llegando a 300 en 1994. Sin embargo, la gran mayoría ha sido copada por seccionaleros del Partido Colorado, quitándoles su papel de representación del conjunto de vecinos (Martínez, 2015: 22). Actualmente, a pesar de contar con una Dirección de Participación Ciudadana y Descentralización, dependiente de la Dirección General del Área Social, la página web de la Municipalidad de Asunción no contiene un enlace de Comisiones Vecinales, Participación Ciudadana ni Organizaciones Civiles.

5. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Los procesos de globalización ofrecen cada vez más posibilidades a las municipalidades latinoamericanas de superar su papel tradicional de suministro de servicios básicos y convertirse en agentes de promoción del llamado Desarrollo Económico Local (DEL). Uno de los principales mecanismos para poner en práctica el DEL es la creación de parques industriales para atraer la inversión privada, la creación de ‘empresas incubadoras’ de capital local, y la promoción de diversos clústeres productivos en el territorio municipal. Otro mecanismo cada vez más utilizado para promover el DEL es la creación de una Agencia de Desarrollo Local, que busca unir en forma concertada a las fuerzas del municipio, tales como el sector privado, las universidades locales, los gremios profesionales y las organizaciones de la sociedad civil (Clark et al, 2012).

La gran mayoría de los municipios pequeños en América Latina no cuentan con los recursos financieros necesarios para la requerida inversión en edificios e infraestructura de un parque industrial. Tampoco tienen un sector privado suficientemente sólido como para hacer factible una Agencia de Desarrollo Local. Aun así, existe una amplia gama de actividades de menor escala que una municipalidad puede realizar en el ámbito del DEL. Entre ellos, figuran incentivos para que Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) locales puedan competir en licitaciones municipales para el suministro de alimentos escolares, la construcción de aulas escolares y caminos vecinales. Existe también una creciente participación de municipalidades latinoamericanas en la promoción de “turismo local” en su jurisdicción.

Una de las consecuencias más llamativas de la cultura política clientelista en Paraguay es la muy escasa participación de las municipalidades en el

terreno del DEL. La elaboración de semejante políticas públicas territoriales que priorizarían el bienestar colectivo chocan frontalmente con la cultura prevalente de ‘utilizar’ el control de la municipalidad como botín para acceder a beneficios individuales y/o familiares a corto plazo, comúnmente llamados ‘prebendas’. La LOM, en su artículo 12 solo hace una pequeña e imprecisa referencia acerca del DEL, al otorgarle a la municipalidad “la participación en la formulación de la política y estrategia nacional, regional y local de desarrollo económico, social, ambiental”. A la fecha, las tres municipalidades más grandes del país (Asunción, Ciudad del Este y Encarnación) no cuentan con un parque industrial propio ni una Agencia de Desarrollo Local. También son escasos los ejemplos de pequeñas municipalidades que han entrado en el terreno del turismo local y la promoción de las PyMES ubicadas en sus territorios.

Es sorprendente la falta de iniciativas de DEL aun cuando la LOM exige que “las municipalidades establecerán un sistema de planificación del municipio que constará, como mínimo, de dos instrumentos: el plan de desarrollo sustentable del municipio y el plan del ordenamiento urbano y territorial” (Art. 224, Planificación del Municipio). Pero en realidad, “Es una exigencia no cumplida por la mayoría de los intendentes y no reclamada por los vecinos” (Martínez, *op.cit.*: 23). En 2014, solamente 43 municipalidades contaban con Consejos Distritales de Desarrollo (CDD) conformados y en funcionamiento y otras 13 municipalidades contaban con CDD conformados, pero sin funcionar. Un estudio reciente constató que el perfil típico de la municipalidad que contaba con un CDD era su tamaño pequeño, su alejamiento de la capital, su ámbito netamente rural y su ingreso per cápita debajo del promedio nacional (Rodríguez y Villalba, 2015).

En muchos países latinoamericanos, contar con un plan municipal de desarrollo sustentable en forma de un Plan Operativo Anual (POA) es una exigencia del gobierno nacional para acceder a las transferencias fiscales intergubernamentales. Pero llamativamente ni la legislación de Royalties ni de Fonacide (ver abajo) exige la presentación de un plan municipal de desarrollo como requisito previo para acceder a estos flujos financieros. Curiosamente, una de las pocas competencias que la Constitución asigna a los gobiernos departamentales es “coordinar sus actividades con las de las distintas municipalidades del departamento” y “preparar el plan de desarrollo departamental” (Art. 163), tarea difícil de realizarse cuando ni los gobiernos municipales en su territorio cuentan con planes propios. Para 2016 “236 municipios cuentan en Paraguay con un plan de desarrollo territorial” (Sili y Rodríguez, *op.cit.*) aunque en su casi totalidad se trataban de documentos superficiales sin contenido en cuanto a ingresos y gastos.

6. LAS TRANSFERENCIAS FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

Durante gran parte de la historia post independentista de América Latina, las transferencias fiscales intergubernamentales (TFIG) eran imprevisibles y sujetas a un criterio arbitrario de distribución. Sin embargo, a partir de la década de 1990 se empezó a construir mecanismos legales para asegurar, transparentar y predecir el flujo de las TFIG. Varios países introdujeron el novedoso concepto de revenue-sharing (reparto de ingresos), al destinar un porcentaje fijo de los ingresos generales del gobierno nacional a las municipalidades y al determinar la distribución del mismo entre las municipalidades con base en un criterio poblacional y de equidad, mediante una fórmula sencilla y transparente. En cambio, y a pesar de que la Constitución declara que una de sus atribuciones es “la participación en las rentas nacionales” (Art. 168), las municipalidades paraguayas nunca han recibido TFIG en esta forma.

Al contrario, las TFIG se componen de dos flujos principales (los Royalties y el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo, Fonacide) de muy reciente creación, que provienen exclusivamente del reparto de una parte de las regalías recibidas de dos plantas hidroeléctricas binacionales. Estos fondos son mayormente destinados a inversiones de infraestructura en determinados sectores y han servido considerablemente para fortalecer los lazos de clientelismo que operan en forma paralela y entrelazada entre el gobierno central y las municipalidades. Según cifras de la Unidad de Departamentos y Municipios (UDM) del Ministerio de Hacienda, el monto acumulado de la TFIG (Royalties y Fonacide) entre 2003 y 2014 alcanzó USD2.294 millones, del cual las municipalidades recibieron el 53% y los departamentos el 47%. Durante el primer semestre de 2015 la totalidad de la TFIG recibida por las municipalidades alcanzó la cifra de USD760 millones, de la cual el 55% corresponde a Royalties y 34% a Fonacide (Monte Domecq, 2015). Estos flujos constituyen la principal fuente de recursos financieros de las municipalidades más pequeñas, y el afán de acceder a ellos por razones clientelistas es el factor preponderante que ha impulsado el desmembramiento de municipios, creándose 41 nuevos municipios entre 1995 (213) y 2017 (254).

La Ley N° 1309/98 (posteriormente Ley N° 3984/2010, Royalties y Compensaciones a los Gobiernos Departamentales y Municipales) introdujo el reparto de royalties (regalías) de la Itaipú Binacional y la Empresa Binacional Yacypetá. Actualmente, tiene la siguiente forma: el gobierno nacional retiene el 50% de las regalías; el 5% se distribuye entre los departamentos afectados por las plantas hidroeléctricas; el 5% entre los departamentos no

afectados por las mismas; el 15% entre las municipalidades afectadas por las plantas; y el restante 25% entre las municipalidades no afectadas por las mismas. Según la Ley N° 4841/2012, la distribución de los recursos destinados a los municipios se hace de la siguiente manera: 50% en partes iguales para cada municipio y el 50% restante según la población de cada uno de ellos. La ley requiere que el 80% de los recursos recibidos por las municipalidades sean destinados a gastos de capital, el 10% a actividades de desarrollo sustentable y un máximo de 10% a gastos corrientes. El escaso nivel de condicionamiento en el uso de estos fondos, al no especificar en la legislación los sectores en los cuales deben ser gastados, beneficia mucho al clientelismo.

El Fonacide fue creado por la Ley N° 4758/2012 para distribuir el aumento de regalías de la empresa hidroeléctrica Itaipú Binacional, como consecuencia de la triplicación del monto acordado en 2009 entre Paraguay y Brasil. Según esta ley, los municipios en su conjunto reciben en forma directa el 20% de la totalidad de los fondos de Fonacide y los departamentos el 5%. A su vez, la distribución entre los municipios toma la siguiente forma: 30% para los municipios afectados por la construcción del Lago Itaipú y 50% para los demás. La ley requiere que el 50% de los recursos recibidos por los municipios sea destinado al financiamiento de proyectos de infraestructura en educación y el 30% al financiamiento de proyectos de almuerzo escolar. El saldo remanente (20%) representa la porción no condicionada del flujo, la cual debería destinarse a “proyectos de inversión pública y de desarrollo.”

A gran diferencia de los Royalties donde las municipalidades cuentan con una alta discrecionalidad en su uso, el Fonacide es un ejemplo de earmarked funding (financiamiento condicionado), orientado en un 80% a un solo sector – educación – en donde la participación de las municipalidades en la prestación de servicios sigue siendo muy escasa. Según la LOM de 2010, en el caso de “educación, cultura y deporte”, las funciones municipales incluyen “la prestación de servicios de educación” (Art. 12, 8A), “la elaboración de planes municipales de educación” (Art. 12, 8B) y “la construcción, mejoramiento y mantenimiento de locales destinados a la enseñanza pública, incluyendo la dotación del equipamiento, mobiliario, insumos y suministros en general” (Art. 12, 8D). Pero en la práctica son muy contadas las municipalidades que cuentan con “planes municipales de educación”, y su participación en la dotación de equipamiento e insumos, además del mantenimiento de edificios escolares, es mínima. Hasta la fecha, casi todas estas responsabilidades caen sobre el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC). Un reflejo de la desidia municipal en cuanto a educación es la gran ausencia de bibliotecas municipales, a diferencia de la mayoría de países

latinoamericanos. Como señala Gaete (2012: 15), “En general, las funciones que ejercen las municipalidades son más modestas de las que les asigna la ley, ejerciendo funciones que se centran en pavimentación de calles, recolección de basura, cementerio, terminales de ómnibus, mercados, plazas y parques, teatro, regulación y control de alimentos, mataderos, transporte y tránsito, policía de tránsito y asistencia social.”

A pesar de la poca participación municipal en la educación, la focalización del flujo de Fonacide en este sector concuerda bien con los mecanismos de clientelismo. Ofrece una amplia oportunidad de discrecionalidad en el reparto de fondos de inversión a determinadas empresas constructoras ‘amigas’ y a la vez estrechando los lazos de clientelismo a través de las Asociaciones de Padres. De hecho, desde su puesta en marcha en 2013 existe en los medios de comunicación una creciente crítica acerca del mal uso y falta de rendición de cuentas de estos fondos por parte de las autoridades municipales. El bajo nivel de cumplimiento con la rendición de cuentas ‘hacia arriba’ queda reflejado en la declaración de la Contraloría General de la República (CGR), de que al 15 de septiembre de 2015, fecha de vencimiento de la rendición de cuentas de la utilización de recursos del Fonacide durante el segundo cuatrimestre de 2015, solamente el 25% de las municipalidades presentaron su ‘declaración jurada’ del uso de dichos fondos. En el caso de los royalties, el porcentaje de cumplimiento fue similar, 27% del total. Además, para esa fecha, la CGR había rechazado la rendición de cuentas de royalties de 16 municipalidades y de Fonacide de 8 comunas, debido a que no presentaron todos los documentos de respaldo. Cabe recalcar que, a pesar del gran crecimiento de la construcción y reparación de aulas realizadas a través de Fonacide, hasta ahora no se ha transferido a las municipalidades la responsabilidad de mantenimiento de los mismos centros educativos, que sigue siendo potestad exclusiva del MEC.

7. EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

La existencia de una organización intermunicipal a nivel nacional es una importante manifestación de solidez institucional del gobierno municipal. Estas asociaciones cumplen dos papeles básicos. En primer lugar, son portavoces de las inquietudes de los gobiernos locales en su conjunto y por encima de las diferencias partidarias, frente al gobierno nacional. Se implementa este papel mediante reuniones periódicas, con un cronograma establecido, entre la misma asociación y las altas autoridades de la nación. En segundo lugar, promueven e incentivan la capacitación entre sus socios, mediante talleres, seminarios, e intercambio de experiencias de

buena gestión municipal. La independencia en el financiamiento de las asociaciones municipales es crucial para asegurar su autonomía frente al gobierno nacional. Dado que la gran mayoría de municipios en América Latina son pequeños, se ha introducido mecanismos electorales especiales para asegurar que la dirigencia de las asociaciones municipales no cae siempre en manos de los pocos municipios grandes. Entre las asociaciones más sólidas que demuestran los atributos arriba mencionados se encuentran la Asociación Chilena de Municipalidades (AchM), la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM), la Confederação Nacional de Municípios (CNM) de Brasil, y la Federación Colombiana de Municipios (FCM).

La experiencia de asociación intermunicipal en Paraguay es muy diferente de la experiencia del resto de América Latina y fiel reflejo de la cultura política clientelista imperante. La Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (Opaci) fue creada en 1954, el mismo año en que Stroessner asumió el poder. Durante la dictadura, y con el carácter de organización oficial de asociación obligatoria. Opaci sirvió como importante mecanismo de control político de las municipalidades en todo el territorio nacional. Con la caída de Stroessner en 1989, este mandato entró en conflicto con el principio de libertad de asociación de las municipalidades, sancionado posteriormente en la Constitución de 1992. Por esta razón, Opaci se convirtió en una ONG, suprimiéndose el carácter obligatorio de la afiliación a la organización. En julio de 2015, de las 245 municipalidades del país que figuraban en su banco de datos, 174 (el 71%) eran socios, en su gran mayoría bajo control del Partido Colorado.

Desde el inicio del periodo de democratización el Opaci no ha cumplido ninguno de los dos papeles básicos de una asociación intermunicipal arriba citados. No existe una práctica de reuniones periódicas con las principales autoridades del gobierno nacional (Presidencia, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior). Tampoco ofrece programas de capacitación a sus miembros ni de colaboración intermunicipal. No se ha aprovechado las potencialidades que ofrece como articuladora de una efectiva red en el intercambio de información (en materia legal, administrativa, técnica, logística) y de experiencias exitosas en materia de gestión entre las municipalidades de mayores y las de menores ingresos.

Al contrario, los únicos servicios que ofrece Opaci se relacionan con una actividad totalmente ajena a una organización intermunicipal -es decir, la potestad que tiene de cobrar un canon por la expedición, renovación y anulación de los registros de conducir emitidos por las municipalidades del

país. Asimismo retiene un 0,20% sobre los montos por transferencias de bienes raíces e hipoteca. Desde hace una década la Opaci se encuentra bajo el fuerte control de un clan familiar que controla una poderosa red clientelista a través de las municipalidades socias de la organización, cuyo funcionamiento está alimentado por estos altos ingresos. Los fondos disponibles a Opaci sirven para ‘engrasar las ruedas’ de las cadenas de clientelismo por todo el país, sobre todo en época electoral. Desde 2010, la organización no publica un balance anual ni la ejecución presupuestaria de sus ingresos y gastos, así como tampoco de los créditos de las municipalidades. Hasta la actualidad, su dirigencia se ha resistido al reclamo para que sea auditada por la Contraloría General de la República bajo el argumento de que Opaci es una entidad privada. En 2017 Basilio Núñez Giménez, ex Director Ejecutivo (2007-2011) y asesor principal a la Junta Directiva de Opaci, fue también un principal asesor político del presidente de la república.

CONCLUSIONES

Sin lugar a dudas, durante el periodo de más de 25 años desde la introducción de una democracia formal en Paraguay se ha visto una mejora apreciable en los indicadores de desarrollo humano, sobre todo en términos de acceso a educación básica, salud primaria y agua potable. Sin embargo la contribución de las municipalidades ha sido escasa, en gran medida debida a la enraizada cultura de clientelismo. A través de cinco aspectos, se ha constatado que el clientelismo sigue representando un obstáculo a la puesta en práctica de un proceso de descentralización que prioriza el desarrollo humano e incluyente a nivel local. El clientelismo se opone férreamente a una gestión eficiente de recursos humanos, basado en la selección por mérito, por el peligro que representa para el padrinazgo. Es reacto a la rendición de cuentas y a la transparencia porque estas reformas promueven los valores del ‘ciudadano’ y no del ‘cliente’. No prioriza la planificación del desarrollo económico local porque busca beneficios ‘colectivos’ y no ‘grupales’. Intenta utilizar cada vez más a las transferencias fiscales intergubernamentales como una nueva fuente de financiamiento. Finalmente, desvirtúa el verdadero sentido del asociativismo municipal, al utilizarlo como mecanismo de control de la cadena vertical de lazos territoriales del partido gobernante.

La fuerza duradera del clientelismo ayuda a explicar porque las varias iniciativas de modernización del Estado paraguayo han fracasado. Tanto el Consejo Nacional para la Descentralización del Estado (Conade) creado en 1997, como la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado (SNRE) creada

en 1999, quedaron trucas y el Anteproyecto de una Ley de Descentralización fue rechazado en 2009 (González, 2015). No existe un organismo rector del desarrollo municipal ni una política nacional para el municipalismo paraguayo, “entendiendo por ésta un conjunto de políticas públicas coordinadas entre los tres niveles de gobierno para una intervención eficiente en los territorios” (Monte Domecq, op.cit: 20).

En el pasado reciente, la municipalidad empieza a jugar un creciente papel de coordinación con los programas de asistencia social y eliminación de la pobreza extrema del gobierno paraguayo (por ejemplo, en la validación de beneficiarios de Tekoporá, Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas de la Secretaría de Acción Social; en el Programa Abrazo de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia; y, sobre todo, la operación del programa para la Pensión Alimentaria de Adultos Mayores en situación de pobreza). Cabe investigar si estos programas de índole universal logren romper las relaciones clientelares vigentes o, al contrario, si se convierten en nuevas fuentes de financiamiento para fortalecer aún más la cultura de clientelismo en Paraguay.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bareiro, O. y Duarte, M. (1991). Paraguay: el no debate sobre la descentralización. En D. Nohlen (Ed.). *Descentralización Política y Consolidación Democrática: Europa - América del Sur* (pp. 225-233). Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Berthin, G. (2010). *Gobernabilidad Local y Descentralización: ¿El Nuevo Espacio para la Democracia de Ciudadanía en América Latina y el Caribe?* Panamá: PNUD.
- Bland, G. (2011). Considering local democratic transition in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 3 (1), 65-98.
- Cabrero, E. (2008). La innovación local en América Latina: Los avances y los retos. En E. Cabrero y A. Carrera (Eds.), *Innovación local en América Latina* (pp. 18-29). México, D.F. CIDE.
- CISNI (2000). *Diagnóstico sobre los patrones de comportamiento y desempeño institucional, gobernabilidad y corrupción en el sector público del Paraguay*. Asunción: Consejo Impulsor del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción en el Paraguay.
- Clapham, C. (ed.) (1982). *Private patronage and public power: Political clientelism in the modern state*. London: Frances Pinter.
- Clark, G., Huxley, J. y Mountford, D. (2012). *La economía local: la función de las agencias de desarrollo*. Quito: Corporación Andina de Fomento.
- Eaton, K., Kaiser, K. y Smoke, P. (2010). *The political economy of decentralization reforms: Implications for aid effectiveness*. Washington DC: Banco Mundial.
- Franco, Federico (2010). El equilibrio de poderes y el desafío de los futuros gobiernos municipales. *Revista Acción Popular* (Asunción), 307, 21-25.
- Gaete, R. (2012). *Estudio de la descentralización de los servicios esenciales para el caso del Paraguay*. Santiago: CEPAL.
- González, I. (2015). *La descentralización y su estudio: Una mirada de los análisis recientes a nivel regional y nacional*. Asunción: Investigación para el Desarrollo.
- Hetherington, K. (2011), *Guerilla Auditors: The Politics of Transparency in Neoliberal Paraguay*. Durham, NC: Duke University Press.
- Hilgers, T. (ed.) (2012). *Clientelism in Everyday Latin American Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2006). Síntesis del diagnóstico. Caso Paraguay. En K. Echebarría (Ed.) *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kopecky, P., Mair, P. y Spirova, M. (2012). *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford: Oxford University Press.

- López, O. (2010). La nueva ley orgánica municipal. *Revista Acción* (Asunción). 307, pp. 13-16.
- Martínez, B. (2015). Comisiones vecinales: Un rito que precisa fuerza y renovación de sus consignas. *Revista Acción* (Asunción) 359, 21-24.
- Monte Domecq, R. (2015). Llegará la primavera de transparencia a las municipalidades? *Revista Acción* (Asunción), 359, 15-20.
- Morínigo, J. (2008). Clientelismo y padrinazgo en la práctica patrimonialista del gobierno en el Paraguay. *Novapolis* (Asunción), 3 (13), 9-29.
- Nickson, A. (1995). *Local Government in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Nickson, A. (2017). *El Gobierno local en Paraguay: un análisis comparativo a través de diez elementos*. Asunción: Investigación para el Desarrollo y Asociación de Juntas municipales del Paraguay.
- Rivarola, M. (2007). *Clientelismo: Motor del Estado paraguayo*. Asunción: Decidamos.
- Rodríguez, J. C. y Villalba, R. (2015). *Consejos de Desarrollo Departamentales y Distritales: Diagnóstico y perspectivas*. Asunción: Consultoría Social Alternativa.
- Setrini, G. (2011). Veinte años de democracia electoral en Paraguay: *Del clientelismo monopólico al clientelismo plural*. En F. Masi y D. Borda (Eds.) *Estado y Economía en Paraguay 1870–2010* (p.p. 327-299). Asunción. Cadep.
- Sili, M. y Rodríguez, J.C. (2017). *Acción territorial: la experiencia reciente de los municipios del Paraguay*. Asunción: Investigación para el Desarrollo.
- SFP (2014). *Composición y clasificación de funcionarios y funcionarias*. Asunción: Secretaría de la Función Pública.
- Turner, B. (1998). *Paraguay como un Estado unitario descentralizado: ¿qué significa esto?* Asunción: BASE-IS.
- Véliz, C. (1980). *The centralist tradition in Latin America*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Willis, E., Garman, C. y Haggard, S. (1999). Decentralization in Latin America. *Latin American Research Review* 34 (1), pp. 7-56.

2

PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE JALISCO, MÉXICO. ENTRE LA LIMITACIÓN O EL IMPULSO PARTICIPATIVO

INSTITUTIONALIZED CITIZEN PARTICIPATION IN MUNICIPAL GOVERNMENTS OF JALISCO, MÉXICO. BETWEEN THE LIMITATION AND THE PROMOTION OF PARTICIPATION

María Luisa García Bátiz¹
Luis Téllez Arana²

Recibido: 12-09-2017

Aceptado: 12-11-2017

RESUMEN

El objetivo del artículo es analizar a la participación ciudadana institucionalizada en gobiernos municipales y valorar si los modelos y diseños de participación suscritos la favorecen o limitan. Se analizan los reglamentos de participación ciudadana de los municipios del estado de Jalisco, México. El resultado es que cuentan con una baja institucionalidad de la participación ciudadana porque pocos municipios la formalizan y porque estas reglas formales se caracterizan por limitar en lugar de incentivar la participación. Se concluye que las reglas formales conforman un entorno que puede limitar la práctica y su capacidad de contribuir a tener decisiones públicas locales más democráticas.

PALABRAS CLAVE : Participación Ciudadana, Gobiernos Locales Mexicanos, Democracia Participativa, Innovaciones Democráticas, Política Pública Municipal

1. Universidad de Guadalajara, Guadalajara. Correo: maluisagarciabatiz@gmail.com

2. Universidad de Guadalajara, Guadalajara. Correo: luista_1988@live.com

ABSTRACT:

The objective of this study is to analyze the institutionalized citizen participation on municipal governments and to assess if its models and designs of participation subscribed, favors or limits participation. The municipal government's regulations of citizen participation from the state Jalisco of Mexico are analyzed. The main result is that this municipalities experience a shallow institutionality of citizen participation because few municipalities formalize it and that this formal rules are characterized by limiting rather than encourage the participation. It is concluded that the formal rules shape an environment that can limit the practice and its potential to influence in local policy in a democratic way.

KEY WORDS: *Citizen Participation, Mexican Local Governments, Participatory Democracy, Democratic Innovations, Municipal Public Policy*

1. INTRODUCCIÓN

El principal interés del análisis de la participación ciudadana local son las relaciones que se establecen entre el gobierno y la ciudadanía, o el Estado y la sociedad, en la esfera pública para decidir los asuntos comunes bajo contextos de construcción democrática y de nuevas formas de gobernanza local (Blanco y Gomá, 2003; Fung y Wright, 2003; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006; Sousa, 2004). De ahí que los objetivos de investigación en su estudio sean problematizar y analizar las razones de la aparición de las experiencias, valorar las características de las relaciones gobierno-ciudadanía, y analizar si la intervención ciudadana de hecho contribuye a mejorar y democratizar los procesos de decisión y gestión pública (Arellano y Rivera, 1999; Font, 2001; Schneider, 2007; Font, et al.2014).

En esta discusión se han explorado distintos factores o elementos que inciden en los problemas que afronta la participación ciudadana para emerger, estabilizarse, tomar formas democráticas y aportar a mejorar la decisión y gestión de los gobiernos. Los estudios realizados han planteado factores internos y externos como elementos claves que llegan a condicionar los procesos participativos y sus resultados, entre los más importantes están: el capital y las demandas sociales; los contextos sociales, económicos, políticos e institucionales; los recursos; y las capacidades organizacionales de los gobiernos (Goldfrank, 2006; Schneider, 2007; Montecinos, 2005, 2014; Montecinos, 2007, 2011, 2014; García, 2006, 2009; Schneider y Welp, 2011; Schneider y Welp, 2011; Salvador y Ramió, 2012; Cabrero y Díaz, 2012; Font, et al., 2014).

El artículo se inserta en esta discusión, se propone ampliar el debate cen-

trado en el análisis de las instituciones para los gobiernos municipales. Estos estudios se han centrado en analizar a las reglas fiscales y políticas para la descentralización (Montecinos, 2007); a las relaciones de las instituciones representativas y las participativas (Montecinos, 2014, 2011); a las estructuras formales (Salvador y Ramío, 2012); y a los problemas internos de los diseños institucionales (Tellez y García, 2016). No obstante, no se ha examinado con mayor detalle el papel que juegan las reglas formales que institucionalizan los gobiernos municipales a fin de ofertar y reconocer diversos mecanismos de participación ciudadana; esto es, pocos estudios revisan de manera sistemática, por un lado, a los modelos reglamentados de participación ciudadana, y por el otro, son menos los que valoran si sus dinámicas favorecen o limitan a la intervención de la ciudadanía.

Por esta razón, se tiene como objetivo analizar a la participación ciudadana institucionalizada en gobiernos municipales y valorar si sus modelos y diseños de participación suscritos la favorecen o limitan. En el análisis de los modelos se valorará la pluralidad de los mecanismos y en el análisis de los diseños de participación se valorarán los objetivos, las intensidades, los alcances y las formas de evaluación que suscriben. En específico, se estudian los reglamentos de participación ciudadana de los gobiernos municipales del estado de Jalisco en México, debido a que en sus municipios hay muestras de cambios novedosos en la gestión y aplicación de diseños institucionales de participación ciudadana (Tellez y García, 2016), por lo que de la investigación de este caso será posible obtener evidencias y conclusiones interesantes.

El artículo tiene cuatro partes. La primera presenta el enfoque teórico del nuevo institucionalismo a partir del cual se analiza a la participación ciudadana; en la segunda se conceptualiza a la participación ciudadana institucionalizada y se definen las dimensiones para su análisis; en la tercera se presenta al caso y se analizan sus modelos y diseños reglamentados de participación ciudadana; y en la última parte se exponen algunas conclusiones.

2. INSTITUCIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La discusión y el estudio de las instituciones es importante para poder comprender y explicar asuntos de orden social, político y económico (North, 1993; Peters, 2003); su estudio en las ciencias sociales se ha ampliado más allá de la cuestión del Estado y de la democracia para apoyar ahora en el estudio de la gestión y de las políticas públicas (Peters, 2016; Scharpf, 1997; Scartascini et al., 2012). Sus principales elementos teóricos son un en-

foque para explicar a fenómenos sociales complejos como la participación ciudadana local (Montecinos, 2007), así, dentro del análisis institucional de la participación ciudadana, se entiende que las instituciones interactúan con otros elementos que inciden sobre la experiencia (Font et al., 2014), pero toman especial importancia ya que es uno de los factores más abiertos a la manipulación de los actores en el corto plazo (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2006)³.

La perspectiva neo-institucionalista emerge en los años ochenta en oposición a su vieja concepción en el estudio político y social basado en enfoques descriptivos y normativos, se identifica como un enfoque más moderado y realista interesado en las instituciones y su impacto sobre el comportamiento humano (March y Olsen, 1984). Por un lado, se distancia del conductismo y teorías de la elección racional que veían en las instituciones una simple agregación de las preferencias o de elecciones individuales, y por el otro, toma distancia de la ciencia política tradicional centrada en el estudio de las facultades legales y de los poderes formales (Lowdens, 2001: 1953). La nueva perspectiva le da una función de mayor autonomía a las instituciones frente a acontecimientos externos, esta separación les permite explicar ciertas inercias, estabildades o cambios en procesos de cambio socio-político y de gobierno como la participación ciudadana (Montecinos, 2007: 731).

El supuesto principal es que las instituciones, o las reglas del juego, limitan y dan forma a las interacciones humanas en el plano político, social y económico y crean incentivos para la acción (North, 1993). Las organizaciones, individuos o agentes son los jugadores involucrados o conducidos por las reglas del juego y son los responsables de su creación y cambio (Goodin, 2003:41-45). Toma en cuenta a las convenciones formales e informales, a las interacciones y el impacto sobre la acción del agente, critica las maneras en que se incorporan los valores y las relaciones de poder, y acepta que las reglas son creaciones humanas que cambian con el tiempo (Lowdens y Roberts, 2013: 28-29).

No es un pensamiento único ya que varía de tres hasta siete enfoques distintos (Hall and Taylor, 1996; Peters, 2003); pero la tendencia es a agruparlos en tres enfoques: el histórico, el normativo-sociológico y el racional. Su principal diferencia está en la posibilidad de los sucesos, es decir, sobre cómo actuarán los individuos, a qué ritmo cambiarán las instituciones o qué arreglo tendrá mayor peso. Una distinción de las más importantes es la

3. Autores como Lowndes, et al., (2006) o Font, et al. (2014) evidencian que factores como la disposición de recursos, el fortalecimiento del capital social o la mejora de las capacidades sociales no pueden ser intervenidos en el corto plazo con el fin de dirigirlos a una participación ciudadana de mayor alcance; a diferencia de las instituciones, que en el corto plazo pueden ser creadas o cambiadas a fin de generar incentivos para incidir en la participación.

lógica del comportamiento del individuo al enfrentarse a las instituciones; para el racional, las instituciones limitarán sus preferencias aunque éstos de hecho serían capaces de modificarlas para maximizar sus beneficios, su objeto de estudio está en los individuos (Peters, 2003: 73); en contraste, para el normativo los actores empatarían su comportamiento de acuerdo a la circunstancia y a la regla más apropiada sin necesariamente calcular las consecuencias, así su objeto son los arreglos institucionales (March y Olsen, 1984).

March y Olsen (2004) mencionan que los enfoques no son excluyentes y que la lógica de acción seguida por los individuos depende de las habilidades, los recursos y el tiempo con el que cuenten. La aproximación empírica en este estudio es el análisis de las instituciones formales desde un enfoque normativo. De acuerdo a March y Olsen (2004: 21) las instituciones formales toman importancia en un contexto democrático complejo cuando surgen enfrentamientos y conflictos ya que los “actores suelen recurrir a las reglas establecidas” para amortiguar el nivel de conflicto.

Bajo estos supuestos, un punto de partida para el análisis de la gestión y de las decisiones públicas en contextos democráticos, es entender a las instituciones y las maneras en que éstas alientan u obstruyen ejercicios de participación ciudadana y su potencial para mejorar y democratizar dichos procesos. El análisis de las características de las reglas formales se vuelve fundamental ya que los valores que promuevan tendrán la capacidad de incidir en el comportamiento de los agentes involucrados (Peters, 2003; March y Olsen, 2004), es decir, serán capaces de limitar el potencial de la participación ciudadana.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA: CONCEPTO, MODELOS Y DISEÑOS

Hacer una revisión comprensiva sobre la noción de participación ciudadana rebasa el propósito de este trabajo⁴, debido principalmente a la gran cantidad de debates y experiencias que integran y discuten al concepto. Esencialmente, el concepto de participación ciudadana vincula dos dimen-

4. Scheneider (2007: 40-45) hace un recorrido de las distintas definiciones de participación ciudadana ofrecidas en las ciencias políticas. Por su parte, en la discusión sobre gobiernos locales para América Latina han tenido influencia la definición de Cunill (1991) para quien es “la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales” y de Ziccardi (2002:44) para quien hace referencia a “las formas de inclusión de la ciudadanía y de sus organizaciones en los procesos decisorios representando intereses particulares (no individuales)”.

siones, la de participación y la de ciudadanía y se utiliza para designar múltiples procesos de intervención ciudadana en las decisiones públicas. Así, cuando se caracteriza como institucionalizada, se le confiere un carácter de institución, es decir, como un conjunto de acuerdos, códigos, normas o reglas compartidas y reconocidas por los actores, ciudadanía y gobierno, que interactúan mediante intervenciones de diferente tipo con el fin de tomar decisiones públicas de manera conjunta y democrática.

La participación ciudadana institucionalizada implica un proceso a través del cual se institucionaliza y una situación en el cual está institucionalizada. Esto significa, por un lado, que se atraviesa por prácticas o experiencias de cambio social y político que llevan a desarrollar las instituciones para la participación ciudadana, crearlas, adaptarlas, cambiarlas o finalizarlas; y por el otro, que existe un estado situacional en un momento definido en donde se habla de un proceso ya institucionalizado, con acuerdos o reglas definidas.

Dichas instituciones identifican y definen las reglas formales e informales del juego para la participación. Las reglas informales o no escritas son acuerdos o códigos conductuales que evolucionan a lo largo del tiempo, mientras que las formales o escritas son las normas o reglas ideadas por los seres humanos para dar forma a sus interacciones (North, 1993); en la práctica, las reglas formales e informales se combinan e influyen en la forma en que se desarrolla la participación (Lowndes, et al., 2006). Por participación ciudadana institucionalizada, como situación presente o estado, se entienden las reglas formales e informales del juego establecidas con características que definen la manera en que se desenvuelven las interacciones sociedad-gobierno en el proceso de toma de decisiones públicas.

El proceso de institucionalización de la participación ciudadana varía según su origen, el cual puede resultar de un continuo en el que interviene sólo el gobierno en un extremo más de tipo top-down, o puede resultar de una exigencia social reconocida y registrada formalmente por el gobierno local de tipo botton-up (Lowndes, et al., 2006: 345; Schneider y Welp, 2011:23; Cabrero, 2004). Entender el proceso que lleva a la institucionalización y su formalización es mucho más complejo puesto que depende del mismo proceso y de diversos elementos contextuales que varían de acuerdo a la experiencia. En este artículo, nos interesa describir y analizar a los diseños institucionalizados formales de los gobiernos municipales, por lo tanto, no se profundiza sobre los procesos de institucionalización como se ha explorado en otros trabajos (Schneider, 2007; Arzaluz, 2013; Cabrero y Díaz, 2012).

La formalización de la participación ciudadana es un proceso en la que interactúan o no, la demanda social de mayor participación o la iniciativa de gobierno para atraerla o incentivarla, pero que deriva necesariamente en una oferta institucional formal, es decir, se inscribe en reglas locales escritas como leyes, reglamentos o estatutos. La participación ciudadana institucionalizada formal serían aquellos medios, procesos, instrumentos o mecanismos que el gobierno local reconoce y oferta para canalizar la participación ciudadana (Ziccardi, 2002:44; Schneider, 2007:74). Ahora bien, se discute que su problema es que las modalidades de interacción gobierno-sociedad resultantes no siempre representan “nuevas institucionalidades”⁵ que contribuyan a la construcción democrática por lo que es deseable instaurar diseños que no repitan a las viejas formas de interacción gobierno-sociedad, autoritarias, corporativas, clientelares y jerárquicas. En este sentido, la cuestión es si modelos y dinámicas de participación ciudadana institucionalizadas en los municipios fomentan o desalientan prácticas de participación de mayor alcance.

MODELOS DE PARTICIPACIÓN

El primer elemento para comprender la propensión de la participación ciudadana institucionalizada a promover nuevas institucionalidades es observar la complejidad de los mecanismos ofertados. Sin duda, son conceptos ya tratados en la literatura y que se abordan con diferentes enfoques; por ello, tomamos los útiles para este análisis. Schneider y Welp (2011) formulan una tipología de los mecanismos basados en el sujeto, origen, tipo e institución de participación; para las autoras los mecanismos pueden ser clasificados en instituciones de participación ciudadana deliberativa, semi-representativa y directa; para Smith (2005) se pueden clasificar en consultivos, deliberativos, co-gobernanza, democracia directa y e-democracia. Este trabajo los clasifica por los siguientes tipos:

- De participación semi-representativa: son formas para organizar temática y territorialmente a la ciudadanía; ejemplos son: consejos vecinales o sociales, comités ciudadanos o de gestión, etc.
- De participación consultiva e informativa: son medios de comunicación unidireccional entre el gobierno y la ciudadanía; ejemplos son: consultas ciudadanas, foros de encuentro, encuestas de opinión; etc.

5. El concepto se refieren a cómo los actores “se posicionan de nuevas maneras, el tejido se reconfigura, y se generan nuevos acuerdos y nuevas formas de gobernanza local” (Cabrero y Díaz, 2012:85); esto significa que no siempre se establecen nuevas rutinas, procesos y mecanismos diferentes a las viejas institucionalidades (Arzaluz, 2013: 167).

- De participación directa: son medios para dar a los ciudadanos el poder decisorio sobre cuestiones clave; ejemplos son: referéndum, plebiscito, etc.
- De participación deliberativa o de co-gobernanza: son mecanismos que buscan reunir a la ciudadanía para deliberar sobre cuestiones de política y la dotan de una influencia significativa para la toma de decisiones; ejemplos son: presupuestos participativos, consejos consultivos, Agendas 21, etc.

El grado de disposición de apertura a la participación varía según la cantidad y complejidad de mecanismos formalizados. Una institución tendría mayor disposición cuando las oportunidades formales de participación son plurales, o menor disposición cuando son pocas. En contextos como el mexicano, la participación municipal tradicionalmente se ha canalizado y centralizado a través de medios semi-representativos, por lo tanto, la aparición de nuevos tipos de mecanismos llevaría a los gobiernos municipales a incentivar la innovación o las nuevas institucionalidades (Ziccardi, 2002; Díaz y Ortíz, 2014).

La contribución de las nuevas institucionalidades para mejorar los procesos de gestión y hacerlos más democráticos, de entrada dependerá del tipo de mecanismo institucionalizado. No es lo mismo que se incentiven exclusivamente consultas o encuestas ciudadanas que si bien aportan a mejorar la gestión pública no implican procesos más democráticos (Brugué y Gallego, 2001; Subirats, 2001; Tarragó, 2015). Los mecanismos de tipo deliberativos o de co-gobernanza, suponen una contribución mayor a la construcción de esas nuevas institucionalidades debido a su relación con los valores de una democracia participativa y deliberativa (Santos y Avritzer, 2002), como la inclusividad, deliberación, igualdad y efectividad (Ziccardi, 2002), por ello se espera que su uso se extienda (Cabrerero y Díaz, 2012: 97).

La principal limitante de la clasificación anterior es que no permite observar las dinámicas internas de cada mecanismo, que son en efecto las que favorecen o limitan la participación ciudadana, por ello se revisan los diseños de los procesos.

DISEÑOS DE PARTICIPACIÓN

Las características de las dinámicas que operan en cada diseño de los mecanismos se identifican por medio del análisis de diferentes elementos, dimensiones o escalas que miden los fines, alcances, consecuencias y resultados de la participación ciudadana (Arnstein, 1969; Brugué y Martí,

2011; Cabannes, 2005; Font, 2001; Fung, 2006; Gomà y Font, 2001; Lowndes y Pratchett, 2006; Navarro, et al., 2010). Desde esta perspectiva de análisis, las dimensiones dan respuesta a preguntas que llevan a entender el potencial, las limitaciones y los resultados de la participación; entre las preguntas más destacadas se ubican: para qué, quiénes, cómo, hasta dónde y en qué asuntos se participa y cuáles son las consecuencias de la participación. Las preguntas son interdependientes pues el rango de posibilidades para la participación estará determinada por su conjunto⁶.

El interés de este trabajo es valorar la dinámica del conjunto de los mecanismos formalizados que finalmente incidirán en los procesos de participación ciudadana; por ello, las dimensiones para el análisis de los diseños formales a tomar en cuenta serán: los objetivos, la intensidad, el alcance y la evaluación de la participación.

La primera dimensión es identificar los objetivos a los que se dirige el proceso participativo que responden al porqué de la participación y son en función de los cuales se dirigen los modelos y se evalúan los resultados (Brugué y Martí, 2011:22). En una democracia contemporánea la participación ciudadana busca la distribución del poder real de decisión hacia ciudadanos no incluidos en las decisiones de política hasta el momento (Arnstein, 1969); por ello, se espera que los objetivos se fijen en este sentido. Los objetivos se pueden identificar en función del rol otorgado a la ciudadanía o de los resultados esperados de gobierno (Brugué y Martí, 2011). En un extremo se puede contar con objetivos distorsionados de la participación donde se otorga un rol pasivo a la ciudadanía de quienes el gobierno sólo busca generar su apoyo (Arnstein, 1969); en seguida, pueden buscar informar y consultar a la ciudadanía cuando un gobierno busca legitimad y la mejora de la gestión (Brugué y Martí, 2011: 22-25); o se puede fomentar el derecho ciudadano a tomar parte de las decisiones o actitudes colaboradoras con la promoción de capital social (Brugué y Martí, 2011: 22-25).

Con estos criterios, se puede deducir que el primer tipo de objetivos se relaciona más con una participación orientada a la manipulación, simulación o control de los procesos en lugar de otorgar poder de decisión real a la sociedad (García, 2006). El segundo se relaciona con una participación orientada a legitimar o gestionar los procesos o legitimar sus decisiones y mejorar la gestión de gobierno, pero sin plantear mayores escalas de participación

6. Por ejemplo, el alcance de la participación podrá depender del objetivo de la participación, esto es, si un mecanismo concentra sus objetivos en hacer más eficiente a la política, es muy posible que deje fuera alcances de mayores implicaciones democráticas.

(Arnstein, 1969). El tercero se relaciona a una participación orientada a la gobernanza o la participación democrática en los procesos, donde se plantea dotar de poder de decisión, gestión y control a la ciudadanía para la co-gestión o gobernanza de la decisión pública o fortalecer el capital social.

La segunda dimensión es identificar la intensidad de la participación, que responde a las preguntas de quiénes y cómo participan y se refiere a las personas u organizaciones incluidas y a las formas y medios de intervención. La activación de la participación es en el plano individual y colectivo, y para el desarrollo de una democracia local plena, resulta imprescindible completar e integrar los dos planos (Brugué y Martí, 2011:27-28) o diversas bases de participación personal, asociativa y mixta (Gomá y Font, 2001). La inclusividad es el grado de participación de los excluidos y aborda los intereses de los diferentes sectores sociales que han tenido un papel secundario en las decisiones públicas (Cabannes, 2005:24); es avanzada cuando, además de definir a la población participante de manera territorial y temática se busca visibilizar con acciones afirmativas o de discriminación positiva la participación de los excluidos (Cabannes, 2005:24). El criterio deliberativo, que las perspectivas normativas de la democracia insisten como elemento necesario para producir efectos positivos sobre la población y tomar decisiones más democráticas (Santos y Avritzer, 2002); se observa con la propensión a favorecer procesos de diálogo y debate entre los participantes en lugar de evitarlos (Navarro, et al., 2010:8).

Se deduce que un primer tipo de intensidad se relaciona más a una participación cerrada, selectiva o individualizada donde la participación se da a través de formas individuales, únicas o por medios tradicionalmente definidos sin criterios de mayor inclusión y diálogo; el segundo pertenece a una participación limitada o mínima de procesos extensivos o territoriales de participación sin dar visibilidad a temáticas específicas (Cabannes, 2005:24); el tercero se relaciona a una participación avanzada o representativa que se plantea procesos amplios, inclusivos y que favorecen métodos de deliberación.

La tercera dimensión identifica el alcance de la participación, la cuestión es hasta dónde llega la participación y en qué asuntos. Se refiere a la fase del proceso de la gestión o decisión pública sobre la que se proyecta la participación que pasa por la elaboración de diagnósticos y la formación de agendas de acción local, la incidencia directa en la formulación y toma de decisiones públicas, y la gestión y equipamiento de servicios públicos municipales (Gomá y Font, 2001). Además está la escala y los asuntos en los que se participa, que son las demandas priorizadas por la ciudadanía a

través del proceso que puede estar acotada a una participación comunitaria o de proximidad o a una escala temática o para el conjunto del municipio (Cabannes, 2005).

Bajo estos criterios, se ubica un tipo de *participación baja* centrada en la definición de agendas comunitarias sin poder real de influencia sobre las fases de decisión y gestión de políticas; uno tipo de *participación diagnóstica o intermedia*, con procesos de decisión vinculante en las primeras fases de la política o centrada en la gestión de servicios locales comunitarios; y un tipo de *participación avanzada o de co-gestión*, con procesos de decisión y gestión vinculante y con mayor responsabilidad de control y gestión de las decisiones en manos de la ciudadanía en varias escalas.

Finalmente, está la evaluación que se pregunta cuáles son las consecuencias de la participación. Para Gene y Frewer (2004), en la evaluación se pueden involucrar todas las partes interesadas y se puede realizar para los procesos y los resultados; es importante por razones prácticas para aprender de los errores y para garantizar que los involucrados no sean engañados sobre el impacto de su participación; se deben tener en cuenta a quién la realiza o quién define los criterios a evaluar y cómo se evaluará su efectividad o el cumplimiento de los objetivos.

De estos criterios se deduce que la evaluación tiene una participación nula cuando no se contempla; otro tipo es la participación de control cuando la evaluación no tiene como objetivo mejorar los procesos o resultados sino ejercer control sobre los procesos; de *participación limitada*, cuando no hay claridad sobre la evaluación o se busca para aspectos específicos del mecanismo y no es abierta a los involucrados; y está la participación abierta, que considera a la participación de todos los involucrados en la evaluación de los procesos y resultados (ver Tabla 1).

TABLA 1. MATRIZ DE REFERENCIA PARA EL ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADOS

TIPOS DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN		<ul style="list-style-type: none"> • SEMI-REPRESENTATIVA • CONSULTIVA E INFORMATIVA • DIRECTA • DELIBERATIVA O DE CO-GOBERNANZA
DISEÑOS DE PARTICIPACIÓN	DIMENSIÓN	TIPOS DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA
	OBJETIVOS (ORIENTACIÓN)	<ul style="list-style-type: none"> • MANIPULACIÓN, SIMULACIÓN O CONTROL DE LOS PROCESOS • GESTIÓN Y LEGITIMIZACIÓN DE LOS PROCESOS • GOBERNANZA O DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PROCESOS
	INCLUSIVIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • CERRADA, SELECTIVA O INDIVIDUALIZADA • LIMITADA O MÍNIMA • AVANZADA O REPRESENTATIVA
	ALCANCE	<ul style="list-style-type: none"> • BAJA • INTERMEDIA O DIAGNOSTICA • AVANZADA O DE CO-GESTIÓN
	EVALUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • NULA • CONTROL • LIMITADA • ABIERTA SOBRE PROCESOS Y RESULTADOS

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LITERATURA REVISADA

4. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE MÉXICO

En México hoy se cuenta con un ecosistema institucional formal que conduce a los gobiernos municipales a promover de manera obligatoria la participación ciudadana en múltiples aspectos de la vida local. Desde el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) creado en el año de 1983, el Programa Nacional de Solidaridad en 1988, el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) en 1998, hasta la reforma al artículo 115 de la Constitución en 1999, y la creación de diversas leyes de participación ciudadana en los gobiernos estatales y de varios programas federales y estatales operados en los municipios que la hacen obligatoria⁷; hoy se habla de una

7. Las reglas formales de participación ciudadana para el conjunto de los tres órdenes de gobierno en el país no son claras, debido a que la constitución no asigna funciones o mecanismos específicos y no se cuenta con una ley nacional de participación ciudadana. En las constituciones estatales la participación ciudadana tiene rasgos generales y los principales esfuerzos son desarticulados, por ejemplo, hoy se cuenta con 22 leyes estatales de participación ciudadana diferentes una de otra.

práctica instalada con un uso cada vez más popularizado en los gobiernos municipales.

El medio formal más extendido y de mayor tradición son los Comités de Planeación Municipal del SNPD y los mecanismos a los que obliga el FISM que son creados desde arriba o inducidas como requisito para participar en diversos programas sociales de otros órdenes de gobierno (Díaz y Ortiz, 2014:310). A partir de 1999, cuando se institucionaliza la participación ciudadana para los municipios en la Constitución, el tema adquiere mayor relevancia y se comienzan a construir agendas formales propias para la participación ciudadana a través de reglamentos y disposiciones legales diversas⁸. Este trabajo analiza a los reglamentos de participación ciudadana pues en ellos se agrupan los diferentes medios de participación para el conjunto de los servicios y políticas municipales, lo que los hace una herramienta institucional poderosa en donde se puede observar la medida en que las instituciones municipales limitan o estimulan a la participación.

En el país existen 2,457 gobiernos municipales⁹ de los cuales 908 dicen contar con un reglamento de participación ciudadana (INEGI, 2015) por lo que su análisis completo a todos supera los alcances de esta investigación. El análisis se ejemplifica con el estudio de los municipios del estado de Jalisco¹⁰, debido a que sus municipios han venido experimentando cambios novedosos en la gestión y aplicación de formas institucionales de participación ciudadana (Tellez y García, 2016).

5. ESTUDIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO EN MÉXICO

Debido a que se desconoce cómo ha sido el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en los municipios de Jalisco¹¹, se elaboró una base documental de los reglamentos de participación ciudadana disponi-

8. Inicialmente los gobiernos municipales la institucionalizaban en los reglamentos de Bandos de Policía y Buen Gobierno, y a partir de 1999 aumentan los reglamentos exclusivos de participación ciudadana (Ziccardi, 2002; Díaz y Ortiz, 2014); además la formalizan en otras reglas municipales y de programas de temáticas específicas; lo que no excluye existencia de experiencias no formales.

9. Son 2,441 municipios y 16 delegaciones (INEGI, 2015).

10. Jalisco es uno de las treinta y dos entidades federativas que conforman a México, es una de los estados más desarrollados del país y está constituido por 125 municipios.

11. Los tres ordenamientos estatales más relevantes para Jalisco son la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios del año 2000 que estableció como prioridad la promoción de la organización social para la participación en la planeación municipal; la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco del 2004 que reconoce la rectoría municipio en el tema y el Código Electoral y de Participación Ciudadana en el Estado de Jalisco del 2008 que abrogó una ley previa de 1998 e incluyó mecanismos de democracia directa.

bles para los 125 municipios de Jalisco al año 2015. La búsqueda inició con una revisión de las páginas web oficiales de todos los ayuntamientos¹², siguió con una búsqueda en la página web oficial sobre legislaciones en el país¹³, y finalizó con una revisión de dos bases documentales de reglamentación municipal en Jalisco¹⁴. En una base de datos se sistematizaron las dimensiones para cada mecanismo formalizado.

Para el año 2015 se identificó que sólo 42 municipios cuentan con un reglamento formal relativo a la participación ciudadana, o el 33.6% del total. En 1992 se aprobó el primero en el municipio de Tequila, luego en Puerto Vallarta en 1996 y en Zapopan en 1999; a partir del 2001 se registra una tendencia de aprobación de reglamentos ascendente, con dos reglamentos aprobados en promedio al año; el año 2013 destaca porque registra hasta 7 reglamentos aprobados¹⁵.

Un primer hallazgo es que la mayoría no son diseños originales o únicos para cada municipio. La evidencia es que varios gobiernos municipales realizan copias completas de los reglamentos entre ellos mismos, por tanto, más de uno utiliza el mismo modelo de reglamento. En la Tabla 2 se observan hasta 7 modelos similares con el municipio de origen que son un 72%, y los otros 9 o el 18% que tienen reglamentos exclusivos.

MODELOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN EN MUNICIPIOS DE JALISCO

Primero se analiza la propensión de las reglas formales a promover nuevas institucionalidades medida a través de la complejidad de los mecanismos de participación ofertados. En el mapa del Gráfico 1 se observa que algunos modelos de reglamentos institucionalizan sólo un mecanismo de participación ciudadana, como el modelo 1 y 6, mientras que otros modelos cuentan con más de 14; lo cual refleja que la tendencia a copiar reglamentos entre los municipios provoca que sus características institucionales se reproduzcan entre éstos.

12. La búsqueda se realizó en los meses de diciembre del año 2015 y enero de 2016.

13. La página web que ofrece por la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal es: <http://www.ordenjuridico.gob.mx> (búsqueda en enero de 2016).

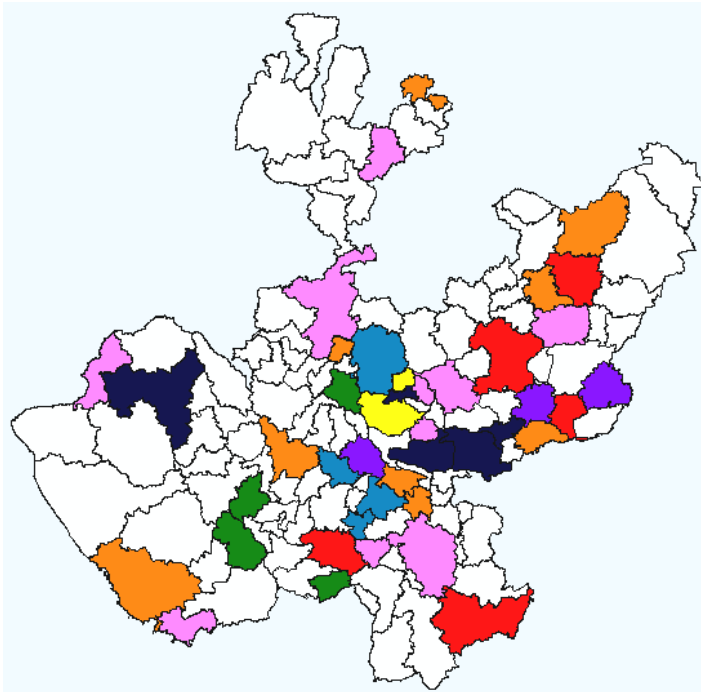
14. Realizada en enero del 2016, y las bases de datos fueron "Reglamentos Municipales 2001-2003" y la del "2004-2006" del Centro Estatal de Estudios Municipales del Gobierno de Jalisco.

15. Está la creación de segundos reglamentos en 4 municipios dedicados a consejos consultivos. Hay abrogaciones o derogaciones, en el 2012 hubo una y en el 2015, 4. También, 38 municipios registran 1 reglamento, 3 tienen o han tenido 2; 1 con tres (Guadalajara); y otro 5 (Tlajomulco de Zúñiga). Ahora, sólo Tamazula de Gordiano tiene 2 vigentes.

De la clasificación por modelos de participación se desprende que en la totalidad de los municipios se institucionalizan al menos un mecanismo semi-representativo como los comités vecinales y asambleas generales; de los mecanismos consultivos o informativos menos de la mitad de los reglamentos formaliza a las consultas ciudadanas y audiencias públicas; de democracia directa en promedio 14.75% de los reglamentos contienen algún mecanismo; y mecanismos deliberativos o de co-gobernanza en promedio el 5% de los municipios formalizan a uno o varios de ellos (Tabla 3).

Lo anterior significa que es bajo el grado de disposición de las reglas formales a contar con diferentes mecanismos de participación ciudadana; debido, por un lado, a la poca cantidad de mecanismos que se ofertan ya que el 60% de los reglamentos sólo tienen un tipo de mecanismo semi-representativo y los mecanismos restantes se concentran en el otro 40% de los reglamentos, y por el otro lado, es muy baja la complejidad de los mecanismos restantes ya que, en su mayoría son mecanismos de consulta, informativos o de democracia directa, por lo que es poco el avance de otros mecanismos de tipo deliberativos o de co-gestión.

GRÁFICO 1. MAPA DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADOS EN LOS MUNICIPIOS DE JALISCO ORGANIZADOS POR TIPO DE REGLAMENTO AL AÑO 2015



MODELOS DE PARTICIPACIÓN	MECANISMOS INSTITUCIONALIZADOS	MODELO DE REGLAMENTO							
		1	2	3	4	5	6	7	8
SEMI-REPRESENTATIVA	COMITÉS VECINALES, ASAMBLEAS GENERALES, UNIONES DE COMITÉS	√	√	√	√	√	√	√	√
	ASOCIACIONES CIVILES			√				√	
	CONSEJOS CONSULTIVOS Y MUNICIPALES							√	√
CONSULTIVA E INFORMATIVA	CONSULTA CIUDADANA			√	√	√		√	√
	AUDIENCIA PÚBLICA			√	√	√		√	√
	AYUNTAMIENTO ABIERTO, DEBATE Y FOROS DE OPINIÓN Y COMPARECENCIA PÚBLICA							√	
DIRECTA	PLEBISCITO			√				√	
	REFERÉNDUM E INICIATIVA POPULAR			√	√			√	
	RATIFICACIÓN DE MANDATO							√	
	INICIATIVA CIUDADANA			√	√	√		√	√
DELIBERATIVA O DE CO-GOBERNANZA	PRESUPUESTO PARTICIPATIVO							√	√
	AUDITORIA CIUDADANA							√	
	PROYECTOS SOCIALES, DE COLABORACIÓN CIUDADANA Y DE APORTACIÓN COLECTIVA							√	
	CABILDO INFANTIL							√	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA INFORMACIÓN RECADADA

TABLA 2. MUNICIPIOS DE JALISCO CON REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU CLASIFICACIÓN SEGÚN EL MODELO DE REGLAMENTO ADOPTADO AL AÑO 2015

Nº	ORIGEN DEL REGLAMENTO*	MUNICIPIOS QUE LO HAN ADOPTADO	TOTAL DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE DEL TOTAL
1	JALOSTOTILÁN	AMATITÁN, LA BARCA, CONCEPCIÓN DE BUENOS AIRES, ENCARNACIÓN DE DÍAZ, HUEJUCAR, LA HUERTA, JALOSTOTILÁN, TECOLOTLÁN, TEOCUITATLÁN DE CORONA	9	21%
2	ZAPOPAN	ATEMAJAC DE BRIZUELA, ATOYAC, SAYULA, ZAPOPAN	4	10%
3	PRIMER REGLAMENTO DE GUADALAJARA**	ATOTONILCO EL ALTO, JESÚS MARÍA, ZACOALCO DE TORRES	3	7%
4	AUTLÁN DE NAVARRO	AUTLÁN DE NAVARRO, TALA, UNIÓN DE TULA, ZAPOTITLÁN DE VADILLO	4	10%

Nº	ORIGEN DEL REGLAMENTO*	MUNICIPIOS QUE LO HAN ADOPTADO	TOTAL DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE DEL TOTAL
5	TEPATILÁN DE MORELOS	AYOTLÁN, JILOTLÁN DE LOS DOLORES, SAN JUAN DE LOS LAGOS, TEPATILÁN DE MORELOS, SAN GABRIEL	9	12%
6	PONCITLÁN	CHAPALA, MASCOTA, OCOTLÁN, PONCITLÁN, TLAQUEPAQUE	5	12%
7	TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA	GUADALAJARA, TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA	2	5%
8	CON REGLAMENTO EXCLUSIVO	IXTLAHUCÁN DE LOS MEMBRILLOS, PUERTO VALLARTA, SAN MIGUEL EL ALTO, TAMAZULA DE GORDIANO***, TEQUILA, TONALÁ, TOTATICHE****, ZAPOTLÁN EL GRANDE, ZAPOTLANEJO, CHUATLÁN	9	18%

* EL NOMBRE SE ASIGNÓ POR ORDEN CRONOLÓGICO DE ADOPCIÓN

** ESTE MODELO SE ABROGÓ EN EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA, PERO OTROS MUNICIPIOS LO SIGUEN UTILIZANDO

***EL MUNICIPIO ACTUALMENTE CUENTA CON DOS REGLAMENTOS EN EL TEMA

**** EN SU REVISIÓN SE HACEN REPETIDAS ALUSIONES A ECATEPEC DE MORELOS DE DONDE PUDO ORIGINARSE

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

TABLA 3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADOS EN LOS MUNICIPIOS DE JALISCO POR MODELO DE PARTICIPACIÓN AL AÑO 2015

MODELOS DE PARTICIPACIÓN	NOMBRE DEL MECANISMO	MUNICIPIOS QUE LO INSTITUCIONALIZAN	PORCENTAJE DEL TOTAL	PROMEDIO POR MODELO
SEMI-REPRESENTATIVA	COMITÉS VECINALES, ASAMBLEAS GENERALES Y FEDERACIONES DE COMITÉS	42	100%	55%
	CONSEJOS CONSULTIVOS Y MUNICIPALES	17	40%	
	ASOCIACIONES CIVILES	10	25%	
CONSULTIVA E INFORMATIVA	CONSULTA CIUDADANA	17	40%	26%
	AUDIENCIA PÚBLICA	15	35%	
	AYUNTAMIENTO ABIERTO, DEBATE Y FOROS DE OPINIÓN Y COMPARECENCIA PÚBLICA	2	5%	
DIRECTA	PLEBISCITO	11	26%	14,75%
	REFERÉNDUM	6	14%	
	INICIATIVA POPULAR	6	14%	
	RATIFICACIÓN DE MANDATO	2	5%	
DELIBERATIVA O DE CO-GOBERNANZA	PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	3	7.5%	5%
	AUDITORÍA CIUDADANA	2	5%	
	PROYECTOS SOCIALES, DE COLABORACIÓN CIUDADANA Y DE APORTACIÓN COLECTIVA	2	5%	
	CABILDO INFANTIL	1	2.5%	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA INFORMACIÓN RECABADA

6. DISEÑOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN EN MUNICIPIOS DE JALISCO

OBJETIVOS

La cantidad y orientación de los objetivos que suscriben cada uno de los mecanismos son distintos y no todos se plantean de manera clara y explícita; pero es posible observar la orientación general en los objetivos principales suscritos para cada uno de los reglamentos y por medio de la identificación de los objetivos implícitos que se abstraen de una lectura amplia del conjunto del diseño de los mecanismos. Se identifica que la mayoría de los reglamentos presentan objetivos mínimos o evidentes, que es la normalización o reglamentación de la participación ciudadana, pero otros se plantean objetivos más ambiciosos, como la promoción de la gobernanza local (Tabla 4).

TABLA 4. EJEMPLOS DE OBJETIVOS SUSCRITOS PARA LOS REGLAMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS DE JALISCO AL AÑO 2015

MODELO DE REGLAMENTO	OBJETIVO
Jalostotlán	ARTÍCULO 3.- “[...] [EL OBJETO ES] REGULAR LA INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITÉS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO [...]”
Poncitlán	ARTÍCULO 1.- “[...] REGLAMENTAR EL FUNCIONAMIENTO DE PERSONAS JURÍDICAS QUE ORGANICEN Y REPRESENTEN A LOS VECINOS DE LAS COLONIAS [...]”
Zapopan	ARTÍCULO 1.- “[...] PROVEER NORMAS PARA LA APLICACIÓN CONSISTENTE Y ORDENADA EN EL MUNICIPIO [...], DE LAS DISPOSICIONES GENERALES ESTABLECIDAS [...], EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA”
Primer reglamento de Guadalajara	ARTÍCULO 1.- “[...] ESTABLECER LAS NORMAS REFERENTES A LAS FORMAS, MEDIOS Y PROCEDIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS VECINOS, ASOCIACIONES DE VECINOS Y DEMÁS PERSONAS JURÍDICAS CON FUNCIONES DE REPRESENTACIÓN CIUDADANA Y VECINAL EN LA GESTIÓN MUNICIPAL Y LA CORRESPONDIENTE INFORMACIÓN QUE TIENEN QUE RECIBIR PARA ELLO”.
San Miguel el Alto	ARTÍCULO 1.- “ESTE REGLAMENTO ES DE OBSERVANCIA GENERAL Y OBLIGATORIA [...], Y TIENE POR OBJETO NORMAR SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.”
Tlajomulco de Zúñiga	ARTÍCULO 1.- “[...] ESTABLECER LAS BASES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SUS PROCESOS, COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA TRANSITAR A UN RÉGIMEN DE GOBERNANZA EN EL MUNICIPIO [...]. ARTÍCULO 5.- “[...] : I.- SENTAR LAS BASES PARA HACER EFECTIVO EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS DE SER EL CENTRO LAS DECISIONES DEL GOBIERNO MUNICIPAL; II.- ORIENTAR, CAPACITAR Y PROMOVER LA INTERACCIÓN DEL CIUDADANO CON LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES, CREANDO LAS CONDICIONES PARA LA DISCUSIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS; III.- CONSENSAR LA TOMA DE DECISIONES FUNDAMENTALES DE GOBIERNO Y LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON LA SOCIEDAD EN GENERAL, TOMANDO EN CUENTA SUS NECESIDADES E INQUIETUDES, PARA BUSCAR EL DESARROLLO SUSTENTABLE, SOSTENIBLE Y EQUITATIVO DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO; [...].
Autlán de Navarro	ARTÍCULO 1. [...] I. REGULAR LA INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA; [...] III. GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN LAS PROPUESTAS Y DECISIONES SOBRE ASUNTOS COMUNITARIOS; IV. FORTALECER LOS LAZOS DE SOLIDARIDAD MUNICIPAL ASÍ COMO LA UNIDAD NACIONAL.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

TABLA 5. EJEMPLOS DE ARTÍCULOS ESTIPULADOS PARA LA INTENSIDAD DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS REGLAMENTOS DE LOS MUNICIPIOS DE JALISCO AL AÑO 2015

MODELO DE REGLAMENTO	REFERENCIA
Zapopan	ARTÍCULO 2.- “[...] EL AYUNTAMIENTO SE RELACIONARÁ CON LAS ORGANIZACIONES DE HABITANTES, RESIDENTES Y PROPIETARIOS DE PREDIOS Y FINCAS [...]” II. LAS ASOCIACIONES VECINALES [...] SU OBJETO SOCIAL ESTARÁ REFERIDO A LA ORGANIZACIÓN, REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS VECINOS DE LOS FRACCIONAMIENTOS, COLONIAS, BARRIOS, ZONAS O CENTROS DE POBLACIÓN ARTÍCULO 2.- [LAS ASOCIACIONES VECINALES] [...] TENDRÁN EL CARÁCTER DE ORGANISMOS MUNICIPALES AUXILIARES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL [...]” ARTÍCULO 21.- [...] SE PRESUMIRÁN VECINOS CON DERECHO A ASISTIR Y VOTAR EN LAS ASAMBLEAS GENERALES LAS PERSONAS QUE FIGUREN EN EL PADRÓN DE VECINOS DE LA ASOCIACIÓN VECINAL DE QUE SE TRATE, PREVIA SU IDENTIFICACIÓN EN LOS TÉRMINOS QUE DISPONE ESTE ARTÍCULO [...]”
Jalostotitlán	ARTÍCULO 2.- “LOS COMITÉS [...] SON ÓRGANOS CIUDADANOS PERMANENTES MEDIANTE LOS CUALES PUEDEN PARTICIPAR EN ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, ASESORÍA Y CAPACITACIÓN SOCIAL Y VINCULACIÓN SOCIAL, EN LOS PROYECTOS Y EJECUCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES [...]” ARTÍCULO 4.- [...] PODRÁN INTEGRARSE EN LAS COLONIAS, FRACCIONAMIENTOS O BARRIOS, DELEGACIONES, EJIDOS, COMUNIDADES RURALES, GRUPOS SECTORIALES, AGENCIAS ESTABLECIDAS EN EL MUNICIPIO O CUALQUIER CENTRO DE POBLACIÓN [...]”
Tepatitlán de Morelos	ARTÍCULO 9.- “LA SECRETARÍA DELIMITARÁ LAS COLONIAS, BARRIOS, ZONAS O CENTROS DE POBLACIÓN, EN LAS QUE DESEMPEÑARÁN SUS FUNCIONES LAS JUNTAS DE VECINOS”
Tonalá	ARTÍCULO 40.- “EL DIRECTOR DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARTICIPARÁ CON VOZ Y VOTO EN LAS ASAMBLEAS COMO REPRESENTANTE DEL AYUNTAMIENTO [...]” ARTÍCULO 41.- “EN LOS CASOS DE QUE ASISTA EL PRESIDENTE MUNICIPAL A LAS ASAMBLEAS, ESTÉ FUNGIRÁ COMO PRESIDENTE DE LA MISMA”
San Miguel el Alto	ARTÍCULO 2.- “[SOBRE EL CONSEJO CIUDADANO MUNICIPAL] [...] ÓRGANO DE COLABORACIÓN, ASESORÍA, CONSULTA Y OPINIÓN CIUDADANA; SU FUNCIÓN SE LIMITA AL APOYO DE LAS ACTIVIDADES [...] RECARARÁ Y EMITIRÁ OPINIÓN FUNDADA, MEDIANTE EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES ESPECÍFICAS DE CONSULTA, INFORMACIÓN Y ASESORÍA, VALIDADAS POR EL H. AYUNTAMIENTO [...] EN NINGÚN CASO TENDRÁN CARÁCTER DECISORIO, NI EJECUTIVO [...]”
Tlajomulco de Zúñiga	ARTÍCULO 397.- “LOS CONSEJOS CONSULTIVOS SON ORGANISMOS COLEGIADOS DE CONSULTA PERMANENTE Y DE NATURALEZA CIUDADANA CUYA FINALIDAD ES LA CONGREGACIÓN DE ESPECIALISTAS E INTERESADOS EN LOS TEMAS QUE SON DE COMPETENCIA DEL MUNICIPIO”.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Aquellos reglamentos centrados en las figuras semi-representativas, su orientación formal se relaciona con la gestión y legitimación de los procesos ya que la mayoría se plantean reglamentar la organización y funcionamiento de los comités para asegurar la participación; no obstante, como se presentará más adelante, a lo largo de estos reglamentos se constata una intensión de mayor control, manipulación o simulación de los procesos pues en general no sólo se otorga un rol pasivo a la sociedad sino que se busca una alta vigilancia de sus actividades de función, organización y gestión interna, en lugar de promover y asegurar una participación democrática o por co-gestión.

Los reglamentos de mayor pluralidad de mecanismos, como el modelo número 7, la participación se relaciona más con la gestión y legitimación de

los procesos; si bien, los objetivos llegan a ser ambiciosos en su forma, en realidad, llegan a ser ambivalentes o difusos pues registran hasta 20 objetivos y las dinámicas de los procesos participativos contribuyen poco a su cumplimiento.

INTENSIDAD

La intensidad de la participación varía de acuerdo a cada uno de los mecanismos y no siempre es aclarada en términos específicos y explícitos para cada uno de ellos; sin embargo, de una revisión amplia el balance es que en la mayoría de los casos se promueve una participación mínima o limitada, pero también son varios los casos en los que se favorece una participación cerrada, selectiva o individualizada.

En los casos de los reglamentos centrados en las figuras semi-representativas, lo común es que la participación sea canalizada exclusivamente a través de los medios de organización ciudadana que se crean y reconocen en el propio reglamento; los cuales crean bases organizacionales por criterios territoriales, sin articular otro tipo de bases de participación o criterios de mayor representatividad temática e inclusividad a diversos sectores de la sociedad.

De manera específica, estos reglamentos se concentran en la reglamentación del funcionamiento de los comités y asociaciones vecinales, lo de mayor uso en el país. En ellos se observa que los procesos de entrada son cerrados a la convocatoria de gobierno, los criterios de inclusividad no siempre son precisos, sus procesos administrativos a realizar son rigurosos y los medios aceptados para la toma de decisiones no priorizan el diálogo y la deliberación, sino que se sujetan a las consultas del gobierno. Éste último punto es el más crítico para la mayoría de los casos, pues es práctica común que se limite a las asambleas públicas y que se deba invitar a representantes del gobierno para avalar sus decisiones, y en los casos más extremos, el gobierno las dirige y decide, lo que demerita su autonomía y expresa muy bien el alto grado de control que se busca sobre las organizaciones y comités vecinales.

Al examinar el diseño de los consejos consultivos y municipales institucionalizados se tiene que su funcionamiento se orienta a una participación limitada. Los procesos de selección no siempre son transparentes, generalmente son por invitación del propio alcalde; la inclusividad es baja al cerrarse a grupos sociales selectos como empresarios, personas con renombre social o académicos, líderes locales y en algunos casos, a funcionarios de

gobierno contradiciendo su carácter ciudadano; y si bien, sus medios de decisiones involucran el diálogo y la deliberación, siguen teniendo un carácter meramente consultivo sobre las decisiones gubernamentales.

Los mecanismos institucionalizados de democracia directa contemplados en los reglamentos se observa un tipo de participación individualizada que no se abre a modalidades de deliberación; son consultas por encuestas y foros de opinión de comunicación unidireccional; la mayoría se limita a los temas y tiempos que definirá el gobierno, y la activación por parte de la sociedad implica grandes requisitos administrativos y legales desalentando su activación.

Finalmente, los reglamentos más recientes que institucionalizan mecanismos deliberativos o de co-gobernanza supondrían una innovación. Como el presupuesto participativo, que en estos casos promueven esquemas de participación limitada, con una lógica consultiva que condiciona la participación a contribuyentes que pagan su impuesto predial y no consideran medios de inclusión y deliberación para definir la agenda entre más actores (Tellez y García, 2016). El resto de este tipo de mecanismos es no se definen claramente lo que dificulta analizar sus diseños.

ALCANCE

El alcance que tenga la participación ciudadana en la decisión y gestión de las decisiones públicas dependerá de cada mecanismo, no obstante la tendencia en la gran mayoría de ellos es a promover una participación intermedia o diagnóstica. En éstos la participación se concentra básicamente en la realización de diagnósticos locales por medio de consultas y en la operación de servicios públicos municipales, pero no avanza a otras etapas de la política de mayor peso tales como el diseño, la evaluación o la definición de acciones y estrategias específicas, adicionalmente la reglas aclaran las decisiones no siempre serán vinculantes por lo que el gobierno no se obliga a tomarlas en cuenta.

Los asuntos previstos para la participación en la mayoría de los reglamentos son principalmente obra y servicios públicos municipales. En algunos casos se propone que las figuras semi-representativas como órganos auxiliares de gobierno se incluyan en la ejecución de obra pública, pero siempre con una vigilancia y fiscalización rigurosa de parte del gobierno.

TABLA 6. EJEMPLOS DE ARTÍCULOS ESTIPULADOS PARA EL ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS REGLAMENTOS MUNICIPIOS DE JALISCO AL AÑO 2015

MODELO DE REGLAMENTO	REFERENCIA
Zapopan	<p>ARTÍCULO 2.- “[...] PARA COLABORAR CON EL AYUNTAMIENTO EN LA PROMOCIÓN, GESTIÓN, EJECUCIÓN Y MANTENIMIENTO DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO, LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS NECESARIOS PARA LA CONVIVENCIA DE LOS HABITANTES, EL DESARROLLO URBANO, EL MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE Y, EN GENERAL EL DESARROLLO DE MEJORES CONDICIONES DE VIDA EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.”</p> <p>ARTÍCULO 51.- “[...] REALIZAR ACCIONES QUE CONLLEVEN EL DESARROLLO VECINAL, MORAL, CULTURAL Y CÍVICO DE LOS VECINOS, ASÍ COMO MATERIAL DEL BARRIO O COLONIA QUE LAS CONSTITUYEN [...] FOMENTAR Y PARTICIPAR EN ACCIONES DE CONSERVACIÓN DE LOS ELEMENTOS ECOLÓGICOS [...] HACER UN DIAGNÓSTICO [...] CONTRIBUIR AL MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS [...]”.</p>
Jalostotitlán	<p>ARTÍCULO 2.- “LOS COMITÉS [...] PUEDEN PARTICIPAR [...] EN LOS PROYECTOS Y EJECUCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES [...] MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO HUMANO DE LAS COMUNIDADES, PARA LOGRAR EL FORTALECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL, DENTRO DEL MARCO DE LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA [...]”.</p>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Los reglamentos de mayor complejidad buscan ampliar la participación en asuntos de desarrollo sustentable, social o la auditoría de las acciones de gobierno, pero sus debilidades son amplían su definición ni especifican su vínculo entre los órganos responsables y los mecanismos aplicados, como los son consejos consultivos o comunitarios teniendo un alcance bajo.

EVALUACIÓN

En los reglamentos no se señala de manera explícita que se realizará algún tipo evaluación a sus objetivos generales o a los mecanismos institucionalizados, por lo que considera nula. Sin embargo, es necesario subrayar algunos elementos relativos a la esta dimensión sobre los diseños de los mecanismos semi-representativos.

La mayoría de los reglamentos dedica partes exclusivas y extensas para la vigilancia y monitoreo por parte del gobierno municipal a los mecanismos semi-representativos, sobre todo a los comités y asociaciones vecinales. Cuando se revisa esto se identifica que como requisito los integrantes de los comités y asociaciones vecinales deberán llevar libros contables, administrativos, fiscales y registros de movimiento de sus bienes muebles e inmuebles con el visto bueno del ayuntamiento y además se les exige ser entregados como informes en distintos periodos. Pero lo que es más preocupante, es que por obligación se les someterá a evaluaciones profundas de su funcionamiento interno y administrativo cuando así lo disponga el ayuntamiento y si las autoridades lo consideran pertinente se les revocará “en cualquier momento” su reconocimiento.

TABLA 7. EJEMPLOS DE ARTÍCULOS ESTIPULADOS PARA EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS REGLAMENTOS DE LOS MUNICIPIOS DE JALISCO AL AÑO 2015

MODELO DE REGLAMENTO	REFERENCIA
Zapopan	ARTÍCULO 5.- "[EL AYUNTAMIENTO, A TRAVÉS DE LA DIRECCIÓN] [...] ESTABLECERÁ Y DIFUNDIRÁ SISTEMAS Y NORMAS MÍNIMAS DE CONTABILIDAD E INFORMACIÓN FINANCIERA, INCLUYENDO LA AUTORIZACIÓN Y CONTROL DE COMPROBANTES FOLIADOS DE INGRESOS Y EGRESOS DE LAS ASOCIACIONES VECINALES, ASÍ COMO DE SUS LIBROS DE INGRESOS Y EGRESOS, MISMOS QUE DEBERÁN ESTAR FIRMADOS POR EL DIRECTOR DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA" ARTÍCULO 12.- "[EL AYUNTAMIENTO PUEDE]"[...] PRACTICAR LAS AUDITORIAS QUE CONFORME A LAS LEYES Y REGLAMENTOS APLICABLES EN LA MATERIA, PROCEDA EFECTUAR [...] Y TOMAR LAS MEDIDAS QUE CORRESPONDAN".
Ixtlahuacán de los Membrillos	ARTÍCULO 14.- "[EN CUALQUIER OTRO CASO, LA DIRECCIÓN RESPONSABLE PODRÁ EMPRENDER] "PROGRAMAS ÁGILES DE REVISIÓN" [DE LA CONTABILIDAD EN EL MOMENTO QUE ASÍ LO CONSIDERE].
Tonalá	ARTÍCULO 8.- "[...] POR LO CUAL, EN CUMPLIMIENTO DE TALES FUNCIONES, ESTÁN SUBORDINADAS EN TODO MOMENTO A LA DIRECCIÓN Y EVALUACIÓN DEL AYUNTAMIENTO".

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

El conjunto de estos elementos hace que la evaluación a estos mecanismos se relacione más con el control de la participación, ya que por cómo se describen, nunca se proponen mejorar los procesos o resultados para aprender y mejorar la práctica.

CONCLUSIÓN

Con el estudio de la participación ciudadana institucionalizada en municipios de Jalisco en México, fue posible comprobar que las instituciones formales de la participación ciudadana contienen reglas que podrían incidir tanto en las prácticas de participación que surjan, como en la capacidad que tengan para contribuir a tener procesos de decisión pública más democráticos.

El resultado principal es que los municipios en Jalisco experimentan una baja institucionalidad de la participación ciudadana. Por un lado, porque son pocos los que la institucionalizan de manera formal, apenas una tercera parte de ellos lo hace, y porque son deficientes los ritmos y los procesos de adopción y cambio, la mayoría son copias completas; y por el otro lado, porque sus reglas formales tienen características que limitan a la participación ciudadana en lugar de incentivarla.

Sobre este último punto, como resumen, se identifica que las principales limitantes institucionales son que la pluralidad de mecanismos ofertados es baja; que los objetivos de la participación se orientan al control y que las dinámicas de participación aportan poco a su cumplimiento; que las intensidades que se propone el conjunto de los mecanismos son mínimos,

cerrados, selectivos e individualizados; que el alcance de la participación se proyecta en niveles diagnósticos y bajos; y que la evaluación es nula u orientada al control. A partir de estos problemas se posibilita imaginar algunos escenarios sobre las consecuencias de mantener a este tipo de instituciones que pudieran estar creando condiciones poco favorables para mejorar la participación ciudadana.

En el corto plazo, pueden generar incentivos negativos para que los actores tengan una menor disposición a involucrarse y a no mantener su participación a lo largo del tiempo. Por ejemplo, un ciudadano con altas expectativas de su intervención en un proceso participativo llegará a toparse con estas instituciones, él se dará cuenta que los objetivos que se persiguen no empatan con los objetivos de su propia participación, que la manera en que se convoca a participar ignora a otros a quienes también afecta el problema, o que su participación fue innecesaria ya que únicamente se le consultó para un diagnóstico que nunca derivó en acciones concretas, y que finalmente no podrá aportar su experiencia para evaluar y mejorar el proceso.

En el largo plazo, al mantenerse estas instituciones, pueden crearse y consolidarse rutinas y culturas de actuación entre los actores que creen contextos sobre los cuales sea más complicada la operación de innovaciones de participación. Por ejemplo, si un gobierno promueve nuevas formas de participación, se dará cuenta que las instituciones formales anteriores instalaron formas de actuación de los actores adaptados a los objetivos desvirtuados de la participación, renuentes al involucramiento de intereses más plurales, donde no conciben escenarios de mayor alcance e influencia participativa, y sin confianza en la evaluación pues al final nunca mejora el resultado.

Lo anterior expresa muy bien el riesgo de crear y mantener instituciones formales para la participación ciudadana en municipios que no lleven a prácticas de mayor alcance e intensidad y que no representen nuevas institucionalidades democráticas. Se evidencia que se necesita mejorar la vigilancia e intervención social sobre el proceso de diseño e institucionalización de la participación ciudadana y que deben tomarse en cuenta las instituciones formales para comprender su práctica en los municipios. En suma, las instituciones formales que están detrás de las prácticas de participación ciudadana conforman un entorno con una alta posibilidad de limitar su potencial de incidir en las decisiones públicas de manera democrática.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arellano, D., y Rivera, L. (1999). "Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social". *Gestión y Política Pública*, VIII(1), 89–119.

Arnstein, S. R. (1969). "A ladder of citizen participation". *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224.

Arzaluz, S. (2013). "La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos". *Gestión Y Política Pública*, XXII (I Semestre), 161–202.

Blanco, I., y Gomà, R. (2003). "La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad". *Gestión y Política Pública*, XII (1), 5–42.

_____ (2001). ¿Una administración pública democrática? En J. Font (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp.15-20). España: Ariel Ciencia Política.

Brugué, Q. y Martí, S. (2011). Participación y democracia en el ámbito local. En C. Briseño (coord.), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*. México: Congreso del Estado de Jalisco e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.

Cabannes, Y. (2005). *Documento base presupuesto participativo y finanzas locales. Segunda versión ampliada*. Brasil.

Cabrero, E. (2004). Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social. En A. Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México, IIS-UNAM-COMECSO-Indesol.

Cabrero, E., y Díaz, A. (2012). "La acción local en periferias urbanas marginadas de México ¿Nuevas o viejas institucionalidades?" *Gestión y Política Pública, Temático*, 83–129.

Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Dagnino, E.; Olvera, A. y Panfichi, A. (eds.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Díaz, A. y Ortiz, Á. (2011). Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado. En A. Díaz (comp.), *Gobiernos locales*. México: Siglo XXI.

Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. España: Ariel Ciencia Política.

Font, J., Della Porta, D. y Sintomer Y. (2014). *Participatory Democracy in Southern Europe*. London: Rowman and Littlefield.

Fung, A. (2006). "Varieties of participation in complex governance". *Public Administration Review, Special Issue*, 66–75.

Fung, A., y Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. New York: VERSO.

García, M. L. (2006). *Planeación participativa: la experiencia de la política ambiental en México*. México: Plaza y Valdés.

_____ (2009). "Gobernabilidad local: la incorporación de los ciudadanos en la gestión municipal metropolitana". En H. Mazurek (coord.), *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. Perú: Instituto Francés de Estudios Andinos.

Gene, R., y Frewer, L. J. (2004). "Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda". *Science, Technology, y Human Values*, 29(4), 512–556.

Goldfrank, B. (2006). "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio". *Revista de Ciencia Política*, 26, (2), 3–28.

Gomà, R. y Font, J. (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativas. En J. Font (ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

Goodin, R. E. (2003). *Teoría del diseño institucional*. España: Gedisa.

Hall, P. y Taylor, R. (1996). "Political science and the three new institutionalisms". *Political Studies*, 44, 936–957.

INEGI, (2015). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales. México.

Lowndes, V. (2001). "Rescuing Aunt Sally: taking institutional theory seriously in urban politics". *Urban Studies*, 38 (11), 1953–1971.

Lowndes, V., y Pratchett, L. (2006). *CLEAR : Understanding Citizen Participation in Local Government – and How to Make it Work Better The CLEAR model*.

Lowndes, V., Pratchett, L., y Stoker, G. (2006). "Local political participation: The impact of rules-in-use". *Public Administration*, 84(3), 539–561.

Lowndes, V. y Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: the new institutionalism in political science*, Reino Unido, Palgrave Macmillan.

March, J. G., y Olsen, J. P. (1984). "The new institutionalism: organizational factors in political life". *American political science review*, 78(03), 734–74

_____ (2004). *The logic of appropriateness*. ARENA.

Montecinos, E. (2005). "Instituciones políticas y participación social en el espacio local". *Revista Austral Ciencias Sociales*, 9, 3–14.

_____ (2007). "Limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal participativa. El caso chileno". *Economía, sociedad y territorio*, 6 (23), 725–743.

_____ (2011). "Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?" *Revista de ciencia política*, Chile: Santiago, 31(1), 63–89.

_____ (2014). "Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos". *Política y Gobierno*, XXI, 2, 351–378.

Navarro, C. J., Galais, C., Font, J., Fontcuberta, P., y Ganuza, E. (2010). *Medir y explicar la calidad de la participación a nivel municipal*. Pamplona: X Congreso Español de Sociología.

North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. España: Gedisa.

_____ (2016). Institutionalism and Public Policy. En G. Peters y P. Zittoun (eds). *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives* (pp. 57-72). London: Palgrave Macmillan.

Salvador, M., y Ramió, C. (2012). "El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso". *Revista Del CLAD Reforma Y Democracia*, junio (53), 1–12.

Santos, B. y Avritzer, L. (2004). Introducción. Para ampliar el canon democrático. En B. Santos (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: FCE.

Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E., y Mariano, T. (2010). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.

Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play. Actor -Centered Institutionalism in Policy Research*. EUA: Westview Press.

Schneider, C. (2007). *La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona*. Tesis doctoral, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.

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

Smith, G. (2005). *Beyond the Ballot. 57 Democratic Innovations from Around the World*. London.

Sousa, S. (2004). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: FCE.

Subirats, J. (2001). *Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y*

amenazas En J. Font (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp.33-42). España: Ariel Ciencia Política.

Tarragó, D., y Brugué, Q. (2015). *La Administración Deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación*. Brasilia: CEPAL, IPEA.

Tellez, L. y García, M.L. (2016). Análisis de las determinantes institucionales para el diseño de presupuestos participativos en México. En H. Ángel y N. García (coords.), *Análisis de Políticas públicas regionales: Acercamientos y aportaciones* (pp. 110-136). México: Universidad de Guadalajara.

Ziccardi, A. (2002). La participación ciudadana en la gestión municipal. Notas a partir de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional. En L. Santín (Ed.), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado* (pp. 43-73). México: Indesol.

3

INVIRTIENDO LA SECUENCIA: EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN URUGUAYO BAJO GOBIERNOS DE IZQUIERDA (2005-2015)

INVERTING THE SEQUENCE: THE URUGUAYAN DECENTRALIZATION PROCESS UNDER LEFTIST GOVERNMENTS (2005-2015)

Martin Freigedo¹
Alejandro Milanesi²
Guillermo Fuentes³

Recibido: 14/09/2017

Aceptado: 12/10/2017

RESUMEN

El artículo busca aportar a la discusión sobre los procesos de descentralización en América Latina, a partir del caso uruguayo. Este caso, históricamente centralizado y unitario, comenzó un proceso de descentralización en 2009 a partir de la creación de un nuevo nivel de gobierno. Contrariamente a otros países, Uruguay siguió una secuencia descentralizadora que se promovió desde actores centrales, pero se inició por la elección de autoridades políticas. ¿Cuáles son las posibles explicaciones de una secuencia diferente? Se argumenta que mientras otros procesos estuvieron enmarcados en un paradigma neoliberal, la ley promulgada por el Frente Amplio se puede ubicar en un paradigma neodesarrollista de Estado que privilegia la legitimidad política y la participación sobre la descentralización fiscal o administrativa.

PALABRAS CLAVE: descentralización, municipios, secuencia, Uruguay, marco jurídico.

1 Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, Universidad de La República, Montevideo. Correo: marfreigedo@gmail.com

2. Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, Universidad de La República, Montevideo. Correo: alejandro.milanesi@cienciassociales.edu.uy

3. Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, Universidad de La República, Montevideo. Correo: guillermo.fuentes@cienciassociales.edu.uy

ABSTRACT:

This article seeks to contribute to the discussion on decentralization in Latin America, taking the Uruguayan case. This case, historically centralized and unitary, began a process of decentralization in 2009, with the creation of a new level of government. Contrary to other countries, Uruguay followed a sequence that was initiated by the election of political authorities which was promoted from central actors. What are the possible explanations for this different sequence? It is argued that while other processes were framed in a neoliberal paradigm, the Act passed by the Frente Amplio can be placed under a neodevelopmentalist state paradigm that favor political legitimacy and participation over fiscal or administrative decentralization.

KEY WORDS: *decentralization, municipalities, sequence, Uruguay, legal framework.*

1. INTRODUCCIÓN

El alcalde de Tranqueras se encadena a un poste en la ruta, reclamando que el gobierno nacional repare el camino que lleva a la localidad, para ello, cuenta con el apoyo de buena parte de los vecinos que lo acompañan. Los alcaldes de Valentín y San Antonio deciden cerrar las puertas del municipio ante los despidos de funcionarios realizados por el Gobierno Departamental, lo que denuncian como una persecución política del Intendente, quien pertenece a otro partido político. Ante la imposibilidad de realizar acciones de gobierno, la alcaldesa de Young intentó unilateralmente que todos los funcionarios departamentales de su localidad pasaran a ser parte del personal del municipio por medio de un decreto. Sin embargo, fue bloqueada por el Gobierno Departamental.

Los ejemplos mencionados han comenzado a multiplicarse en Uruguay a partir de la creación de un tercer nivel de gobierno en el año 2009, como consecuencia del inicio de un proceso descentralizador. Dichas acciones políticas ilustran los problemas y tensiones creadas por la ley de “Descentralización y Participación Ciudadana”, que al mismo tiempo que inauguró nuevos cargos representativos electos directamente por la ciudadanía (descentralización política), no les otorga ningún tipo de autonomía financiera y/o administrativa.

Este artículo muestra la secuencia de descentralización en el proceso uruguayo, dando cuenta que la misma presenta un encadenamiento inverso al planteado para otros países de Latinoamérica (Falleti, 2006; Navarrete e Higuera, 2014). En este caso, el proceso evidencia que la iniciativa descen-

tralizadora vino desde el nivel nacional, y que contrariamente a lo esperado por la teoría (que los primeros pasos fueran de corte administrativo y/o fiscal), los avances se dieron en el plano político, otorgándoles legitimidad a nuevos actores que, sin embargo, carecen de recursos legales y fiscales para gestionar.

Por tanto, el texto busca enfocarse en dos preguntas centrales: ¿Cómo ha sido la secuencia de descentralización en el caso uruguayo?, y en segundo lugar, ¿Cuáles son las posibles explicaciones para entender por qué la secuencia en este caso ha sido inversa al resto?

Para responder a esta segunda pregunta se argumenta que mientras que la mayoría de los procesos de descentralización analizados por la literatura tuvieron sus inicios en la década de los 80 y 90, y se encuentran circunscritos a un paradigma neoliberal de reforma del Estado; la ley promulgada en 2009 por el Frente Amplio en Uruguay, se puede enmarcar en un paradigma que la literatura ha denominado como neodesarrollista asociado al auge de los gobiernos de izquierda en la región (Boschi y Gaitán, 2009). En este sentido, el artículo pretende constituirse en un aporte para el complemento de las teorías existentes, a partir de la revisión de un caso escasamente estudiado a nivel comparado.

La información utilizada para el análisis proviene de fuentes de información secundaria, entrevistas a actores claves en los tres niveles de gobierno entre el período 2012 a 2015, legislación referida al proceso de descentralización en Uruguay, datos electorales de diversas fuentes, y revisión de la prensa del período analizado⁴.

2. DESCRIPCIÓN DEL CASO

En esta sección se presentan de manera sucinta algunas de las principales características de la ley de Descentralización y Participación Ciudadana (LDyPC) aprobada en 2009. En primer lugar, esta ley crea a partir de mayo de 2010 los municipios con autoridades electas por voto de la ciudadanía. Las autoridades municipales fueron cinco –un alcalde y cuatro concejales– que forman un Concejo Municipal, lo que configura es un gobierno colectivo.

La ley no prevé la posibilidad de que se presenten candidatos por fuera de

4. En total se realizaron 40 entrevistas a actores nacionales, departamentales y locales (tanto alcaldes, concejales como sociedad civil).

los lemas partidarios. A su vez –al igual que en el nivel departamental- no está permitido que se presenten partidos únicamente subnacionales sino que deben competir, previamente, en las elecciones nacionales. La propia regla no da lugar para que proliferen actores relevantes por fuera de las estructuras partidarias manteniendo el lugar central de éstos. Tal es la restricción que incluso para mantener la estabilidad del sistema de partidos se prohibió la posibilidad de que los electores votaran a un partido a nivel municipal y a otro a nivel departamental, pese al reclamo de algunos actores políticos locales. En este sentido, los cerrojos institucionales impuestos para el surgimiento de actores que estuvieran por fuera de las estructuras clásicas de representación son grandes, y a la hora de elaborar el diseño del nuevo nivel de gobierno se priorizó la estabilidad del sistema.

La reforma descentraliza políticamente otorgando legitimidad representativa a los líderes políticos locales, sin embargo es escasa la autonomía que se establece en relación a la gestión de políticas públicas en el territorio. El marco institucional creado no otorga capacidad de decisión sobre dos de los asuntos primordiales de cualquier proceso descentralizador: sus funciones concretas a la hora de brindar bienes y servicios, y los recursos financieros con los que se cuentan.

En cuanto al primer punto, vinculado principalmente a la descentralización administrativa, las funciones que el municipio puede cumplir en el territorio son designadas por el gobierno departamental. Si bien la norma prevé funciones en materia de mantenimiento de la vía pública, salud, higiene y medioambiente, las autoridades del segundo nivel de gobierno son las que determinan qué y cómo se deben ejecutar los bienes y servicios en el territorio, lo que limita considerablemente la capacidad de acción de las autoridades locales que basan su gestión en un constante proceso de negociación y acuerdo con los gobiernos de mayor nivel.

Este escenario está condicionado por otra razón: la nueva institucionalidad no prevé la existencia de descentralización fiscal –ya que los municipios no obtienen ingresos genuinos por el cobro de impuestos y tasas-. Esto hace a los nuevos gobiernos totalmente dependientes de las transferencias de los otros niveles, lo que impacta en la gestión de políticas públicas a nivel local⁵. Las fuentes de financiamiento son aquellas designadas por el gobierno departamental correspondiente, las otorgados por el Poder Ejecutivo a través del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGM) y los que puedan

5. "El Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales necesarios a los Municipios, a los efectos de que éstos puedan cumplir con sus atribuciones, en el marco del presupuesto quinquenal y las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental" (Art. N° 20).

surgir de acuerdos con organismos internacionales (Freigedo et al, 2016).

Por tanto, en los municipios uruguayos, la ley que establece su creación deja poco espacio para la autonomía de gestión de los gobiernos locales, fundamentalmente porque están limitados en materia de recursos financieros y de decisión sobre las áreas de gestión administrativa. La siguiente tabla busca resumir las principales características de la nueva institucionalidad creada.

TABLA 1: CONFIGURACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

NUEVA INSTITUCIÓN	MUNICIPIO
NUEVOS ACTORES	A) ALCALDE B) CONCEJALES EN AMBOS CASOS SON ELEGIDOS POR MEDIO DEL VOTO DIRECTO DE LOS CIUDADANOS DE LA LOCALIDAD
FUENTES DE FINANCIAMIENTO	A) LO QUE LES DESIGNE EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL B) LO QUE LES DESIGNE EL PODER EJECUTIVO MEDIANTE EL FONDO DE INCENTIVO A LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS C) RECURSOS PROVENIENTES DE ACUERDOS CON ORGANISMOS INTERNACIONALES
AUTONOMÍA FISCAL	LOS MUNICIPIOS NO CUENTAN CON AUTONOMÍA FISCAL DE NINGÚN TIPO
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN	A) RENDICIÓN DE CUENTAS: LOS MUNICIPIOS DEBERÁN RESPONDER ANUALMENTE ANTE LA JUNTA DEPARTAMENTAL, DICHA RENDICIÓN SERÁ PÚBLICA B) AUDIENCIAS PÚBLICAS: LOS MUNICIPIOS DEBERÁN PRESENTAR UN INFORME ANUAL ANTE LA CIUDADANÍA. C) INICIATIVA POPULAR LOCAL: EL 15% DE LOS INSCRIPTOS PARA VOTAR EN CADA LOCALIDAD PODRÁN PRESENTAR INICIATIVAS, INCLUIDA LA CREACIÓN DE UN MUNICIPIO. D) ART. 5º “CADA MUNICIPIO CREARÁ LOS ÁMBITOS NECESARIOS Y LOS MECANISMOS ADECUADOS, DEPENDIENDO DE LA TEMÁTICA Y DE LOS NIVELES ORGANIZATIVOS DE LA SOCIEDAD”
COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES	A) MANTENIMIENTO DE ALUMBRADO, CALLES Y LIMPIEZA B) MEDIDAS NECESARIAS EN SALUD, HIGIENE Y PROTECCIÓN DE MEDIO AMBIENTE C) PROMOVER ANTEPROYECTOS DE DECRETOS PARA PRESENTAR AL GOB. DEPARTAMENTAL D) PRESENTAR ANUALMENTE RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA E) INCENTIVAR LA PARTICIPACIÓN

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA LDYPC

3. LA TEORÍA SECUENCIAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN: APUNTES PARA DISCUTIR EL CASO URUGUAYO

La descentralización es un proceso complejo que afecta importantes cantidades de recursos, actores e intereses. En consonancia con dicha complejidad, desde diversas disciplinas se han realizado estudios que buscaron una mejor comprensión de las dinámicas políticas, sociales y económicas de los procesos, así como también sobre las particularidades y especificidades que se pueden encontrar en los diversos casos analizados (Montecinos, 2004).

En América Latina los casos de referencia han sido los países federales (Argentina, Brasil y México) aunque también Perú, Colombia, Chile y Bolivia han concitado la atención de la academia por sus avances en la década de los ochenta y noventa. Buena parte de los estudios sobre los procesos de descentralización en las últimas dos décadas se concentró en la capacidad de movilización de recursos por parte de los actores del nivel nacional. Esto se explica porque a pesar de las particularidades de cada caso, la región se ha caracterizado históricamente por la fuerte centralidad de la figura presidencial a la hora de promover y aprobar cambios profundos en el diseño institucional existente.

No obstante, estudios como el de Falleti (2006) llaman la atención sobre algunos puntos poco desarrollados, en donde se complejiza el escenario, incorporando en el análisis de los procesos de descentralización una gama mucho más diversa de actores. Además, para entender los resultados de las medidas a favor de la descentralización, se vuelve imprescindible enmarcar estos movimientos en un esquema más amplio de reforma y reconstrucción de los Estados contemporáneos.

Tomando como eje la teoría secuencial de la descentralización cuestiona la premisa de que cualquier cambio institucional descentralizador va a fortalecer o empoderar a los actores locales. El resultado no necesariamente va a reforzar los poderes sub nacionales, y que esto ocurra o no, dependerá en buena medida de la secuencia de cambios adoptada en relación a tres tipos de descentralización: administrativa, fiscal y política (Falleti, 2006).

La descentralización administrativa se trata de aquellas políticas que transfieren potestades para la prestación de servicios a niveles inferiores de gobierno, lo que no necesariamente implica la delegación de capacidades decisorias. La descentralización fiscal implica el aumento de los ingresos o autonomía fiscal de los niveles sub nacionales. Finalmente, la descentra-

lización política determina un conjunto de reformas orientadas a ampliar los espacios de representación a nivel sub nacional.

Estos tres tipos de descentralización podrán tener impactos positivos o negativos para los gobiernos sub nacionales, dependiendo de los contextos y diseños institucionales en los cuales estas reformas se inserten. Siguiendo el argumento, es necesario prestar especial atención a los primeros pasos de estos cambios, ya que estos consolidan un path dependence para las futuras acciones y las posibilidades de los actores. Así: *“Las medidas de descentralización política y fiscal que ocurren al principio de la secuencia tienden a aumentar el poder de los gobernadores e intendentes, en tanto que las secuencias caracterizadas por medidas de descentralización administrativa tempranas tienden a afectar el poder de gobernadores e intendentes de manera negativa.”* (Falletti, 2006: 322).

Dichas consideraciones permiten ordenar las preferencias de los diversos actores (nacionales o sub nacionales) involucrados en el proceso. En base a este argumento, el gobierno nacional prefiere la descentralización administrativa sobre la fiscal, y ésta sobre la política. Las bases de este ordenamiento están en que el Ejecutivo Nacional preferirá delegar potestades de gestión de servicios públicos (el gasto), que el control de sus fuentes de financiamiento. Pero además, optará por mantener capacidades políticas que en caso de ceder autoridad fiscal, le permitan mantener el control político sobre los funcionarios designados.

En el caso de los actores sub nacionales sería el razonamiento inverso. Éstos tendrán al tope de sus preferencias a la descentralización política, en tanto les otorga mayor autonomía respecto de las autoridades nacionales. Además, preferirán contar con libertad fiscal frente a responsabilidades administrativas de gestión de servicios públicos.

FIGURA 2: PREFERENCIAS DE DESCENTRALIZACION SEGÚN NIVEL DE LOS ACTORES



FUENTE: FALLETTI (2006).

Además de la autora, quien analiza los casos de Argentina y Colombia, la teoría secuencial de la descentralización ha sido estudiada para otros países, Navarrete e Higuera (2014) encuentran para el caso de Chile una alta correspondencia en la secuencia, aunque destacan la primacía casi absoluta de los actores nacionales en la configuración del proceso. Por otra parte, Dickovick (2014) busca aplicar la teoría para países africanos. En este caso el autor enfatiza la dificultad para establecer secuencias claras y la prácticamente nula presencia de presiones descentralizadoras desde abajo. Los procesos descentralizadores son vistos como amenazas para el régimen nacional, y en general desarrollados como mecanismos para promover estabilidad. Incluso se destaca la fuerte influencia de factores culturales y los procesos organizativos históricos de los países.

Falleti (2006) señala también cómo los procesos descentralizadores están vinculados a determinadas concepciones acerca del rol del Estado en la estrategia de desarrollo. Desde esta perspectiva, la búsqueda por equilibrar poder entre elites, el desarrollo de regiones deprimidas o, como en el caso de las reformas neoliberales de los noventa, la reducción del aparato estatal, imprimirán diferentes características al proceso de descentralización. Resulta interesante por tanto, analizar si los nuevos esquemas de reforma estatal identificados a partir del arribo de un conjunto de gobiernos de izquierda al poder en América Latina a partir de los 2000, modificó a su vez los objetivos descentralizadores y con ello el orden de preferencias de los actores nacionales y subnacionales. En definitiva, resulta tentador observar si las secuencias planteadas por la autora responden adecuadamente a nuevos contextos.

En este sentido, el proyecto neoliberal ofrece el telón de fondo en el cual se inicia el proceso de descentralización, y en buena medida lo justifica. Este paradigma propone un Estado menos proveedor directo de bienes y servicios, y que al mismo tiempo, debe construir las condiciones necesarias para el libre juego del mercado, fundamentalmente a partir de la función regulatoria. Esto implica en la práctica, una fuerte reducción del aparato estatal, tanto en lo referido a sus recursos humanos como financieros, a partir de procesos de descentralización de autoridad y funciones, algunas veces hacia unidades sub nacionales de gobierno, pero otras delegando al mercado o a la sociedad civil.

En América Latina, este proceso tuvo aplicaciones prácticas dispares, pero en buena medida toda la región sufrió importantes efectos en materia económica y social. La profundización de la crisis hacia fines de siglo XX ofició como una ventana de oportunidad para que comenzaran a acceder al gobierno partidos progresistas o de izquierda, que más o menos explícitamente

te se planteaban trascender o reformar el sistema existente. Este fue el caso de países como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

Estos nuevos gobiernos han sido catalogados de diferentes formas. Entre ellas, Argentina, Brasil y Uruguay han sido ubicados bajo el rótulo de neodesarrollistas. De acuerdo a Gaitán (2014) el neodesarrollismo no viene a plantear una ruptura con el capitalismo, sino que a diferencia del neoliberalismo, parte del supuesto de que la intervención del Estado no debe estar dirigida a construir y garantizar las condiciones de libre competencia, sino que debe ser un actor central en la coordinación de una estrategia de desarrollo que tenga especialmente en cuenta aspectos tales como la protección social, como forma de atenuar al menos el impacto de la competencia económica en términos de desigualdad y pobreza.

Estos gobiernos han instalado como parte del proceso de reforma del Estado cuestiones tales como la participación social o la coordinación interinstitucional, como respuestas a la híper fragmentación heredada. Por ende, mientras que en algunos casos las reformas impulsadas han tenido un signo recentralizador, al mismo tiempo, los intentos de descentralizar territorialmente algunas funciones han seguido, al menos retóricamente, una lógica de profundización democrática.

Finalmente, otro punto interesante del análisis de Falletti (2006) refiere a las preferencias de descentralización respecto de los niveles de gobierno. Una vez decidida la descentralización, los actores nacionales privilegiarán descentralizar hacia niveles municipales (tercer nivel de gobierno) que a Estados, provincias o departamentos (segundo nivel). Por su parte, los actores del segundo nivel de gobierno, naturalmente optarán por procesos de descentralización que privilegien sus jurisdicciones.

4. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY (2005-2015)

Uruguay puede ser considerado un caso atrasado en la región debido a que si bien su primera experiencia descentralizadora se dio a inicios de los noventa en la ciudad de Montevideo (capital del país y gobernada desde ese entonces por un partido político de izquierda, el Frente Amplio -FA-), y además existieron esfuerzos por fortalecer a los Gobiernos Departamentales luego de la dictadura, sobre todo en materia fiscal y administrativa (Filgueira, et al, 2002); no fue hasta la primera década del siglo XXI cuando se promovió desde el gobierno nacional un cambio institucional tendiente a profundizar la descentralización, mediante la creación del mencionado tercer nivel de gobierno.

El caso uruguayo presenta algunas particularidades interesantes a la luz de los abordajes reseñados anteriormente. En primer lugar, el proceso de descentralización territorial que se inició durante los gobiernos del FA en la última década, no fue producto de una demanda “desde abajo”, de los actores subnacionales. Por el contrario, fue un proyecto promovido directamente por el Presidente. Al mismo tiempo, y contrariamente a las secuencias presentadas por Falletti, si bien primaron los intereses de los actores nacionales, el primer paso de la secuencia fue la descentralización política. Ello lleva a incorporar otras dimensiones de análisis que ayuden a comprender este proceso. Por un lado, es necesario tomar en consideración el contexto de reforma del Estado en el cual se enmarca este proceso, que como ya fue presentado, podría catalogarse como de neodesarrollista (Boschi y Gaitán, 2009). Así también, es relevante tomar en cuenta la trayectoria pasada, fundamentalmente aquella vinculada a la experiencia del FA gobernando la capital del país, Montevideo, desde el año 1990. Pero además, el caso uruguayo parece ser contraintuitivo desde las perspectivas institucional y de la elección racional.

En relación al primero, en Uruguay los partidos políticos están organizados de forma vertical, los líderes nacionales poseen mucho poder a la hora del armado de listas y selección de candidatos. De acuerdo a la literatura existente, esta realidad debería inhibir los intentos de delegación de autoridad a niveles subnacionales. Lo mismo puede decirse del enfoque de la elección racional: si los políticos son agentes maximizadores de votos (o principalmente eso), las medidas promovidas deberían tener como uno de sus principales objetivos el refuerzo de los apoyos electorales recibidos.

Sin embargo, como se presentará a continuación, hasta el momento el FA no ganó poder a nivel subnacional con la ley de descentralización (ni era esperable que lo hiciera), sino que por el contrario, las nuevas reglas consolidaron el fuerte liderazgo local de su principal competidor (el Partido Nacional). Dicho esto, es importante reconocer que no existe homogeneidad en las estrategias electorales, no solo entre diferentes partidos políticos, sino también entre sectores de un mismo partido. En algunos casos de este proceso de descentralización, ciertos gobiernos departamentales a cargo de partidos de la oposición declinaron crear nuevos municipios en zonas donde otros partidos u otros sectores desafiantes dentro del partido, podían desafiar sus mayorías. Asimismo, es difícil ignorar la existencia de mínimos cálculos electorales en el proceso de “municipalización” de Montevideo por parte del FA.

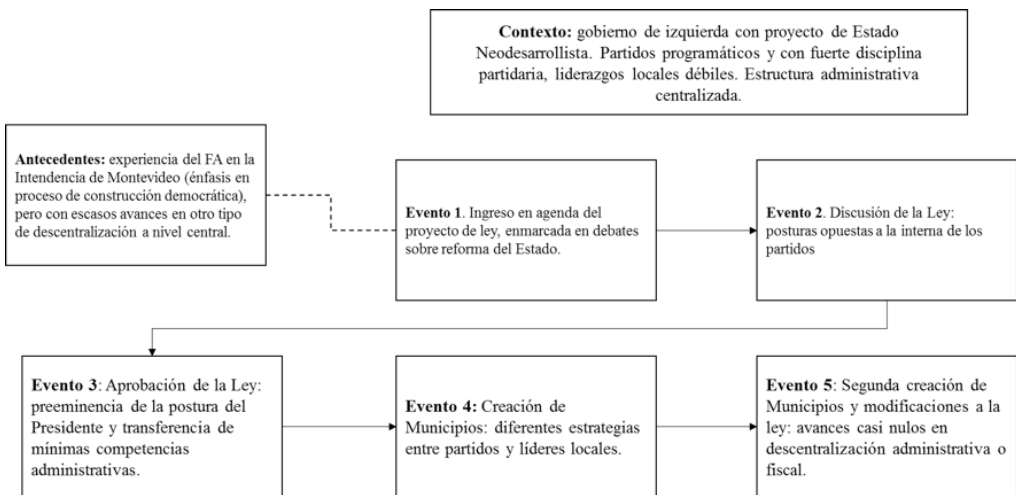
Esta situación nos lleva a una de las principales preguntas a la hora de en-

tender los procesos descentralizadores: por qué los políticos deciden voluntariamente ceder poder. A partir de un estudio de los procesos de descentralización en Argentina, Bolivia y Venezuela, Grindle (2000) cuestiona los postulados racionalistas que centran los incentivos en calculos electorales. Asimismo, tampoco encuentra suficiente evidencia para señalar que los actores nacionales hayan decidido emprender procesos descentralizadores como consecuencia de la presión de grupos sociales o conflictos entre los mismos. En consecuencia, la mayor capacidad explicativa se encuentra en las propias preferencias de las elites nacionales en el marco de contextos institucionales particulares: “(...) *there is evidence that some politicians were willing to cede power because they believed it would ensure the longer-term legitimacy and stability of institutions of governance in the country.*” (Grindle, 2000: 203). Este énfasis en las creencias o preferencias ideológicas del actor tomador de decision resulta un elemento de análisis clave a añadir en la ecuación.

4.1 MARCO INTERPRETATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY (2005-2015).

A los efectos de comprender la secuencia descentralizadora del caso uuguayo podemos deconstruir la misma en cinco eventos. Los mismos se enmarcan a su vez en un determinado contexto y antecedentes que permiten comprender dichos eventos. Así, la lógica de análisis a tomar es la siguiente:

FIGURA 3: SECUENCIA DE EVENTOS OBSERVADA



4.2 ANTECEDENTES Y CONTEXTO

En términos políticos la principal característica de Uruguay radica en su estructura institucional unitaria y en la consolidación temprana de una democracia basada en un sistema de partidos fuertes y con alta institucionalización (Mainwaring y Scully, 1995). Los partidos políticos uruguayos se caracterizan además por la primacía de los liderazgos nacionales, frente a los locales, y una fuerte disciplina partidaria (Chasqueti y Micozzi, 2014). Aunque se representan como partidos de masas y policlasistas, tienen un componente programático que les permite distinguirse entre sí en términos ideológicos.

El sistema de partidos uruguayos está compuesto por dos grandes bloques. En uno se ubican los dos partidos históricos: el Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC) por un lado; y el Frente Amplio (FA) -coalición de izquierda surgida en la década de 1970- por otro. Aunque estas fronteras se han vuelto más borrosas con el tiempo, el interior del país (territorio en el que se encuentran más del 90% de los municipios) ha sido dónde históricamente el PN ha tenido su mayor caudal de votos, sobre todo en las elecciones a nivel sub nacional. El FA por su parte, fue construyéndose como un partido de raigambre urbana con Montevideo como su gran bastión electoral, posteriormente extendiéndose hacia otras zonas del área metropolitana y ciudades. Este mantenimiento del PN y crecimiento del FA, dejó al PC más reducido en términos electorales, conservando algunas jurisdicciones históricas y pequeñas localidades dónde mantiene liderazgos.

Se destaca también las características pluralistas del sistema político uruguayo, basado en un esquema histórico de pactos que permitieron equilibrios y consensos entre los partidos y sus facciones. Ello provocó un esquema institucional basado en la coparticipación, la representación proporcional, el establecimiento de mayorías especiales, e incluso la obligatoriedad de consultas populares para realizar cambios en la Constitución (Lanzaro, 2012; Chasqueti y Buquet, 2004). Ello termina configurando un esquema de gobierno fuertemente negociado tanto a la interna del partido como hacia fuera (Garcé y Yaffé, 2014).

En términos de su modelo de administración pública, un rasgo relevante es la fuerte centralización del modelo de ejecución de políticas públicas. Si bien la ejecución de las principales políticas públicas fue tempranamente colocada fuera de la administración central (educación, seguridad social, y más tardíamente salud), éstas no le fueron encomendadas a niveles locales de gobierno, sino a Entes Autónomos y Servicios Descentralizados de nivel nacional (Ramos y Milanesi, 2016). Esta estructura institucional de

descentralización se da a nivel nacional y con fuertes autonomías de ejecución, pero marca a su vez limitaciones en relación al margen de maniobra para impulsar procesos de descentralización territorial en la ejecución de las principales políticas. No obstante, a partir de 1985, con la reapertura democrática, los gobiernos departamentales comienzan –por la vía de los hechos- a asumir nuevas responsabilidades en la gestión de políticas públicas en los territorios. En 1996, la reformada Constitución formaliza algunas de las situaciones que ya se estaban dando de facto, e incluye el concepto de descentralización, lo cual representó una oportunidad para que desde el poder central se profundice sobre los procesos (Freigedo, 2015). Consecuentemente ello ha valorizado el atractivo de los cargos ejecutivos a nivel departamental (Chasqueti y Micozzi, 2014).

Por último, resulta relevante señalar un hito histórico en materia de descentralización que ayuda a comprender el proceso iniciado en 2007. Previo al nacimiento del tercer nivel de gobierno, se pueden encontrar otras experiencias que tuvieron como objetivo profundizar el proceso descentralizador del país, donde sin dudas el caso más paradigmático es el del gobierno departamental de Montevideo.

Desde la asunción en 1990 del FA al gobierno de la capital, se instaló en el discurso y en la práctica la necesidad de descentralizar el poder para crear mayores espacios de participación ciudadana (Rivoir, 2000, Goldfrank, 2011, Chavez y Goldfrank, 2004), entendiendo al proceso como una “descentralización participativa” (Veneziano, 2005). La creación de los Centros Zonales Comunales, la implementación del Presupuesto Participativo y los Consejos Vecinales, son ejemplos de la nueva institucionalización descentralizada en Montevideo a partir de la década de los noventa.

No es el objetivo de este artículo profundizar sobre los posteriores problemas del proceso en Montevideo⁶, pero sí es necesario remarcar que este caso fue el primero que enmarcó la descentralización bajo el discurso de la democratización, siguiendo ejemplos cercanos como el ya famoso de Porto Alegre en Brasil. En buena medida, esto acompañó los discursos reformistas tanto en políticas de descentralización como en otras de tipo sectorial (salud, educación, etc.). Un dato no menor, es que cuando el FA logra la victoria en 1990, el intendente electo fue el Dr. Tabaré Vázquez, quien luego fuera posteriormente el impulsor de la ley de Descentralización y Participación ciudadana cuando ejerció su primer mandato presidencial.

6. Véase: Serdült y Welp (2015).

4.3 EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY 2005-2015: ¿POR QUÉ LA SECUENCIA OPUESTA?

INGRESO A LA AGENDA

Con la asunción del gobierno frenteamplista liderado por el Dr. Tabaré Vázquez en el año 2005, la reforma del Estado comenzó a ocupar un lugar prioritario en la agenda política del gobierno. De hecho, el propio presidente Vázquez la llamó “*la madre de todas las reformas*”, dejando en claro la importancia de este tema durante el primer gobierno de izquierda en el país. La creación de Gobiernos Locales formaba parte del programa de gobierno del FA, asociándolo a la continuidad de lo realizado en Montevideo y bajo un talante de ampliación de la participación y la democracia⁷.

En esta ola reformista del Estado uruguayo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) fue la encargada de instrumentar los mecanismos necesarios para profundizar la llamada “*Transformación Democrática del Estado*”, la cual:

(...) constituye una directiva sustantiva del Presidente de la República, quien encomendó a la OPP su instrumentación. Se trata de una transformación democrática e integral del Estado para convertirlo en una estructura participativa, al servicio del ciudadano, en palanca del desarrollo productivo y en escudo de los débiles, y nada tiene que ver con las reformas del pasado (OPP, 2008:5).

El proceso transformador tuvo dos grandes capítulos. Por un lado, se procuró profundizar en la modernización de la gestión del Estado avanzado primordialmente en la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación, y de instrumentos asociados al gobierno electrónico. El segundo capítulo se asocia a la descentralización y participación ciudadana, como ejes democratizadores y de redistribución de poder. En este marco es que OPP lideró un proceso para que el tema entrara en la agenda de gobierno:

- Junio de 2007, presentación del borrador de anteproyecto ante el Congreso de Intendentes;
- Junio de 2007, presentación del borrador ante todos los partidos políticos;
- Julio-setiembre de 2007, respuestas de los partidos políticos (por escrito en algunos casos, a través de declaraciones de prensa en otros);

7. Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010. IV Congreso extraordinario del Frente Amplio (2003).

- 2° semestre de 2007, generación de ámbitos de intercambio partidario y de negociaciones con el Poder Ejecutivo, con diversas propuestas de modificaciones y de agregados al borrador original;
- Febrero de 2008, creación de una Unidad de Gobiernos Locales, en el ámbito de la OPP, con la finalidad de efectuar el seguimiento y propiciar la articulación de los diversos actores sobre el tema, especialmente impulsando la articulación en el territorio;

DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO

Desde el comienzo, se decidió convocar a los principales actores involucrados en la política sub nacional del país: representantes locales (intendentes y ediles) y parlamentarios (diputados del interior del país). Dicho proceso fue dirigido desde la OPP, y se discutieron las primeras líneas del proyecto que luego fue aprobado en la Cámara de Representantes. Desde que se comenzó la discusión hasta la aprobación, el proyecto sufrió varias modificaciones, siguiendo las recomendaciones de los diferentes actores que participaron en la misma (Cardarello, et al, 2010).

De todas formas, dicho proceso no estuvo exento de conflictos y posiciones encontradas en torno a la aprobación de la reforma. De hecho, dentro del propio partido de gobierno se explicitaron fuertes resistencias, que pusieron en duda la aprobación de la ley. Esto puso en contraposición a los sectores más importantes dentro del FA, del lado de los defensores de la norma estaba el Partido Socialista (PS); mientras que el Movimiento de Participación Popular (MPP) y Asamblea Uruguay no estaban de acuerdo⁸. No es menor señalar que el PS era el sector del presidente Vázquez, impulsor de la norma; mientras que el MPP representaba al entonces presidente electo José Mujica. Las posiciones opuestas a la reforma manifestaban las probables consecuencias negativas de la creación de los municipios, dado que podrían consolidar aún más el poder de los partidos tradicionales en territorios históricamente identificados con los gobiernos del PN y PC.

Dentro de los partidarios a no aprobar la norma se argumentaba que podrían existir problemas prácticos si las primeras elecciones municipales se

8. El Movimiento de Participación Popular es el sector del Frente Amplio que surgió a partir del pasaje del Movimiento de Liberación Nacional - Tupamaros de la lucha armada a la competencia electoral. Su principal referente es el ex Presidente José Mujica. Por su parte Asamblea Uruguay es el sector liderado por el Ministro de Economía Danilo Astori. Dicho sector es el que ha asumido las posiciones más centristas dentro del FA, presentándose alineado al equipo económico de los tres gobiernos frenteamplistas en la defensa de los equilibrios macroeconómicos y las garantías para la inversión entre otros temas.

celebraban en el período electoral del año 2010, proponiendo posponerlas para el 2015. En este sentido, la senadora Topolansky del MPP manifestaba: *“Acá el problema no es la ley en sí, sino que ley pueda funcionar o no, que sea un parto y no aborto (...) en 2015 iríamos con la ley sin problemas”*

Otro asunto de discrepancia estaba en las funciones que debían cumplir los municipios, ya que no se percibía de forma clara cuáles serían las competencias de los nuevos gobiernos y la relación de éstos con los gobiernos departamentales. Se veía como un riesgo una posible superposición de competencias que llevara a conflictos entre ambos niveles. Tal confrontación llevó a que no se pudiera resolver su aprobación en la Cámara de Diputados, por lo que el tema se elevó a la Mesa Política del FA⁹ quien finalmente resolvió que la bancada oficialista votara a favor de la ley basados en el compromiso de la fuerza política con la descentralización¹⁰.

En este proceso también jugó un papel fundamental el presidente Vázquez quien “presionó” desde su discurso y declaraciones para que la norma fuera sancionada por el Parlamento. Por tanto, los apoyos necesarios para que se aprobara fueron consecuencia de la posición del presidente Vázquez y la fuerte disciplina dentro del partido de gobierno, que votó en bloque. El proceso de aprobación de la nueva norma (ley N° 18.567) fue de marzo de 2008 hasta el 2010, cuando se sancionó una ley complementaria y modificativa de la anterior (N° 18.644).

LA CREACIÓN DE LOS MUNICIPIOS 2010-2015

Luego de la aprobación de la Ley quedaba por definir los municipios que se debían crear. En este sentido, se dejó abierta la posibilidad de que los intendentes departamentales en sus territorios puedan conformar la cantidad de municipios que creyeran necesarios. Los únicos tres departamentos de los 19, que según iniciativa de los intendentes municipalizaron todo el territorio fueron los de Maldonado, Montevideo y Canelones, todos ellos gobernados por el FA, instaurando 8 municipios en los primeros dos casos y 29 en Canelones. En estos departamentos, todos los ciudadanos tuvieron la opción de elegir autoridades locales. Sin embargo, en otros departamentos (la mayoría) los intendentes se ajustaron únicamente a las obligaciones

9. Este organismo ejerce la conducción política cotidiana del FA entre sesión y sesión del Plenario Nacional, debiendo actuar de acuerdo a los lineamientos políticos emanados de las resoluciones del Congreso y del Plenario Nacional.

10. “Se encomienda votar la ley para dar una señal pública inequívoca del compromiso de esta fuerza política con la descentralización del país, siendo coherentes con lo actuado hasta el presente, sin perjuicio de que en la Cámara de Diputados se logre un acuerdo como en la Bancada del Senado” en: <http://www.lr21.com.uy/politica/394638-mesa-politica-del-fa-encomiendo-aprobar-ley-de-descentralizacion>. Acceso: 16/4/2017.

de la ley, y en consecuencia solamente se conformaron municipios en las localidades que tuvieran más de 5.000 habitantes o en las dos localidades de mayor población si no llegaban al mínimo necesario, lo que significó que solamente aquellos ciudadanos que estuvieran en la jurisdicción electoral de esos territorios tuvieron la opción de elegir autoridades locales.

Las primeras elecciones municipales en el 2010 dieron como resultado un mapa político en el que tanto el FA como el PN tuvieron una buena votación (el FA obtuvo un 46% de los municipios y el PN el 47%, mientras que el PC solamente obtuvo el 7%).

LAS MODIFICACIONES A LA LEY EN EL PERÍODO 2010-2015

Luego de la aprobación de la ley que puso en marcha los nuevos gobiernos, en setiembre de 2014 se aprobaron modificaciones a la normativa en la Cámara de Representantes (Ley 19.272). Las modificaciones se discutieron en la Comisión de Asuntos Municipales y Descentralización de la Cámara de Diputados, con protagonismo del Partido Nacional y del Frente Amplio. Si bien el principal problema de la normativa pasó por el rol de los municipios en la implementación de políticas públicas, las causas fundamentales de la discusión parecen ser mejor explicadas por los intereses políticos de los actores más que por el tema fundamental (Freigedo et al, 2016). La discusión centrada en lo electoral hizo que los temas relacionados a la autonomía en la gestión de políticas quedaran en un segundo plano, y en consecuencia las modificaciones resultantes fueron solamente instrumentales, centradas en corregir algunas imprecisiones, vacíos y vaguedades que la redacción dejaba.

A su vez, para mayo del 2015 se crearon nuevos municipios en localidades de más de 2.000 habitantes, determinado por el carácter progresivo de implementación de la nueva institucionalidad según la ley. Esto significó un aumento de los gobiernos locales. Por otro lado, para el 2015 también existieron nuevas iniciativas de los Intendentes Departamentales para crear municipios. A partir de este nuevo escenario pasaron de 89 en el 2010 a 112 en el 2015.

Este hecho muestra las diferencias en las posiciones de los actores sub nacionales en torno a la nueva institucionalidad, de hecho resulta interesante analizar la lógica por la cual los intendentes se orientaron a crear estos nuevos municipios más allá de lo que la normativa exigía. En este sentido, el caso de dos intendentes frenteamplistas, -Maldonado y Canelones- resulta interesante, porque en estos departamentos estos actores decidieron crear municipios en localidades en donde era previsible la derrota (Freigedo, 2015).

5. INVIRTIENDO LA SECUENCIA: LA PARTICULARIDAD DEL CASO URUGUAYO

La presentación del caso permitió aportar elementos para conocer cómo fue el proceso de descentralización en Uruguay. El mismo dejó planteado un escenario donde quedó instalado un nuevo actor a nivel subnacional – los municipios – que son electos directamente por la ciudadanía. Esta nueva dinámica electoral crea nuevos actores que son una especie de “*reyes que no reinan*”, con legitimidad desde lo político pero restringidos en la capacidad de acción en relación a la gestión (Freigedo et al, 2016). Es decir, se profundiza en la descentralización política, pero se limita su acción en la descentralización administrativa y fiscal.

Si bien el proceso aún está en marcha, se observa que la secuencia de descentralización se inició de forma inversa a lo que Falletti encontró en los casos que analizó. Una particularidad asociada en el caso uruguayo, es que estos cambios fueron promovidos desde el centro, pero además, la normativa que reglamenta los mismos dejó planteados una serie de cerrojos institucionales, como por ejemplo la imposibilidad de votar a partidos diferentes en las elecciones a intendente y alcalde, que terminan reforzando el control central y de los partidos políticos nacionales sobre el proceso.

El hecho de haber iniciado el proceso a partir de aspectos políticos, presenta impactos en la política local, ya que estas nuevas autoridades comienzan a reclamar la potestad de gestionar recursos propios, como forma de llevar adelante su agenda de gobierno. Estas demandas son las que comienzan a generar las demandas para continuar el proceso por el plano administrativo, pero es de esperar que se topen con la oposición de los gobiernos departamentales (segundo nivel de gobierno) quienes serían los potenciales perjudicados ante dichos cambios. Pero de cualquier manera, es dable esperar que la descentralización política continúe generando las condiciones para que el proceso descentralizador iniciado no se congele.

Por tanto, tomando en cuenta la secuencia descrita, la segunda pregunta que nos planteamos es: ¿Cuáles son las posibles explicaciones para entender por qué la secuencia en Uruguay ha sido inversa al resto? Un primer tipo de respuestas o explicación es aportada desde el enfoque basado en los incentivos electorales de los actores. En este sentido, se podría argumentar a favor de este enfoque que el FA (un partido de raíz urbana principalmente) vio en la creación de un tercer nivel de gobierno la posibilidad de disputar, y eventualmente ganar, representación en algunos territorios, sobre todo dentro de aquellos departamentos gobernados históricamente por los partidos tradicionales. En un plano más discursivo pero complementario al

anterior, la promoción de iniciativas de este tipo puede ser analizada también como un intento deliberado por “robarle” al PN, el partido con mayor arraigo en el interior del país, la bandera de la descentralización.

Sin embargo, cuando se analizan los resultados electorales, se puede apreciar que el FA es el gran derrotado de las elecciones, sobre todo en la medida de que el proceso avanza y cada vez se van creando más municipios. El siguiente cuadro muestra el número de municipios obtenidos por cada partido en las elecciones de 2010 y 2015, y la variación entre ambas elecciones.

TABLA 4. VARIACIÓN DEL NÚMERO DE ALCALDES POR PARTIDO SEGÚN ELECCIÓN (2010-2015)

PARTIDOS	2010	2015	VARIACIÓN
PN	42	66	24
FA	41	37	-4
PC	6	7	1
CONCERTACIÓN ¹¹	0	2	2
TOTAL	89	112	23

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE DATOS DEL BANCO DE DATOS DE LA FCS-UDELAR Y LA CORTE ELECTORAL.

Si bien entre un período y otro el FA no perdió muchos municipios comparativamente (solamente cuatro), el cambio en el mapa se debe a que el PN logró vencer en la mayoría de los municipios creados para el 2015. Estos municipios se crearon en localidades pequeñas en cuanto a su densidad demográfica, y la mayoría en departamentos identificados históricamente con el PN. A su vez, si se realiza un análisis prospectivo, y pensando en un proceso cada vez más profundo de creación de municipios, las posibilidades de victoria del FA en los territorios que aún no están municipalizados son muy bajas.

A su vez, también resulta un escenario poco favorable si se mira el escenario de cohabitación política resultantes, entendiendo por este término un municipio en donde el partido del alcalde es diferente al partido que gobierna en la intendencia departamental.

La Tabla 5 muestra el escenario de cohabitación por departamento resultante del 2015, donde se muestra que de los 19 departamentos solamente en once existe cohabitación, y de estos seis son gobernados por el FA. De hecho, en los seis gobiernos departamentales en donde el FA resultó vencedor en las elecciones, se presentan escenarios de cohabitación.

Por tanto, sin descartar esta hipótesis, es posible discutir si efectivamente

TABLA 5: DEPARTAMENTOS QUE PRESENTAN ESCENARIO DE COHABITACIÓN

DEPARTAMENTO	PARTIDO EN EL GD	COHABITACIÓN	% DE GM CON COHABITACIÓN
CERRO LARGO	PN	No	0
DURAZNO	PN	No	0
FLORES	PN	No	0
FLORIDA	PN	No	0
LAVALLEJA	PN	No	0
SORIANO	PN	No	0
TACUAREMBÓ	PN	No	0
TREINTA Y TRES	PN	No	0
COLONIA	PN	Sí	11,1
MALDONADO	PN	Sí	25
MONTEVIDEO	FA	Sí	25
ROCHA	FA	Sí	25
SAN JOSÉ	PN	Sí	25
ARTIGAS	PN	Sí	33,3
CANELONES	FA	Sí	33,3
RIVERA	PC	Sí	33,3
SALTO	FA	Sí	66,7
PAYSANDÚ	FA	Sí	100
RÍO NEGRO	FA	Sí	100

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE DATOS DEL BANCO DE DATOS DE LA FCS-UDELAR Y LA CORTE ELECTORAL.

los cálculos electorales fueron determinantes a la hora de guiar el comportamiento de buena parte de los actores involucrados, sobre todo la gran mayoría del FA, y fundamentalmente de Tabaré Vázquez. De hecho, la creación de un tercer nivel de gobierno consolidó poderes locales ya existentes, que en su mayoría pertenecen al PN, principal partido de la oposición. Tampoco puede hacerse referencia a cálculos electorales mal hechos. Las bases electorales en Uruguay tienden a moverse muy lentamente y los resultados acontecidos eran en buena medida previsibles.

Por otra parte, también es posible argumentar que el cálculo por parte del FA no fue de corto plazo (las elecciones inmediatas a la aprobación de la norma) sino que por el contrario la intención fue establecer las bases para erosionar en el mediano y largo plazo algunos enclaves del territorio con liderazgos históricos de caudillos de partidos tradicionales. De cualquier manera, dados los argumentos presentados a lo largo de este trabajo, dicha hipótesis parece poco realista, sobre todo teniendo en cuenta la capacidad de los liderazgos locales de adaptarse a las nuevas reglas.

Si por el contrario se parte del modelo presentado por Tulia Falletti, el problema es que un caso donde primaron los intereses nacionales, y cuyo proceso siguió una lógica top-down, debería haber iniciado la secuencia en la

promoción de cambios de tipo administrativo. Sin embargo, como también se presentó, la secuencia de descentralización iniciada con la ley 18.567 tuvo claramente como primer eslabón un cambio a nivel político. Este escenario parece ser contra intuitivo si se parte del supuesto de que la última preferencia de los actores nacionales es la descentralización política, y por ende vuelve muy interesante el caso uruguayo.

¿Qué explica entonces la promoción desde el gobierno nacional, de un nuevo nivel de gobierno? ¿Por qué los actores partidarios del nivel nacional deciden delegar poder político en los actores locales? A la luz de lo presentado en este trabajo, la respuesta tiene dos componentes a considerar: por un lado, un cambio en el paradigma de Estado dominante, producto en parte de un cambio en la orientación ideológica de la elite gobernante; y por otro, algunas características macro institucionales específicas de Uruguay.

En relación al primer componente, Falletti (2006) señala que: *“el contenido de las medidas descentralizadoras y su interacción con sistemas políticos y económicos más amplios están sumamente determinados por el tipo de Estado que quieren reformar; por ende, a fin de comparar las medidas descentralizadoras de distintos países como parte de procesos analíticamente equivalentes, debemos comparar las políticas adoptadas en el mismo tipo de Estado.”*

En un marco de corte neodesarrollista, en el cual el Estado no es conceptualizado como la explicación a los problemas de las sociedades contemporáneas, sino que por el contrario empieza a verse como parte de la solución a los mismos; los principales desafíos pasan por su reforma y no por su mera reducción. Este nuevo paradigma viene de la mano de la llegada al gobierno de una serie de partidos políticos de izquierda o progresistas, que traen además un discurso democratizador importante. El FA uruguayo puede ser incluido entre estos casos, y el antecedente registrado en su anterior experiencia de gobierno a nivel sub nacional (Montevideo) ya daba cuenta de una orientación ideológica hacia la construcción de nuevos espacios de participación ciudadana y delegación de autoridad. Así por ejemplo, en un estudio sobre las posturas respecto de la descentralización entre los partidos políticos uruguayos, Ruiz Diaz (2014) encuentra mediante entrevistas, análisis de prensa y discusiones parlamentarias que mientras que el PN y el PC priorizan la dimensión institucional asociada a la creación de niveles de gobierno y reglas de juego, y la administrativa referida a la prestación de servicios, el FA prioriza la dimensión político-participativa enfocada la toma de decisiones y la apertura de canales de participación.

Por otra parte, como en cualquier régimen presidencialista, la figura de la máxima autoridad es fundamental para entender la aprobación y con-

figuración de las principales reformas de un país, y en este caso, Tabaré Vázquez había sido justamente quien lideró el proceso descentralizador en Montevideo.

Por lo tanto, si se consideran estos factores, sumado al hecho de que la descentralización también fue un eje importante en la propuesta programática del FA, es posible entender por qué en este caso los aspectos ideológicos o normativos fueron priorizados en relación a los cálculos más instrumentales. Estas consideraciones no ignoran el hecho de que el posicionamiento de los diferentes actores, individuales y sectoriales, sobre todo al interior del FA, no eran homogéneos. Ni siquiera la dificultad que representa oponerse a la descentralización, un concepto normalmente presentado como políticamente correcto.

Es aquí donde entra en juego el segundo factor mencionado: el hecho de que los partidos políticos uruguayos sean programáticos y presenten niveles de disciplina de forma mucho menos conflictiva que en otros contextos institucionales.

Así, por ejemplo, se señala a la descentralización como: (...) *una clara señal de identidad política de nuestra izquierda. No es indiferente a nuestro proyecto político la concepción de fortalecimiento y profundización de la democracia. De ahí que siempre esté estrechamente entrelazada al desafío de la participación, de la protección por parte de la ciudadanía, de las herramientas para la construcción de su propio presente y futuro*¹¹.

Por si esto fuera poco, el FA gozaba de mayoría parlamentaria en ambas cámaras, lo que le permitió promover su propia agenda sin necesidad de negociar con otros partidos políticos. Así también, posiblemente influya el hecho de que se trata de un Estado unitario y fuertemente centralizado, por lo que las demandas “desde abajo” para profundizar estos procesos son limitadas.

En definitiva, analizado desde las propias características del caso, la explicación de la particular secuencia de descentralización seguida en Uruguay, puede entenderse en parte a la propia concepción de descentralización que tiene el FA, y cómo la misma se articula con la noción de reforma del Estado. En la medida que la descentralización aparece como un fin en sí mismo, ya que se la plantea íntimamente relacionada con la profundización democrática, se deja de lado el aspecto instrumental de este proceso, relegando así

11. Diputado del Frente Amplio en sesión parlamentaria del 16 de Julio de 2014.

los aspectos financieros y administrativos. Por lo tanto, el marco de ideas que orientó a los actores no priorizó (lo que no quiere decir que ignoró) cálculos de tipo electoral. Por ende, podría decirse que la descentralización en Uruguay no tuvo como prioridad la maximización de votos, al menos en el corto y mediano plazo.

CONCLUSIONES

El presente trabajo refuerza la importancia de identificar y analizar las secuencias que están detrás de cada proceso de reforma o cambio institucional, como forma de entender, y a veces explicar, los resultados finales. En el caso del proceso de descentralización en Uruguay, el estudio permite realizar una serie de consideraciones finales.

Por un lado, enfatiza en la importancia del contexto histórico e institucional para entender las dinámicas de cambio observadas. Dentro de ese contexto, destacan fundamentalmente tanto el paradigma de Estado dominante como el signo ideológico del gobierno, dado que a partir de los mismos puede cambiar el orden de preferencias adoptadas. Para el caso uruguayo, la consolidación política de una nueva elite que llega al gobierno parece ayudar a explicar las causas del cambio institucional. De hecho, la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional en el 2005 constituyó una ventana de oportunidad importante para la concreción de reformas, entre las que se pueden destacar la tributaria y la de la salud. Incluso la aprobación de leyes muy significativas que han tenido repercusión nacional e internacional en el avance de los derechos humanos como la legalización de la marihuana, la aprobación de la ley de salud sexual y reproductiva que despenalizó el aborto; o el casamiento entre personas del mismo sexo. Es en este marco reformista que se creó el tercer nivel de gobierno. En este sentido, la ventana de oportunidad, entendida como un momento político que altera la estabilidad (Kingdon, 1995) dio lugar a fuertes innovaciones en materia institucional y en la elaboración y gestión de las políticas públicas.

Por otra parte, la desagregación analítica de la descentralización en administrativa, política y fiscal es de gran utilidad. El proceso uruguayo permite decir que en contextos donde prima una visión positiva del accionar estatal, y donde los actores principales poseen un compromiso programático con la profundización democrática, es posible encontrar acciones que no se orienten puramente en un cálculo electoral. La descentralización optada fue hacia un tercer nivel de gobierno. En línea con lo planteado por Falletti (2006), ello no resulta una elección ingenua en tanto éstos no son una ame-

naza electoral tan fuerte y le plantean menos desafíos financieros que los presentes en el segundo nivel.

Finalmente, en tanto se trata de un proceso inacabado vale preguntarse por los futuros desenlaces en la secuencia descentralizadora. Si bien los próximos movimientos son difíciles de anticipar, sobre todo debido a las “unintended consequences” (Grindle, 2000) que acarrea la creación de nuevas instituciones y actores políticos en la actualidad la secuencia parece comenzar a desencadenarse por una mayor descentralización administrativa a partir de la provisión de algunos servicios y regulaciones específicas brindadas por los municipios. No obstante, ello funciona más en el marco de acuerdo de trabajo con los gobiernos departamentales que como competencias atribuidas legalmente.

Aunque con cierta informalidad, es dable esperar que ello consolide un grupo interesado en la provisión de servicios con lo cual eventuales procesos recentralizadores serán extremadamente complejos o hasta imposibles (O’Neill, 2003). Ello no obstante, puede incrementar los niveles de conflicto entre el nivel sub nacional (e incluso dentro del nivel sub nacional) y el centro, ya que estos actores demandarán cada vez más competencias y recursos. El resultado de esta movilización podría empujar reformas en clave administrativa y/o fiscal. El tiempo lo dirá.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boschi, R., & Gaitán, F. (2009). Legados, política y consenso desarrollista. *Nueva Sociedad*, 224, 33-46.

Cardarello, A., Abrahan, M., Freigedo, M., & Vairo, D. (2010). Mucho ruido...y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010). In P. Narbondo & M. E. Mancebo (Eds.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp. 54-74). Montevideo: ICP-CLACSO-Fin de Siglo

Chasquetti, D., & Buquet, D. (2004). La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Política*, 42, 211-247.

Chasquetti, D., & Micozzi, J. P. (2014). The Subnational Connection in Unitary Regimes: Progressive Ambition and Legislative Behavior in Uruguay. *Legislative Studies Quarterly*, 39(1), 89-112.

Chavez, D., & Goldfrank, B. (2004). *La izquierda en la ciudad : participación en los gobiernos locales de América Latina*. Barcelona: Icaria.

Dickovick, J. T. (2014). *Decentralization in Africa: sequences and political incentives*. Paper presented at the ECPR General Conference, Glasgow.

Falleti, T. (2005). Una teoría secuencia de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico. Review*, 46(183), 317-352.

Filgueira, F., Kamil, H., Lorenzo, F., Moraes, J. A., & Rius, A. (2002). Decentralization and fiscal discipline in subnational governments: the bailout problem in Uruguay *Research Network Working Paper* (Vol. 459). Washington DC: IADB.

Freigedo, M. (2015). *¿Por qué unos más y otros menos? Los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los municipios uruguayos*. (Doctoral), FLACSO, Mexico.

Freigedo, M., Abrahan, M., & Milanesi, A. (2016). Reyes que no reinan: los avances a nivel municipal en el gobierno de Mujica. In N. Bentancur & J. Busquets (Eds.), *El decenio progresista. Las políticas públicas, de Vázquez a Mujica*. Montevideo: ICP, pp. 351-393.

Gaitán, F. (2014). Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina Documento de Proyecto. CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL.

Garcé, A., & Yaffé, J. (2014). *La era progresista: hacia un nuevo modelo de desarrollo. Tercer acto*. Montevideo: Fin de Siglo.

Goldfrank, B. (2011). *Deepening local democracy in Latin America. Participation, decentralization and the left*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

Grindle, M. (2000). *Audacious Reforms: institutional invention and democracy in Latin America*. United States: The Johns Hopkins University Press.

- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. United States: HarperCollins College Publishers.
- Lanzaro, J. (2012). Continuidades y cambios en una vieja democracia de partidos. Uruguay 1910-2010. *Cuadernos del CLAEH*, 100, 37-77.
- Mainwaring, S., & Scully, T. (1995). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*: Stanford University Press.
- Montecinos, E. (2004). *Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática*. VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Guatemala.
- Navarrete, B., & Higuera, V. (2014). Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Convergencia*, 66, 179-202.
- Navarro, C. (2000). El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. *Revista de Sociología*, 61, 26.
- O'Neill, K. (2003). Decentralization as an electoral strategy. *Comparative Political Studies*, 36(9), 23.
- OPP. (2008). *Transformación democrática del Estado y nueva relación con la ciudadanía. Más cerca, más fácil, más moderno, igualitario, productivo y solidario* Montevideo.
- Ramos, C., & Milanesi, A. (2016). ¿Un neoweberianismo imperfecto? Descifrando el modelo de gestión pública en el Uruguay durante los gobiernos del Frente Amplio In H. Cao & G. Blutman (Eds.), *Estado y administración pública: paradojas en América Latina* (pp. 241-279). Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Administración Públicas - FCE-UBA.
- Rivoir, A. L. (2000). Nuevas formas de gestión local: redes y gobernanza. Participación ciudadana y descentralización en la ciudad de Montevideo *Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*: CLACSO.
- Ruiz Diaz, M. (2014). *Mismo collar con distinto perro: conceptualizaciones sobre la descentralización en los partidos tradicionales de Uruguay*. Paper presented at the XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Serdült, U., & Welp, Y. (2015). How Sustainable is Democratic Innovation? Tracking Neighborhood Councils in Montevideo. *Journal of Politics in Latin America*, 7(2), 131-148.
- Veneziano, A. (2005). *Evaluación y reflexiones para Iberoamérica de la implementación de una reforma del Estado orientada al ciudadano: la 'descentralización participativa' del gobierno de Montevideo (1990-2002)*. Madrid: INAP.



MAPA DE DEMANDAS ETNO-TERRITORIALES INDÍGENAS EN CHILE: MAPUCHES-RAPA NUIS-DIAGUITAS REBELDES, AYMARAS-ATACAMEÑOS CONSOCIATIVOS ¹

MAP OF INDIGENOUS ETHNIC-TERRITORIAL DEMANDS IN CHILE: MAPUCHES-RAPA NUIS-DIAGUITAS REBELS, AYMARAS-ATACAMEÑOS CONSOCIATIONAL

Jaime González González ²
Esteban Valenzuela Van Treek ³

Recibido: 05/10/2017

Aceptado: 13/12/2017

RESUMEN

El artículo ofrece un estudio panorámico, que aborda las posibles causas de las demandas etno-territoriales indígenas en Chile, generadas en los últimos veinticinco años. Para alcanzar este cometido, se realizó un estudio de casos múltiple fundado en una diversidad de fuentes de información. En el terreno del análisis, el estudio se apoyó tanto en los aportes teórico-metodológicos de la ciencia política, como en los modelos conceptuales de la antropología social. De esta manera, el trabajo pretende formular un mapa inicial sobre estas demandas en diversas áreas indígenas del país. Los resultados del análisis arrojan una diversidad de discursos étnicos: mientras los *mapuches*, *diaguitas* y *rapa nui*s presentan posturas políticas de disenso, los *aymaras* y *atacameños* sostienen discursos consociales. La investigación concluye que estas demandas se explican por factores nacionales y regionales.

PALABRAS CLAVE: Chile, demanda etno-territorial, clivaje regionalista, etnicidad ascendente, autonomismo.

1. Esta investigación es parte del proyecto FONDECYT 1150684.

2. Universidad Autónoma de Chile, Talca. Correo: jagonzag@yahoo.com

3. Universidad Alberto Hurtado, Santiago. Correo: evalenzu@uahurtado.cl

ABSTRACT :

The article offers a panoramic study, which addresses the possible causes of indigenous ethno-territorial demands in Chile, generated in the last twenty-five years. To achieve this goal, a multiple case study based on a variety of information sources was carried out. In the field of analysis, the study relied on both the theoretical-methodological contributions of political science and the conceptual models of social anthropology. In this way, the work aims to formulate an initial map of these demands in various indigenous areas of the country. The results of the analysis show a diversity of ethnic discourses: while the Mapuches, Diaguitas and Rapa Nui present political positions of dissent, the Aymaras and Atacameños hold consociational discourses. The research concludes that these demands are explained by national and regional factors.

KEY WORDS : *Chile, ethno-territorial demand, regionalist cleavage, rising ethnicity, autonomism.*

1. INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre etnicidad indígena en América Latina se caracterizan por una diversidad de aproximaciones teóricas, metodológicas y disciplinares. En el terreno científico destaca la antropología social, disciplina que proporciona tres grandes ópticas de investigación. El primero de ellos, centra el análisis en enfoques simbólicos y primordialistas (Van Kessel, 1980; González Caqueo, 2000; Santos, 2010; Zárate, 1993; Sánchez, 1999). La segunda perspectiva se funda en las condiciones materiales de los grupos humanos (Wolf, 1987; Favre, 1987, 1996; Grebe, 1997-1998; Hopenhayn, 2006). Por último destaca una tercera aproximación, que privilegia las múltiples dimensiones del objeto (González y Gavilán 1990; Stavenhagen, 1992; Vázquez León, 1992, 2010; Vargas, 1994; Tejera, 1994; De la Peña, 1995; Gasché, 1997a, 1997b; García, 1997; González, 1998, 2000; Assies, 1999; Albó, 2000 y 2005; Gutiérrez, 2001; Bartolomé 2002; Sariego, 2002; Warman, 2003; Florescano, 2003; Cancino, 2005; Correa, Molina y Yañez, 2005; Zapata, 2005, 2007a, 2007b, 2008; Bengoa, 2007; Díaz Polanco, 2007; Gundermann, 2001, 2003a, 2003b, 2003c; Sanhueza y Gundermann 2007; Gundermann y Vergara 2009, 2012; Gundermann, González y Durston, 2014; Tricot, 2009; Poblete, 2010; González et al. 2014; Pairicán, 2014; Gavilán, 2016; Morales, 2016).

De este último enfoque, se desprende que la etnicidad indígena debe ser entendida desde el contexto de la sociedad mayor. En este sentido, si identificamos el lugar social que ocupa un colectivo cultural, en interacción con otros grupos humanos, podemos analizar tanto las motivaciones que conducen a la acción étnica, como los alcances territoriales de su orgáni-

ca política. De esta manera, tanto la etnicidad como la identidad étnica, constituyen actos políticos que pueden ser interpretados desde el análisis del “sistema social regional” (De la Peña, 1986,1987; Vázquez León, 1992; Gundermann y Vergara, 2012): tanto la generación de discursos etnicistas, como la construcción de organizaciones étnicas, son comprensibles, y explicables, desde las dinámicas de poder local y regional.

La ciencia política sobre el objeto en Chile, privilegia un alcance nacional. Contemplando un enfoque cuantitativo fundado en el análisis electoral, destaca una óptica que entiende la etnicidad y la identidad étnica indígena desde la “intención de voto indígena” (Morales y González, 2011; Toro y Jaramillo-Brun, 2014). La principal tesis que se desprende de esta línea de investigación, sostiene que esta “intención” es comprensible y explicable, tanto desde la historia social y política de las etnias, como desde las trayectorias de estos colectivos a nivel regional y nacional. Una segunda perspectiva metodológicamente más cualitativa, finca su análisis en testimonios orales de diversos grupos indígenas y no indígenas en el extremo norte del país (Valenzuela y Penaglia, 2014). Considerando un encuadre metodológico fundado en la teoría de los clivajes, interpretan los movimientos sociales situados en la ciudad de Calama como síntomas de un fenómeno mayor: el “clivaje regionalista”. Desde esta perspectiva, Calama constituye un hito más, dentro del complejo proceso social que cuestiona el sistema político unitario chileno.

El presente artículo ofrece una primera aproximación analítica, a una serie de demandas etno-territoriales en áreas indígenas de Chile. Se trata de una serie de actos, tanto discursivos como prácticos, que se van desarrollando en el país desde la década de los noventa. Una de las características de estas prácticas, es que se manifiestan en una escena de cambio social y político a escala nacional y mundial. El fin del sistema internacional bipolar, la mundialización capitalista, la crisis de los estados nacionales y los procesos de reforma y modernización del Estado, sirven de inestable escenario para la emergencia de estas acciones etnicistas (Assies, 1999). Sobre esta base, surge una pregunta central a responder: ¿cuál es el patrón explicativo de estas demandas? Sostenemos como hipótesis, que el patrón explicativo de estas demandas se encuentra en causas sociales de escala nacional y regional. En este sentido, el fraccionalismo político observable en los partidos tradicionales, sumado a la debilidad de las instituciones sociales que le sirven de soporte, nos conducen a entender en los movimientos etnicistas a una suma de acciones políticas, que apuntan a redefinir la correlación de fuerzas vigente en el presente.

Para generar esta primera aproximación, realizaremos un estudio de casos

múltiple (Gundermann, 2013), que ofrezca un mapa de demandas etno-territoriales indígenas a nivel nacional y regional. Tomando en cuenta que realizamos una investigación panorámica sobre el objeto (Eco, 1998), contemplamos una diversidad de fuentes de información: 1) testimonios orales de aymaras y atacameños; 2) testimonios diaguitas registrados por prensa nacional; 3) prensa digital mapuche; 4) informes de observadores del mundo rapa nui. En el terreno del análisis, consideramos los aportes tanto de la ciencia política como de la antropología social. En este sentido, y contemplando el anterior debate bibliográfico, rescatamos ideas tales como “etnicidad”, “clivaje regionalista” y “campo identitario regional”. Los contenidos de este artículo contemplan un apartado teórico que profundiza sobre los conceptos analíticos mencionados. Continuamos con el estudio de las demandas etno-territoriales, considerando un capítulo que analiza éstas a nivel nacional, más un apartado que las aborda a nivel regional. Cerramos con un capítulo que establece un análisis cruzado entre el nivel nacional y el nivel regional de estas demandas.

2. APROXIMACIÓN TEÓRICA AL OBJETO

El concepto de etnicidad tiene sus antecedentes en la teoría social del siglo XIX. El debate -originado por Karl Marx (2004 [1843]), en su polémica con Bruno Bauer sobre la llamada “cuestión judía”- centraba el análisis en las condiciones materiales que daban existencia a un grupo humano y sus particularidades. En este sentido, la discusión sobre la acepción iniciaba en función de las bases económicas que permitían la configuración de las colectividades culturales. No obstante, fue con la obra de Max Weber (2002 [1922]) donde la nomenclatura ganó profundidad teórica: el concepto de “comunidad étnica” del pensador alemán, hacía alusión a una colectividad simbólica, afectiva y que consentía en un destino común. Fundando el origen comunitario en una serie de supuestos “inventados” -incluyendo parentesco- la comunidad étnica era entendida como un grupo sentido, subjetivo, conceptualmente diferente a lo que el autor llamaba como la “comunidad objetiva”, es decir, la familia y el clan.

En el siglo XX el debate ganó en complejidad, cuando se generó la dicotomía teórica entre esencialismo y constructivismo. Desde esta perspectiva, Clyde Mitchell (1956) vinculó la nomenclatura a las condiciones simbólicas primordiales de los grupos humanos. Fundando su reflexión en el estudio de Rodhesia, Mitchell definió el concepto como la expresión vicaria de una comunidad humana que buscaba distinguirse del resto a través del vestuario y las alabanzas públicas a su grupo social. Una perspectiva diferente

propone Abner Cohen (1969), al entender la nomenclatura como un acto político consciente de un grupo cultural. Desde una reformulación de la idea de "tribu", Cohen entiende la etnicidad como el manejo político de una serie de elementos simbólicos como armas de lucha frente a otras colectividades, y así obtener réditos concretos. En este sentido, el concepto es simbólico, instrumental y político.

Una aproximación más compleja es la que propone Frédrik Barth (1972), quien entiende la etnicidad desde una perspectiva relacional y organizacional. Formulando nociones como "grupo étnico", "interacción interétnica" y "límite étnico", el autor noruego entiende el objeto como un colectivo que define su identidad y su orgánica en relación a un grupo equivalente. En este sentido, la interacción entre colectividades diferentes es relevante tanto para establecer la orgánica, como para la generación de fronteras entre grupos. Sería esta organización étnica, y las categorías de adscripción e identificación (eticidad), las que permitirían habilitar la interacción, generar intercambio de personas, y la gestación de límites intergrupales. Desde esta perspectiva, la etnicidad sería una combinación de categorías de adscripción e identificación, usadas orgánicamente para generar interacción intergrupal, más las dinámicas ya mencionadas.

Con una propuesta teórica global y politológica se observa la sociología de la etnicidad de Sinisa Malesevic (2004). El sociólogo serbio, funda el análisis del objeto desde un particular grupo de sujetos: las élites. Combinando la teoría clásica de élites, con la teoría neoweberiana de élites de la etnicidad, Malesevic define la etnicidad como una nomenclatura colectiva, política, orgánica e intelectual. Para que se generen actos étnicos, resulta necesaria la presencia de una élite intelectual que sirva de dirigencia. De esta manera, este grupo permite la formación de una organización étnica en calidad de colectivo político y, sobre esta base, generar acciones de poder. No obstante, estos colectivos no se encuentran aislados en su juego de poder. Por el contrario, estos actores son observados por agentes externos a la región o el país donde están situados. Desde este lugar, las élites externas intervienen en el proceso político local-regional-nacional para obtener sus propios beneficios. Fincando su perspectiva desde el caso ruandés, y yugoslavo, Malesevic entiende que la acción étnica nunca opera aislada del contexto social mayor, escena que trasciende el espacio estrictamente nacional. No obstante, el autor serbio sostiene que en el presente, la etnicidad se presenta fragmentada e individualizada, perdiendo homogeneidad ideológica colectiva, ya que la identidad étnica ya no se presenta igual en cada uno de los individuos del grupo.

Desde una perspectiva simbólica aporta Amartya Sen (2008 [2007]) en la discusión de la etnicidad. Con su concepto de “identidad colectiva”, el economista indio aborda el objeto estableciendo una dicotomía polar entre dos dimensiones de su nomenclatura: 1) identidad plural; 2) identidad singular. Según Sen, la identidad colectiva de los sujetos se caracteriza por su multidimensionalidad. En este sentido, los individuos presentan una identidad plural, por las múltiples filiaciones colectivas que presentan: ser miembros de una familia; formar parte de una identidad local; tener vínculos con una cultura regional; disponer de una filiación étnica; pertenecer a una comunidad religiosa; estar situados en una nación; formar parte de un grupo lingüístico; identificarse con una ideología política; formar parte de un grupo etario; disponer de una orientación sexual; pertenecer a un género, entre otras. De esta manera, los individuos, lejos de ser semejantes, son diversamente diferentes. No obstante, esta situación cambia radicalmente cuando la acción de la política organizada interviene en la identidad. Según Sen, toda política organizada (Estado, partidos, movimientos políticos) tienden a alinear a los individuos a una “identidad colectiva singular”, que sirve de etiqueta para identificar a un colectivo político. En este sentido, la identidad sirve como etiqueta para levantar una bandera, un símbolo, o cualquier representación que sirva para la defensa de los intereses de la organización. De esta manera, al “singularizar la identidad colectiva”, se genera una gran violencia en los sujetos intervenidos, y en el entorno social más próximo. Dicho en palabras de Sen, esta acción hace del mundo un lugar “inflamable”.

En base a este debate, podemos llegar a dos conclusiones teóricas. La primera de ellas tiene que ver con entender la etnicidad, como un concepto que hace alusión a un tipo de acción política. Esta práctica de poder se distingue de otras, por el manejo simbólico, y orgánico, de la diferencia grupal para defender intereses concretos. Esta acción es originada por un grupo humano, que se encuentra situado en un hábitat local. No obstante, y considerando los aportes de algunos autores del estado del arte (Vázquez León, 1992; Gundermann y Vergara, 2012), podemos sostener que al estructurar una organización étnica, la etnicidad puede alcanzar un nivel de control regional. En contextos de crisis sistémica de la sociedad mayor, con repercusiones en la política nacional, puede presentarse como parte de una línea de fractura más global. En este sentido, si la etnicidad tiene alcance regional, cuenta con las bases materiales y simbólicas para un proceso de territorialización. Por tanto, el concepto de “clivaje regionalista” formulado por Valenzuela y Penaglia (2014), entrega elementos para un análisis político de estas demandas etno-territoriales.

La segunda conclusión está ligada a la dinámica regional de la etnicidad. Si entendemos la investigación antropológica de una región, como el estudio de una serie de procesos sociales que tienen expresión territorial (De la Peña, 1987), podemos entender las demandas etno-territoriales como actos comprensibles, y explicables, desde el sistema social regional (Vázquez León, 1992). En este sentido, y considerando el modelo de “campo identitario regional” (Gundermann y Vergara, 2012), las demandas se pueden entender desde el “lugar social” en que están situadas regionalmente. En tiempos de fraccionalismo político, la etnicidad indígena se expresa no solo como fractura regionalista: también se representa a través de acciones de escala menor, a nivel municipal, local o incluso individual. Dicho en otras palabras, la acción de un sujeto o un colectivo humano debe ser entendida en su contexto. Desde esta perspectiva, el estudio del comportamiento de actores sociales o políticos es comprensible tanto desde su propia motivación, como desde su relación interactiva con otros individuos y grupos. En este sentido las prácticas humanas son relacionales, y son entendibles y explicables en función de las dinámicas de la sociedad mayor. Tal como lo formularía Anthony Giddens (2003) al respecto, la agencia social y el comportamiento de los grupos debe ser observada tanto desde su “integración social”, como desde su “integración sistémica”. La interacción intersubjetiva y la relación entre colectivos dentro de un sistema, nos permiten analizar las prácticas sociales de individuos y grupos. Para los objetivos de este artículo, combinaremos las propuestas de Valenzuela y Penaglia (2014), como de Gundermann y Vergara (2012) para el análisis de los datos que trataremos a continuación.

3. MAPA DE DEMANDAS ETNO-TERRITORIALES NIVEL NACIONAL

El mapa de demandas etno-territoriales nacional, pareciera explicarse por el diálogo entre las áreas culturales donde están situados los grupos indígenas, y el gobierno metropolitano. En este sentido, las características del sistema político unitario chileno constituyen la escena social, cultural y de poder que explica el discurso de líderes, dirigentes e intelectuales indígenas.

En el Norte Grande, agentes de una diversidad de colectivos culturales manifiesta una serie de demandas en torno a variables tales como territorio, cultura y nación. En el caso aymara, los testimonios dan cuenta de la complejidad del problema en el extremo norte del país. En este sentido, WQ⁴, sostiene

4. Por razones de ética profesional, decidimos omitir los nombres originales de los informantes, cambiándolos por iniciales de nombre propio y primer apellido.

“Tú sabes que esta región ha seguido un proceso histórico diferente al resto del país. Recuerda que este botín de guerra fue incorporado a Chile después de 1880. Incluso, si somos más estrictos, después del 29. Entonces, este pedazo del norte ha pasado por procesos históricos diferentes. El primer proceso histórico, y eso debes tenerlo muy claro, es que al incorporarse a Chile, este territorio no venía pelado. Vino un territorio con gente, con costumbres y tradiciones. Y el primer desencuentro que hubo fue en relación a la tradición. Para un Estado homogéneo, observar tradiciones diferentes era asociado a los países vecinos. Entonces hubo un periodo de homogenización y evangelización. Pero significó una caza de brujas de la tradición. A los que hablaban en lengua nativa, los increpaban. Hubo una especie de censura de lo que era el indígena. Eso pasó en el periodo de homogenización. Pasa el tiempo, sin que haya muchos cambios. Sin embargo, estos comienzan a partir de los años ochenta, cuando se aproxima el quinto centenario de la conquista. Esto gatilla los movimientos indígenas en América Latina. Entonces, algunos grupos regionales de estudiantes se cuelgan de ese tipo de ideologías. También se integraron a esto algunos comerciantes y agricultores. Y en los años 80 empiezan a haber algunos movimientos indígenas...”

El testimonio proporciona un diagnóstico sobre la constricción simbólica del Estado nacional en la zona *aymara*. No obstante, otros agentes indígenas presentan discursos de tipo consocional frente al gobierno central, tal como se observa en el testimonio de AS:

“...como Estado, hemos avanzado bastante. Estamos hablando de un Estado que asume la educación intercultural. Para que se involucre en todos los niveles sociales. Empezando por el sector campesino, donde se supone que está la mayor población indígena. Pero también se está pensando entrar al mundo urbano. Este no debe implicar una escuela para indígenas, sino una escuela para todos. Por ejemplo, nosotros estamos trabajando con la JUNJI en los jardines interculturales. Y ahí tenemos dos jardines en el sector rural, donde la mayoría son niños indígenas. Pero también tenemos un jardín urbano, donde tenemos aproximadamente un 40% son indígenas y un 60% gente mestiza o no indígena. Pero a todos se les inculca el contenido de la cultura. Porque todos los niños tienen que aprender de la cultura indígena para valorizarla. Los niños indígenas, para saber quiénes son y para sentirse orgullosos. Y los niños no indígenas, para conocerla. Porque si tú no lo conoces cómo lo vas a valorizar. Entonces, por eso te digo, que el Estado a mi juicio ha avanzado bastante. Nos ha costado diecisiete años que el Estado reconozca el Convenio 169.

Pero lo reconoció. Y está haciendo los esfuerzos para aplicar las políticas de participación de acuerdo al Convenio de los indígenas. A diferencia de otros estados, que si bien lo han reconocido hace muchos años, no lo practican. Es el caso de Perú y Bolivia. Han reconocido el Convenio hace mucho tiempo. Pero no consultan al mundo indígena...

En los grupos atacameños observamos una situación semejante en el terreno de las demandas. En la región de Antofagasta, se presentan una serie de demandas concretas en oposición al centralismo. Los factores explicativos de estas demandas son múltiples. Según sostiene SP, desde el fin de la dictadura el sacerdote Cornelio, fundador del Centro de Apoyo Popular y Sicológico (CEPAS), decidió seguir sólo con el trabajo de rehabilitación, dejando de lado el trabajo popular-comunitario ya que:

"Debía ser labor del gobierno (...) Esto generó una ruptura del tejido social, se entregó el poder sin el tejido para poder retirar el poder, se acabaron los talleres, las ollas comunes y todo. El Estado creó redes insípidas y despolitizadas como la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (prodemu), donde llegaban mujeres a hacer talleres con taco y maquillaje."

Con esto, a su juicio, los jóvenes emigraron a los partidos políticos dejando de lado el trabajo socio-comunitario, provocando un deterioro del tejido social. En este contexto, se creó con dificultades una mesa de mujeres, lo que derivó con el tiempo en la constitución de la "Red de Mujeres del Loa". Con este hecho, se observa una segunda variable explicativa de las demandas: la generación de una identidad calameña, que combinó propiedades de género, con temáticas sectoriales relacionadas con el medioambiente, la educación, la salud y el trabajo, todo esto en torno a la Red de Mujeres. Como señala EG, la Red de Mujeres fue gestora del posterior movimiento social, siendo promotoras de temáticas como el hospital y otras demandas que posteriormente fueron incorporadas al primer cabildo. La misma red combinó todos los elementos mencionados a variables culturales y étnicas del mundo atacameño. Para EG:

"Algunos valores atacameños que están en el movimiento son el respeto, la no violencia, el dialogar. Si le va bien al presidente, le va bien a Chile. Entre todos se debe llegar a acuerdos para ver cómo mejorar a Calama. Si hubiese violencia, me restaría".

De acuerdo a SP:

"Hay una base cultural de no radicalizar el movimiento, lo que se vincula

al atacameño que es muy pacífico. Se impone esa herencia cultural de guardar lo que se piensa, ver la realidad circular, tener una cosmovisión, etc. Por ello, la gente participa en la medida que el movimiento no sea violento, si se radicaliza se sale, pues el propio líder del movimiento se declara pacifista.”

Por otro lado, la visión ciudadana es medida tanto por convicciones pacifistas, como estratégicas. Según SP, a propósito de la tensión entre la acción política ciudadana de inspiración atacameña, y la postura de los sindicatos ligados históricamente al Partido Comunista en Calama:

“Hay una base cultural de no radicalizar el movimiento, lo que se vincula al atacameño que es muy pacífico. Se impone esa herencia cultural de guardar lo que se piensa, ver la realidad circular, tener una cosmovisión, etc. Por ello, la gente participa en la medida que el movimiento no sea violento, si se radicaliza se sale, pues el propio líder del movimiento se declara pacifista.”

Las demandas del movimiento ciudadano en Calama se generaron en un contexto de identidad regional, donde históricamente accionaron organizaciones de obreros y partidos de izquierda marxista. De hecho, el movimiento descrito, con una “identidad calameña” multidimensional, entró en tensión con las identidades históricamente proletarias y partidarias de una estrategia más ligada a la confrontación directa. Dicho en otras palabras, se generó una tensión entre dos identidades organizacionales diferentes: 1) identidad ciudadana, ligada a esta heterogeneidad de colectivos y subidentidades, más el Partido Progresista, al alcalde de Calama y a la precandidatura a diputado de Miguel Ballesteros; 2) la identidad sindical, ligada al Partido Comunista, a los concejales Darío Quiroga y José Mardones y la candidatura a diputado de Cristian Cuevas.

En el caso diaguita, nos encontramos con importantes semejanzas discursivas ligadas a la matriz cultural indígena. Las demandas territoriales de la etnia, se fundan tanto en el estilo de vida de esta, como en la oposición entre esta visión de mundo y las lógicas del capital. En este sentido SB, dirigente diaguita y vocera de la comunidad de Placeta (Huasco Alto), sostiene: “...nosotros no estamos peleando por dinero, porque con plata yo no riego mi huerto. Nosotros tenemos una cosmovisión que muy pocos entienden: no concebimos el agua separada de la tierra, del aire y del sol. El amor a la madre tierra es algo sagrado para nosotros, es una vinculación muy potente”. (La Segunda online, 24 de mayo de 2013)

La dirigente caracteriza la cultura de su etnia, dejando en claro los fundamentos simbólicos de su demanda:

“Somos un pueblo muy cordial. Acá existe el trueque, porque nos llevamos bien entre todos. Si uno tiene tomates, el otro le da paltas. Si alguien carnea un chanco, invita a comer todos los demás. En febrero celebramos con alegría la fiesta de la challa, para las cosechas: es parranda, nos tiramos agua, nos reímos.”

“Nosotros no somos ‘descendientes de un pueblo originario’, nosotros somos ese pueblo. Y en eso radica nuestro poder, que es ancestral”. (La Segunda online, 24 de mayo de 2013)

La presidenta de la comunidad rural indígena «Chipase Aspa», al explicar las causas de los logros diaguitas en torno a sus demandas, sostiene:

“...la clave del éxito que hemos tenido está en que somos disciplinados y respetamos a una sola vocería...La unión de nuestro pueblo es también nuestra fuerza. Somos tranquilos y trabajadores. El amor por nuestras raíces, y por el agua como elemento vital, nos mantiene cohesionados. Contra eso, hasta el más gigante de los gigantes debe rendirse”. (La Segunda online, 24 de mayo de 2013)

En este sentido, la demanda indígena a la autoridad nacional se funda en la matriz cultural diaguita. El estilo de vida de la etnia, fundado en las formas culturales de la explotación del hábitat, más la estructura orgánica de la cual se vale para convertirse en grupo de presión, da cuenta de los factores materiales y simbólicos que explican el discurso de demanda etno-territorial de este colectivo cultural.

En el caso de los mapuches, observamos una variedad de posturas, entre las que destaca el discurso de la Coordinadora Arauco-Malleco (De ahora en adelante CAM). Esta organización indígena -según su declaración de principios formulada en su página web con el título de “El pensamiento emancipatorio de la coordinadora de comunidades mapuche en conflicto (CAM). Una estrategia de liberación nacional mapuche. Parte I”-encuentra su motivación para actuar en la actual escena política nacional y regional, en argumentos culturales e históricos. Según su comisión política, redactada el 17 de junio de 2013, sostiene:

“...el mayor aporte de la CAM, se encuentra en su acción, eminentemente, colectiva. Los planteamientos por la liberación nacional mapuche,

proclamados por la CAM, significaron un cuestionamiento radical de la institucionalidad opresora y de las formas del quehacer político del mundo winka. A su vez, con esta acción colectiva expresada en la lucha concreta, se fue haciendo escuela, se fue explorando y experimentando caminos de expresión autonómica, en donde los verdaderos sujetos, para la acción, son las comunidades y nuestras autoridades tradicionales. (CAM, 2013)

En este fragmento, observamos como la CAM sostiene que su demanda etno-territorial nació desde la contingencia política. En este sentido, el discurso toma distancia del mundo no mapuche por su condición coactiva a la cultura indígena. La demanda se construyó desde la práctica y la reflexión de ésta, de tal manera que la acción política se convirtió en escuela. Por último, el documento considera un pilar clave para la construcción de su discurso político: las comunidades indígenas y las autoridades tradicionales. En cuanto a la relación con el Estado nacional y el gobierno metropolitano, al CAM sostiene:

“Si bien la CAM, aún no ha elaborado una propuesta-documento sobre autonomía, en sus planteamientos ha dejado claro que ésta, se asumirá en los hechos, a través de una praxis política que permita crear una nueva correlación de fuerzas a favor de un proyecto autonómico. El punto de partida, es la reapropiación del concepto de autonomía, en donde su uso implique independencia del movimiento mapuche, que en la práctica significa no más sometimiento a la mediación de los partidos políticos y de otras instituciones del Estado chileno. Entonces la independencia de partidos y demás influencias políticas winka, es el punto de partida, es la condición necesaria para la maduración de la lucha mapuche propiamente tal, como se la conoce hoy día. Es el primer paso en la búsqueda de la superación de la condición de pueblo oprimido. Esta forma de entender y hacer autonomía, representaría en los hechos, una de las características esenciales en la nueva forma de hacer política de la CAM. La autonomía significa independencia total frente al Estado, las ONG, los partidos políticos, etc. Independencia que se expresa en el ámbito del pensamiento y de la organización política.” (CAM, 2013)

Desde esta perspectiva, el movimiento defendido por la CAM formula una idea inicial en torno al vínculo con el Estado y las instituciones políticas chilenas en general. Su toma de distancia de todo esto, apunta a la necesidad de generar un proceso autonómico en dos dimensiones articuladas: 1) pensamiento político; 2) orgánica política. En el terreno de la comunidad nacional, la organización defiende una postura de autonomía. Sin embargo, afirman explícitamente no compartir una política separatista, tal como sostiene el siguiente fragmento:

“Por otra parte, se plantea crear un gran movimiento para la Reconstrucción Nacional como expresión paralela y combinada de la resistencia. En definitiva, con esta política la CAM plantea que no basta con resistir. Para una verdadera liberación es fundamental la reconstrucción de nuestro pueblo con un carácter Nacionalitario. “La reconstrucción del Pueblo-Nación Mapuche” se plantea entonces con un carácter autónomo política y territorialmente, en donde la rearticulación de comunidades permitirá mayores grados de organización. “El mayor grado de conciencia política se expresa en el derecho al territorio”.

...para mayor comprensión, debemos dejar claro también, que la CAM no es separatista, no hemos planteado la creación de un Estado separado del chileno, por tanto la demanda separatista no aparece en nuestro pensamiento y discurso. Lo que si se expresa es la demanda territorial para desarrollar un proceso de autonomía y liberación nacional.” (CAM, 2013)

Desde esta perspectiva, se observa un discurso nacionalista de izquierda, que toma distancia de la economía política neoliberal, y la mundialización del capital. Para la CAM, la autonomía implica lucha contra los monopolios y oligopolios capitalistas, así como también contra toda forma de dominación. Se trata de una estrategia política fundada en un territorio concreto, una cultura indígena y una ideología que prescribe la construcción de nación. En función de esto, el discurso observado explicita la ausencia de un consenso en torno a una estrategia de construcción de soberanía futura por parte de la organización. En el presente dejan en claro que no pretenden generar un proceso político separatista con el resto del país.

En el caso de los rapa nui en Isla de Pascua, nos encontramos con una situación diferente. La demanda etno-territorial se funda en la singularidad ecológica de la isla, con los delicados equilibrios del hábitat amenazados por la llegada de nuevos componentes de población desde el continente. En este terreno, Javier Corvalán, antropólogo chileno especialista en la cultura rapa nui, describió el problema insular de la siguiente manera:

“Existe en Isla de Pascua una demanda etno-territorial hacia el Estado chileno. Este hecho es consecuencia de un proceso de etnogénesis Rapa Nui, fenómeno político-ideológico que se construye en un contexto social isleño bastante particular: 1.- No existe propiedad comunal; 2.- La propiedad es privada y fiscal; 3.- Existe una estratificación social Rapa Nui. No todos son iguales dentro de la etnia, aunque existe una atmósfera de horizontalidad; 4.- Dentro de esto, existe una suerte de comunalismo cotidiano fuerte, en el sentido en que las diferencias de clase se encuentran

atenuadas por un espíritu de convivencia comunal" [Entrevista a Javier Corvalán, 29 de diciembre de 2015]

Según el testimonio, la etnogénesis *rapa nui* se vincula a lo que Corvalán llama "etno-ecologismo". Se trataría de una demanda etno-territorial, fundada en el cuidado de la ecología isleña, solicitando la limitación de las visitas y la migración a esta tierra. Solo de esta manera se conservaría el débil equilibrio ecológico de la isla. En este sentido, la demanda pasaría por la sobrevivencia material de este colectivo cultural, contemplando la necesidad del respeto por las singularidades insulares de esta parte de Chile.

La información presentada hasta aquí da cuenta de una serie de demandas etno-territoriales a nivel nacional. La información nos revela una tensión región-metrópoli, más allá del nivel continental del país. Se trata de una serie de demandas indígenas por autonomía política, que son entendibles en el contexto de la sociedad mayor. En este sentido, el "clivaje regionalista" que vive Chile desde los años noventa, nos aporta una serie de elementos para el análisis comprensivo, y explicativo, de este hecho. Desde esta perspectiva, los distintos materiales utilizados para esta reflexión, nos informan de una tensión entre el área cultural de los grupos indígenas y el Estado nacional. Esta situación es comprensible en función de las diversas líneas de fractura nacional, la que ha logrado parlamentarios independientes en el extremo norte y sur en casos de "regionalismo extremo" (Valenzuela 2014).

Sin embargo, las demandas etno-territoriales presentan otros factores explicativos a nivel micro. Nos referimos a variables intra-regionales, espacios donde se han forjado colectivos humanos, formas económicas y entornos simbólicos. La información registrada hasta aquí, da cuenta de esta segunda línea de fractura, ligada a la historia económica y política de las regiones. Los movimientos *aymaras*, *atacameños*, *mapuches* y *rapa nui*, nos informan de una trayectoria entre diversos colectivos humanos a nivel regional, donde han convivido grupos étnicos, empresas capitalistas, sindicatos obreros, movimientos y partidos políticos. Este hecho es evidente en el caso de la misma CAM que, a pesar de defender un discurso de autonomía incluso a nivel cultural, no desconoce el aporte que ha hecho Occidente en su reflexión, tanto en el terreno de la teoría social, como en las ideologías de la izquierda marxista levantadas en el siglo XX. De esta realidad regional como variable explicativa tratarán las siguientes líneas.

4. MAPA DE DEMANDAS ETNO-TERRITORIALES A NIVEL REGIONAL

Las demandas etno-territoriales de los grupos indígenas en Chile, dependen del lugar social que ocupan los individuos y colectivos en la región en que están situados. Su diversidad también depende de los grados y tipos de instrucción con los que cuenta los informantes. En este sentido, los múltiples vínculos entre individuos y grupos dentro de un espacio físico a escala menor, nos da cuenta de la existencia de un sistema social regional, que hace comprensible la actual etnicidad indígena en el país.

En los casos apreciables en el Norte Grande, observamos una demanda de carácter andina que se entiende en el contexto regional en que se emite. Por ejemplo, los intelectuales y dirigentes *aymaras* de Arica-Parinacota y Tarapacá sostienen que los problemas regionales -en el plano material y simbólico- cumplen un papel en sus propias demandas. En este sentido, AS sostiene:

“Existen diferencias en la identidad ¿por qué razón? Porque la gente del interior -si bien hoy en día se identifican como aymara, o perteneciente a la cultura aymara o quechua- son más localistas. Tienen una identidad de comunidad. Entonces, si tú le preguntas a cualquier individuo de la comunidad, ellos hablan más como de la localidad. Si es de Putre, habla y se siente como putreño. Se siente agricultor. Si lo quieres mezclar con el aymara del altiplano, al tiro él te dice que no. Ellos dicen “no me mezcles con ellos, yo no soy ganadero”. Lo mismo el del altiplano. Entonces, ellos se separan por actividad económica. Unos son agricultores. Otros son ganaderos. Y lo que los une es el tema de la identidad localista. A diferencia del aymara más intelectualizado, o con mayor conciencia de identidad, que pregona más por el concepto de pueblo y por la proyección como pueblo. El aymara de comunidad se va a centrar en su lucha cotidiana: el diario vivir y las posibilidades de desarrollo de su comunidad. No te va a hablar por el pueblo aymara. Él no va a decir “mira, nosotros los aymara”. No. Te va a decir “mi localidad, tiene estos problemas”. Y es lógico entenderlo, porque es lo que él quiere. O sea, él busca algo mejor para él y su familia y donde vive. No les interesa el resto. No tienen la mirada global...”

En el caso atacameño en Calama, es evidente el papel de la historia y el presente social regional. En este sentido, las demandas etno-territoriales están en diálogo, y en tensión, con otros discursos y acciones colectivas. En este sentido, SP, ligada al movimiento ciudadano con sello étnico, sostuvo en relación a los sindicatos y la acción de los partidos:

“llevamos rato marchando (...) y quienes querían otras acciones no lo lograron instalar”.

Frente a esto, DQ, actor ligado al Partido Comunista declaró:

“El alcalde le ha puesto freno de mano al movimiento, tuvimos la posibilidad de radicalizar el movimiento, pero faltó más unidad política. Ya se nos pasó el momento, hay que esperar un nuevo proceso de acumulación de fuerzas y partir desde cero.”

Para JV, también ligada al PC, la radicalización no se ha producido por diversos factores. En primer lugar por la fuerte represión sobre las movilizaciones del 2007 y 2008 y el alto número de fuerzas especiales concentradas en la zona (por la importancia del cobre). Por otro lado, existen numerosos sectores que aún se sienten externos a la región, pese a vivir hace más de diez años en Calama. Un tercer aspecto tiene que ver con la geografía de la ciudad: Calama presenta entre seis y siete accesos. Por tanto, necesita un alto volumen de individuos para paralizar la urbe. Por último, no existe la suficiente solidaridad por parte de algunos sectores y gremios para apoyar el movimiento. Por otra parte, JV sostiene:

“existe afán por pensar en pacifismo, han bajado la intensidad de acciones sin entender que al gobierno le da lo mismo las marchas mientras se mantenga la producción. Es necesario bloqueos”.

Esta perspectiva contrasta con el movimiento ciudadano con valores atacameños. Tal como observamos con EG en su opinión sobre otras estrategias políticas:

“Jamás estará por la violencia puesto que si le va bien al presidente, le va bien a Chile. Entre todos se debe llegar a acuerdos para ver cómo mejorar a Calama. Si hubiese violencia, me restaría”.

En el caso diaguaita, las causas de las demandas etno-territoriales se ligan tanto a la valoración cultural del vínculo territorio-cultura, como a las competencias laborales indígenas frente a las necesidades del capital. En este sentido, SB, presidenta del Consejo Regional de Atacama, sostiene en torno al primer tópico:

“...quizás, si nosotros no fuéramos indígenas, no daríamos la pelea. Si esto se tratara de un interés económico, calcularíamos cuánto vale nuestro terreno, lo venderíamos y nos iríamos para otro lado. Lo que nosotros

necesitamos es seguir viviendo acá, juntos, con nuestra gente, con nuestros apellidos. No podemos disgregarnos como pueblo". (La Segunda online, 24 de mayo de 2013)

La dirigente proporciona un argumento ligado a las condiciones de los recursos humanos en esta área indígena. En este sentido, y considerando las necesidades de la gran minería, ella sostiene:

"...Acá vive gente que no conoce otros lugares... y que no sabe trabajar en otra cosa. Por eso también es falso que las mineras nos vayan a dar empleos, porque muchos diaguítas no saben hacer otra cosa, y la minería requiere de una obra de mano capacitada (...) Yo no sé qué pasaría si nuestra gente tuviera que irse. Si se acaba el agua, realmente no sé dónde se iría nuestra gente. ¿Para dónde llevaríamos a nuestros abuelos?" (La Segunda online, 24 de mayo de 2013)

En el caso *mapuche* en Araucanía, se observa una particular situación ligada a los vínculos entre organizaciones étnicas como la CAM, y orgánicas rivales como *Wallmapuwen*. Una situación diferente, pero no menos compleja, se aprecia en la relación entre la primera organización y las comunidades indígenas. En este sentido, la prensa digital de la CAM, a la hora de hablar de su elaboración ideológica, sostiene:

"Así se entiende que nuestra elaboración ideológica resulta también una estrategia política desde y para las comunidades, distanciándonos de elaboraciones teóricas que provienen "desde arriba" y sostenidas por pseudo-intelectuales. La CAM siempre ha enfocado sus esfuerzos en contribuir a un proyecto autonómico "desde abajo". Es por eso que ha tomado distancia de las otras propuestas de autonomía ya elaboradas. Es por lo anterior, que la CAM se aleja de las propuestas autonómicas levantadas por otras organizaciones mapuche (como Wallmapuwen) porque ésta en tanto propuesta teórica-abstracta y de carácter elitista, está encaminada irremediablemente a un proceso de negociación con el Estado, en momentos que aún se mantiene vigente nuestra desventaja estratégica, que no solamente afecta al movimiento mapuche autónomo, sino al conjunto del pueblo Mapuche..." (CAM, 2013)

Los discursos escritos dan cuenta de una compleja relación tanto entre organizaciones políticas indígenas, como entre éstas y las comunidades agrícolas y ganaderas. En este sentido, la CAM toma distancia ideológica de *Wallmapuwen*, y pretende aproximarse a los colectivos rurales mapuche, ocupando a estos últimos como fundamento simbólico-práctico para su accionar polí-

tico. También se desprende del escrito una serie de tensiones entre la ideología nacional y el proyecto autonómico indígena: “autonomía” y “separatismo” son entendidas como programas políticos diferentes. En el presente, no existe una reflexión en torno a la posibilidad de separarse del resto del país.

En el caso de la cultura rapa nui, los factores locales de su demanda etno-territorial se asocian a las particularidades ecológicas y sociales de la isla. En este sentido, la sociedad insular presenta una serie de singularidades que contrastan con los anteriores casos abordados. Según un observador de la cultura *rapa nui*:

“Existe en Isla de Pascua una demanda etno-territorial hacia el Estado chileno. Este hecho es consecuencia de un proceso de etnogénesis Rapa Nui, fenómeno político-ideológico que se construye en un contexto social isleño bastante particular: 1.- No existe propiedad comunal; 2.- La propiedad es privada y fiscal; 3.- Existe una estratificación social Rapa Nui. No todos son iguales dentro de la etnia, aunque existe una atmósfera de horizontalidad; 4.- Dentro de esto, existe una suerte de comunalismo cotidiano fuerte, en el sentido en que las diferencias de clase se encuentran atenuadas por un espíritu de convivencia comunal” [Entrevista a Javier Corvalán, 29 de diciembre de 2015]

El testimonio da cuenta de una compleja estructura de propiedad insular, donde el Estado y los privados son las únicas entidades existentes. En el caso de la cultura rapa nui, la etnia se encuentra estratificada socialmente, lo que no entra en conflicto con una suerte de comunalismo simbólico, que proporciona un ambiente cultural de horizontalidad. Esta representación colectiva, contrasta con la inexistencia de una comunidad concreta en el terreno de la propiedad. La observación aquí presentada, nos informa de una compleja sociedad regional, que se explica por las singularidades ecológicas del hábitat insular.

Concluimos que las demandas etno-territoriales a nivel regional presentan una serie de particularidades locales, municipales y regionales que dan cuenta de un sistema social regional operando en la etnicidad indígena. En este sentido, podríamos sostener que los discursos políticos de líderes, dirigentes e intelectuales indígenas depende tanto de la problemática particular de cada etnia, como del lugar social que ocupan estos colectivos humanos en los espacios regionales en los que están situados. Este hecho es evidente, incluso en casos tan particulares como el discurso escrito de la CAM. Independiente de la defensa de posturas autonómicas radicales, éstas se entienden dentro de una escena social y política mayor, donde la

identidad regional tiene algo que decir. De esta manera, el concepto de “campo identitario regional” formulado por Gundermann y Vergara (2012) proporciona una serie de elementos para el análisis. La etnicidad indígena es comprensible y explicable, por las relaciones de fuerza que históricamente han dibujado el espacio social de las regiones en que estos movimientos están situados. En las siguientes líneas realizaremos un análisis cruzado de estas demandas, contemplando los factores explicativos de estas a nivel nacional y regional.

5. ANÁLISIS CRUZADO EN LOS NIVELES DE DEMANDA

Las demandas etno-territoriales de los grupos indígenas observados, presentan una serie de características que dependen del contexto social en que están situados. En este sentido, contemplamos en este trabajo dos niveles de análisis de contexto: 1) nivel nacional; 2) nivel regional. Debido a los tópicos identificados en los materiales con los cuáles trabajamos, generamos un cuadro comparativo (ver página siguiente).

Al observar el nivel nacional de las demandas etno-territoriales, llama la atención un tópico común en cuatro etnias diferentes: la cultura de la etnia. Tanto en *aymaras*, *atacameños*, *diaguitas* y *mapuches* está presente esta propiedad como causa de las demandas elaboradas. No obstante, en este mismo nivel de análisis nos encontramos con una serie de singularidades que motivan la elaboración de demandas etno-territoriales. En los *aymaras* se hace evidente el papel que tienen la historia cultural de la etnia, la política local-municipal del grupo y la exigencia por redistribución de los réditos mineros. En los atacameños en cambio, resulta más evidente el papel de la historia política nacional en esta colectividad humana, hecho que contrasta con el caso diaguita donde, al parecer, la coyuntura económica minera explica la activación étnica.

En los *mapuches* se presenta de manera más compleja: en el plano global, se observa un importante papel el sistema político nacional en la etnia, sobre todo en el terreno de los partidos políticos de izquierda. Por esta misma vía, se aprecia explícitamente un rol doctrinal ligado a teorías sociales e ideologías de izquierda, específicamente el marxismo. Por último, pero no siendo menos relevante, se observa un papel en la ideología indianista en la elaboración de discursos etno-territoriales. El caso más particular es en la población rapa nui, donde los factores explicativos se encuentran tanto en una ideología etno-ecológica, como en condiciones materiales ligadas al equilibrio ecológico de la isla.

ETNIA/NACIÓN E HITOS MOVILIZACIÓN	DEMANDAS NACIONALES	DEMANDA REGIONAL
<p>AYMARAS FINES DE LOS 1990S SE ACTIVA IDENTIDAD CON VÍNCULOS CON MOVIMIENTO AYMARA BOLIVIANO</p>	<p>1.- CULTURA DE LA ETNIA 2.- HISTORIA CULTURAL DE LA ETNIA 3.- POLÍTICA LOCAL-MUNICIPAL DE LA ETNIA 4.- CONSULTA POR EL 169 EN GRANDES PROYECTOS MINEROS EXIGENCIA POR REDISTRIBUCIÓN DE LOS RÉDITOS MINEROS</p>	<p>1.- IDENTIDAD INDÍGENA LOCAL 2.- AUSENCIA DE UNA VISIÓN ÉTNICA</p>
<p>ATACAMEÑOS MEDIADOS DE LOS 1990S LOGRAN RECONOCIMIENTO ÉTNICO, MANEJAN PARQUE NACIONAL Y ADMINISTRAN MUNICIPIO DE SAN PEDRO DESDE EL 2000</p>	<p>1.- RECONOCIMIENTO ÉTNICO 2.- CULTURA DE LA ETNIA 3.- COPARTICIPACIÓN EN RENTA MINERA</p>	<p>1.- TENSIÓN ENTRE CULTURA ATACAMEÑA Y CULTURA SINDICAL PARTIDISTA 2.- CULTURA INDÍGENA DE RESPETO POR LA AUTORIDAD/CULTURA SINDICAL-PARTIDARIA DE CONFRONTACIÓN CON LA AUTORIDAD 3.- RECHAZO PROYECTO GEOTÉRMICO EN TATIO 4.- CONTROL MUNICIPAL 5.- RUTA TURÍSTICA ALTO LOA</p>
<p>DIAGUITAS DESDE EL 2002 SE ACTIVAN CONTRA LA MINERA DE ORO PASCUA LAMA, LOGRAN RECONOCIMIENTO LEGAL COMO ETNIA Y PARALIZAN PROYECTO EL 2012</p>	<p>1.- RECONOCIMIENTO ÉTNICO 2.- CULTURA DE LA ETNIA</p>	<p>1.- DETENER PASCUA LAMA Y DEFENDER GLACIAL CON AGUAS EN EL HUASCO 2.- RECONOCIMIENTO Y PROGRAMAS DESDE EL GOBIERNO REGIONAL 3.- VÍNCULO HÁBITAT-CULTURA 4.- CAPITAL HUMANO INDÍGENA</p>
<p>MAPUCHES DESDE 1996 FUERTE MOVILIZACIÓN, TOMA DE PREDIOS Y QUEMAS COMO PROTESTA POR TIERRA Y AUTODETERMINACIÓN</p>	<p>1.- EFECTOS DE LA POLÍTICA PARTIDARIA NACIONAL EN LA ETNIA 2.- IDEOLOGÍAS OCCIDENTALES (MARXISMO) 3.- IDEOLOGÍA INDIANISTA 4.- CULTURA DE LA ETNIA</p>	<p>1.- TENSIÓN IDEOLÓGICA-PRÁCTICA ENTRE ORGANIZACIONES MAPUCHE (CAM/ WALLMAPUWEN) 2.- CONFLICTO IDEOLÓGICO INTRA-INDÍGENA ENTRE POSTURAS INTELECTUALES (ELITISTAS) Y POSTURAS ANTI-INTELECTUALISTAS 3.- RELACIÓN ORGANIZACIÓN POLÍTICA INDÍGENA REGIONAL-COMUNIDADES INDÍGENAS</p>
<p>RAPA NUI</p>	<p>1.- IDEOLOGÍA ETNO-ECOLÓGICA 2.- CONDICIONES ECOLÓGICAS LOCALES-INSULARES 3.- TERRITORIO REGIÓN AUTÓNOMA SIN DEPENDER DE LA REGIÓN DE VALPARAÍSO</p>	<p>1.- CONDICIONES MATERIALES DE LOS RAPA NUI 2.- ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD EN LA ETNIA 3.- ESTRATIFICACIÓN SOCIAL INTRA-ÉTNICA 4.- COMUNALISMO ISLEÑO (COMO ETNIA)</p>

El segundo nivel de análisis presenta mayores singularidades en el patrón explicativo de las demandas etno-territoriales. En este sentido, llama la atención que no exista ningún tópico común en los materiales registrados. De esta manera, las variables explicativas de los discursos étnicos están ligadas a las particularidades regionales. En los aymaras, por ejemplo, resulta evidente el papel que cumple tanto la identidad local como la ausencia de una cohesión étnica. En el caso *atacameño*, existen dos variables explicativas: 1) la tensión cultural entre la identidad indígena y la identidad sindical y partidista; 2) un respeto cultural de la autoridad por parte de los atacameños v/s una cultura de la confrontación con la autoridad por parte de sindicatos con filiación partidaria. Estos factores contrastan con el caso *diaguita*, donde la conciencia colectiva del capital humano indígena disponible frente a las demandas del capital minero, explican sus discursos de demanda etno-territorial.

En los mapuches se observa el caso más complejo. Por una parte, existe una causa en la tensa dialéctica entre organizaciones políticas mapuches rivales (CAM/ *Wallmapuwen*). En otro plano, se observa otra variable en el conflicto ideológico intra-indígena entre posturas intelectuales (elitistas) y posturas anti-intelectualistas. Un tercer factor se encuentra en la compleja relación entre organizaciones indígenas de escala regional, y las comunidades indígenas de alcance local. En los *rapa nui*, si bien no se aprecia este nivel de complejidad, continúa siendo el caso más singular. Un primer patrón se encuentra en las condiciones materiales de la etnia en Isla de Pascua. Un segundo factor se liga a la estructura de la propiedad en esta cultura. Una tercera variable se encuentra en la estratificación social intra-étnica. Por último, un tercer factor vinculado a un comunalismo étnico a escala insular.

La información presentada da cuenta de una compleja combinación de factores que explican las demandas etno-territoriales indígenas en Chile. A pesar de las diferencias evidentes en cada caso, se observa el papel de la dialéctica entre estos grupos y la sociedad mayor, sea en el plano político, económico o doctrinal. En este sentido, las demandas constituyen un síntoma de la crisis política institucional del país. El Estado unitario está en cuestión por estos colectivos humanos, producto del tenso diálogo entre metrópoli y región. Desde esta perspectiva, una lectura ligada al concepto de "clivaje regionalista" nos aporta en el análisis, en el sentido de entender las demandas como una defensa de particularidades culturales y ecológicas con alcance regional. De hecho, la organización política indígena más radical (la CAM), sostiene no defender un proyecto separatista, postulando a una abierta autonomía cultural, económica y política con alcance regional.

Los datos también nos informan de un sistema social regional que opera en

las demandas etno-territoriales. Las tensiones entre colectivos culturales diferentes (cultura urbana/cultura rural) evidenciados en el caso *diaguita*, más los conflictos doctrinales y prácticos entre organizaciones sociales diferentes -observables entre atacameños/sindicatos y entre la CAM y el *Wallmapuwen*- da cuenta de la complejidad cultural e histórica regional. Con diferencias y semejanzas se observa el caso rapa nui, donde las características materiales y simbólicas de la isla, y la etnia, explican los aspectos fundamentales de su postura. En este sentido, el lugar social regional que ocupan estos grupos permite entender, y explicar, los contenidos de las demandas etno-territoriales. Se trata de una compleja dialéctica entre grupos indígenas y diversos niveles de la sociedad mayor, los que dibujan el patrón explicativo de las demandas étnicas.

CONCLUSIONES

En el presente artículo estudiamos las posibles causas de las demandas etno-territoriales indígenas en Chile. En calidad de aproximación panorámica, contemplamos un estudio de casos múltiple fundado en una diversidad de materiales de investigación. En el terreno del análisis, consideramos la esfera nacional y el ámbito regional, como categorías útiles para ofrecer un mapa de estas demandas. Sobre esta base, sostenemos las siguientes conclusiones:

- 1.- La información nos revela una tensión región-metrópoli, más allá del nivel continental del país. Se trata de una serie de demandas indígenas por autonomía política, que son entendibles en el contexto de la sociedad mayor.
- 2.- Las demandas etno-territoriales a nivel regional presentan una serie de particularidades locales, municipales y regionales que dan cuenta de un sistema social regional operando en la etnicidad indígena. En este sentido, podríamos sostener que los discursos políticos de líderes, dirigentes e intelectuales indígenas depende tanto de la problemática particular de cada etnia, como del lugar social que ocupan estos colectivos humanos en los espacios regionales en los que están situados.

Consideramos que este trabajo permitió elaborar un primer mapa sobre las demandas etno-territoriales indígenas y sus posibles causas. En calidad de estudio cualitativo, abordó una serie de materiales discursivos que dan cuenta de las exigencias etnopolíticas existentes en el país. Pensamos que una futura investigación cuantitativa podría ampliar este análisis panorámico, arrojando nuevos datos desde las opiniones de la población indígena

general. En este sentido, el mapeo de las demandas podría proporcionar una nueva dimensión en torno a estas y sus posibles motivaciones.

Nuestra investigación queda en deuda con una aproximación más profunda en torno a los materiales discursivos. En este sentido, consideramos necesario en el futuro, realizar estudios monográficos sobre el patrón explicativo de estos discursos de demanda etno-territorial a escala local y regional desde la contingencia social de estos espacios. Lo mismo podemos decir sobre el análisis en profundidad de los discursos de demandas etno-territorial, desde el terreno de la sociología y la antropología social del lenguaje. No resulta menor la necesidad de efectuar estudios que realicen una política comparada fundada en las causas de las semejanzas del discurso de demanda etno-territorial en Chile. Serán futuras investigaciones las que deberán hacerse cargo de estos desafíos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Assies, W. (1999). Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina. En W. Assies Et Al (Ed.), *El reto de la diversidad* (p.p. 1-16). Zamora, Mich: COLMICH.
- Albo, X. (2000). Aymaras entre Bolivia, Perú y Chile [Versión electrónica]. *Estudios Atacameños*, 19, 43-73.
- Albo, X. (2005). *Alcaldes y municipales indígenas en Bolivia, 2002*. La Paz: CIPCA.
- Bengoa, J. (2007). *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago, Chile: FCE.
- Bartolomé, M. (2002). Movimientos indios en América Latina. Los nuevos procesos de construcción nacionalitaria [Versión electrónica]. *Desacatos*, 10, 148-166.
- Barth, F. (1972). *Los grupos étnicos y sus fronteras*. México: FCE.
- Cohen, A. (1969). *Custom and politics in urban Africa*. Berkeley: University of California Press.
- Cancino, H. (2005). Indianismo, Modernidad y Globalización [Versión electrónica]. *Revista Sociedad y Discurso*, 8, (4), 1-13.
- Correa, M., Molina, R. y Yañez, N. (2005). *La reforma agraria y las tierras mapuches: Chile 1962-1975*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- De la Peña, G. (1986). Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas. En J. Padua y A. Vanneph (Comps.), *Poder local, poder regional* (p.p. 27-56). México: COLMEX.
- De la Peña, G. (1987). *Antropología social de la región Purhépecha*. Zamora: COLMICH.
- De la Peña, G. (1995). La ciudadanía étnica y la construcción de los indios en el México contemporáneo [Versión electrónica]. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 6, 116-140.
- Díaz Polanco, H. (2007). *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*. México: Siglo XXI.
- Eco, U. (1998). *Cómo se hace una tesis*. Barcelona: GEDISA.
- Florescano, E. (2003). *Etnia, Estado y Nación*. México: Taurus.
- Favre, H. (1987). El Estado y el campesinado en Mesoamérica y los Andes. En S. Glantz (Comp.), *La heterodoxia recuperada. En torno a Ángel Palerm* (p.p. 427-460). México: FCE.
- Favre, H. (1996). *El indigenismo*. México: FCE.
- González Caqueo, J. (2000). *Líderes profesionistas y organizaciones étnicas-sociales. Rastros y rostros en la construcción de la p'urhepechidad en Paracho*. Tesis de

maestría no publicada. CIESAS-Unidad Occidente, Guadalajara.

Gundermann, H. (2001). Procesos regionales y poblaciones indígenas en el norte de Chile. Un esquema de análisis con base en la continuidad y los cambios de la comunidad andina [Versión electrónica]. Estudios Atacameños, 21, 89-112.

Gundermann, H. (2003a). Las poblaciones indígenas andinas de Chile y la experiencia de la ciudadanía. En H. Gundermann Et Al (Ed.), Mapuches y Aymaras. El debate en torno al reconocimiento y los derechos ciudadanos (p.p. 19-104). Santiago, Chile: UCH.

Gundermann, H. (2003b). La formación del espacio andino en Arica y Tarapacá. Revista de Historia Indígena, 7, 87-138.

Gundermann, H. (2003c). Sociedades indígenas, municipio y etnicidad: la transformación de los espacios políticos locales andinos en Chile. Estudios Atacameños, 25, 55-77.

Gundermann, H. y Vergara J. I. (2009). Comunidad, organización y complejidad social andinas en el norte de Chile [Versión electrónica]. Estudios Atacameños, 38, 107-126.

Gundermann, H. y Vergara J. I. (2012). Conformación y dinámica interna del campo identitario regional en Tarapacá y Los Lagos [Versión electrónica]. Chungara, 1, (44), 115-134.

Gundermann, H., González, H. y Durston, J. (2014). Relaciones sociales y etnicidad en el espacio aymara chileno [Versión electrónica]. Chungara, 3, (46), 397-421.

Gundermann, H. (2013). El método de los estudios de caso. En M.L. Tarrés (Coord.), Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social (p.p. 231-264). México: COLMEX-FLACSO.

González, H. y Gavilán V. (1990). Cultura e identidad étnica entre los aymaras chilenos, Chungara, 24/25, 145-158.

González, H. (1998). Apuntes sobre el tema de la Identidad Cultural en la Región de Tarapacá, Estudios atacameños,13, 27-45.

González, H. (2000). Identidad cultural aymara, nacionalidad y globalización. En ¿Hay patria que defender? La identidad nacional frente a la globalización. (p.p. 263-275). Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo.

González, H., H. Gundermann e Hidalgo J. (2014). Comunidad indígena y construcción histórica del espacio entre los aymara del norte de Chile [Versión electrónica]. Chungara, 2, (46), 233-246.

Grebe, M. E. (1997-1998). Procesos Migratorios, Identidad Étnica y Estrategias Adaptativas en las Culturas Indígenas de Chile: Una Perspectiva Preliminar [Versión electrónica]. Revista Chilena de Antropología, 14, 55.68.

García, B. (1997). El discurso político de las organizaciones aymaras del norte de

Chile. Tesis doctoral no publicada. Universidad Complutense, Facultad de Geografía e Historia, Madrid.

Gasché, J. (1997a). Educación intercultural vista desde la amazonia peruana. En M. Bertely Et Al (Coord.), *Indígenas en la escuela* (p.p. 147-158). México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

Gasché, J. (1997b). Más allá de la cultura: lo político. Teoría y práctica en un programa de formación de maestros indígenas amazónicos de Perú. En M. Bertely Et Al (Coord.), *Indígenas en la escuela* (p.p. 219-244). México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

Gutiérrez, N. (2001). *Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano*. México: CONACULTA.

Giddens, A. (2003). *La constitución de la Sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.

Gavilán, V. (2016). Movilidades, etnicidades, y fronteras nacionales en el siglo xxi. Familias chipaya en el norte chileno [Versión electrónica]. *Chungara*, 1, (48), 3-8.

Hopenhayn, M, Bello, A. y Miranda, F. (2006). *Los pueblos indígenas y afro descendientes ante el nuevo milenio*. Santiago, Chile: CEPAL.

Marx, K. (2004 [1843]). *Sobre la cuestión judía*. Buenos Aires: Prometeo libros.

Mitchell, J. C. (1956). *The Kalela Dance. Aspects of social relations among urban Africans in Northern Rhodesia*. Manchester: Manchester University Press.

Malesevic, S. (2004). *The Sociology of Ethnicity*. USA: Sage Publications.

Morales, M. y González, J. (2011). Tendencias electorales de los grupos indígenas en Chile [Versión electrónica]. *EURE*, 110, 133-157.

Morales, H. (2016). *Etnopolítica atacameña: ejes de la diversidad* [Versión electrónica]. *Estudios Atacameños*, 53, 185-203.

Poblete, D. (2010). *Movimientos y organizaciones políticas y sociales del pueblo aymara: el caso de Arica-Parinacota y Tarapacá, Chile*. Tesis doctoral no publicada. Universidad Complutense, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid.

Pairicán, F. (2014). *Malón. La rebelión del movimiento mapuche 1990-2013*. Santiago de Chile: Pehuén Editores.

Sánchez, C. (1999). *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*. México: Siglo XXI Editores.

Sariego, J. L. (2002). *El indigenismo en la Tarahumara. Identidad, comunidad, relaciones interétnicas y desarrollo en la Sierra de Chihuahua*. México, INI, INAH, CONACULTA.

Sen, A. (2008 [2007]). *Identidad y Violencia. La ilusión del destino*. Buenos Aires: Katz Editores.

Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*. Lima: Instituto de Derecho y Sociedad - Programa de Democracia y transformación global.

Stavenhagen, R. (1992). Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, (15), 123-143.

Sanhueza, M. C. y H. Gundermann. (2007). Estado, expansión capitalista y sujetos sociales en Atacama (1879-1928) [Versión electrónica]. *Estudios Atacameños*, 34, 113-136.

Tejera, H. (1994). Antropología y Cultura Política en México. En H. Tejera (Coord.), *Antropología Política: enfoques contemporáneos* (p.p. 11-35). México: Ed. Plaza y Valdés.

Tricot, T. (2009). Lumako: punto de inflexión en el desarrollo del nuevo movimiento mapuche [Versión electrónica]. *Historia Actual Online*, 19, 77-96.

Toro, S. y N. Jaramillo-Brun. (2014). Despejando mitos sobre el voto indígena en Chile. Preferencias ideológicas y adhesión étnica en el electorado Mapuche [Versión electrónica]. *Revista de Ciencia Política*, 3, (34), 583-604.

Van Kessel, J. (1980). *Holocausto al progreso: los aymaras de Tarapacá*. Ámsterdam: Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos.

Vargas, M. E. (1994). Educación e ideología. Constitución de una categoría de intermediarios en la comunicación interétnica. El caso de los maestros bilingües tarascos (1964-1982). México: CIESAS-Colección Miguel Otón de Mendizábal.

Vázquez, L. (1992). *Ser indio otra vez. La purepechización de los tarascos serranos*. México: CONACULTA.

Vázquez, L. (2010). *Multitud y distopía. Ensayos sobre la nueva condición étnica en Michoacán*. México: UNAM.

Valenzuela, E. y Penaglia, F. (2014). Rebeldía en Calama: desafío al orden centralista chileno en un contexto de boom minero [Versión electrónica]. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 222, (LIX), 161-185.

Wolf, E. (1987). *Europa y la gente sin historia*. México: FCE.

Weber, M. (2002 [1922]). *Economía y Sociedad*. México: FCE.

Warman, A. (2003). *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*. México: FCE.

Zárate, J. E. (1993). *Los señores de utopía*. Zamora-México: COLMICH-CIESAS-México.

Zapata, C. (2005). Origen y función de los intelectuales indígenas [Versión electrónica]. *Cuadernos interculturales*, 4, (3), 65-87.

Zapata, C. (2007a). Memoria e Historia: El proyecto de una identidad colectiva entre los aymaras de Chile [Versión electrónica]. *Chungara*, 2, (39), 171 - 183.

Zapata, C. (2007b). *Intelectuales indígenas piensan América Latina*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Ediciones ABYA YALA-Centro de estudios culturales latinoamericanos, Universidad de Chile.

Zapata, C. (2008). Los intelectuales indígenas y el pensamiento anticolonialista [Versión electrónica]. *Discursos/prácticas*, 2, 113-140.

FUENTES

Ortiz, M. (2013, 24 de mayo). El poder diaguita: El pueblo que tiene “contra las cuerdas” a tres megaproyectos mineros. *La Segunda Online*. Recuperado 29 de septiembre de 2017, de <http://www.lasegunda.com/Noticias/Impreso/2013/05/850025/el-poder-diaguita-el-pueblo-que-tiene-contra-las-cuerdas-a-tres-megaproyectos-mineros>

El Pensamiento emancipatorio de la coordinadora de comunidades mapuche en conflicto (CAM). Una estrategia de Liberación Nacional Mapuche. Parte I. Recuperado 29 de septiembre de 2017, de <https://www.weftun.org/ANALISIS/proyectopolitico.html>



**EL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-
ADMINISTRATIVA EN LOS
MUNICIPIOS PEQUEÑOS DE LA
COSTA DEL PACÍFICO COLOMBIANO**

**THE PROCESS OF POLITICAL-
ADMINISTRATIVE
DECENTRALIZATION IN THE
SMALL MUNICIPALITIES OF THE
COLOMBIAN PACIFIC COAST**

Mary Sol Ardila¹

Recibido: 04/09/2017

Aceptado: 23/11/2017

RESUMEN

El presente documento pretende analizar el impacto del proceso de la descentralización político-administrativa en los municipios pequeños de la Costa Pacífica colombiana, a partir de un tipo de estudio explicativo con un diseño de investigación cualitativo, técnicas de investigación documental y etnográfico en la cual se le realizaron entrevistas semiestructuradas a 10 (diez) directores de planeación de los diferentes municipios. Dentro del análisis se encontró que las debilidades institucionales de las administraciones territoriales de los municipios de la Costa Pacífica colombiana residen en la incapacidad que tienen para cumplir con las demandas ciudadanas, y responder a las exigencias del Estado central acordes a la Nueva Gestión Pública, presentando debilidades en cuanto a la función de la administración pública; las principales falencias tienen que ver con la presencia del personal cuya formación de base no está ligada -en la mayoría de los casos- con los temas de la administración pública, por lo que sus conocimientos son adquiridos por las presiones derivadas del ejercicio del cargo. A esto se suma la acumulación de funciones por unidad administrativa debido a la escasez de presupuesto lo que obliga a disponer de estructuras y plantas de

1. Universidad Minuto de Dios, Buenaventura-Valle, Colombia. Correo: mari-ardila@hotmail.com

2. Denominados en la categoría 6 con población igual o inferior a 10.000 habitantes.

personal limitadas, además de la ausencia de un proyecto claro para el fortalecimiento de capacidades administrativas que tomen en cuenta las necesidades y las particularidades de intervención frente a cada una de ellas.

PALABRAS CLAVE: Municipio, descentralización, administración pública, debilidad institucional.

ABSTRACT:

This document aims to analyse the impact of the process of the political-administrative decentralization in the small municipalities of the Colombian Pacific Coast, from a type of explanatory study with a design of qualitative research, techniques Of documentary and ethnographic research in which semi-structured interviews were conducted to 10 (TEN) planning directors of the different municipalities. Within the analysis it was found that the institutional weaknesses of the territorial administrations of the municipalities of the Colombian Pacific coast reside in the inability to meet the demands of citizens, and respond to the demands of Central state in line with the new public management, presenting weaknesses in the role of the public administration; The main flaws have to do with the presence of the personnel whose basic formation is not linked-in most cases-with the subjects of the public administration, so that their knowledge is acquired by the pressures derived from the exercise of the Charge. This adds to the accumulation of functions per administrative unit due to the shortage of budgets, which obliges to dispose of structures and plants of limited personnel, in addition to the absence of a clear project for the capacity building. That take into account the needs and particularities of intervention in front of each of them.

KEY WORDS: *municipality, decentralization, public administration, institutional weakness.*

1. INTRODUCCIÓN

Los municipios pequeños de la Costa del Pacífico colombiano se encuentran un escenario territorial donde se hace evidente los enormes desequilibrios regionales.

“La región en su conjunto presenta altos niveles de pobreza respecto del promedio nacional. Chocó es el departamento más pobre del país, en términos de ingreso, con una incidencia de 63,1%, seguido por el departamento del Cauca con 58,4%, Nariño con 47,6% y Valle del Cauca con 27,2%. Dentro de este contexto, son los departamentos más pobres, Chocó y Cauca, los que registran la menor variación porcentual de pobreza durante el periodo 2002-2013. En el primer caso, la pobreza disminuyó 7%, mientras que, en el

segundo, aumentó 1% frente a una disminución nacional del 38%” (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2014: 605).

En cuanto a la gestión pública y de acuerdo a los resultados de esta investigación se pudo evidenciar que estos municipios se caracterizan por su déficit fiscal, y la débil capacidad para el manejo eficiente de sus competencias, acompañados de una baja capacidad de planificación del desarrollo (ausencia de banco de proyectos, incapacidad de formulación técnica de los mismos), en donde factores como, el nivel de acumulación de funciones para cada cargo, la poca formación de los funcionarios en relación con las exigencias de la administración pública, la reducida accesibilidad a sistemas de información, dotación de equipamientos, ausencia de una planta de personal permanente, los continuos cambios de la burocracia local, y la ausencia de procesos fuertes de participación “ciudadana” capaces de hacer veeduría a la gestión pública municipal, han impedido a la población el pleno disfrute y goce de sus derechos constitucionales, generando pobreza económica para todos sus habitantes y, en particular, para la población más vulnerable.

A partir del proceso de modernización el Estado colombiano ha realizado reformas de descentralización territorial (artículo 311 de la Constitución Política de 1991 y subsiguientes, la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551), con la finalidad de otorgar las normas para el funcionamiento y mayor grado de autonomía en cuanto a las decisiones en la rama ejecutiva a las entidades municipales; sin embargo, se evidencia que el modelo normativo no ha sido consecuente, en tanto a las limitaciones y posibilidades que ofrecen los municipios en materia de capacidad institucional.

Así las cosas, dentro de la riqueza de aspectos que mueven la dinámica de la administración pública a nivel local y la sociología política, la investigación aquí propuesta, pretende responder la interrogante: ¿Cuáles han sido las condiciones locales y de la institucionalidad pública municipal que han impedido el proceso de descentralización político-administrativa en la Costa Pacífica colombiana?

2. REFERENTES CONCEPTUALES

En la presente investigación se hizo referencia a los conceptos descentralización, gestión pública, y administración pública, los cuales se trabajaron a partir de autores como García, Ramio & Salvador, Velázquez, entre otros. Desde hace más tres décadas Colombia ha venido apostando a la descentralización como estrategia de reforma político-administrativa del Estado, al fortalecimiento de las instituciones territoriales y a la entronización del

ámbito local como escenario importante de realización de propuestas de desarrollo.

La descentralización a nivel municipal se constituyó en una orientación obligatoria donde en muchos casos fue deficiente ya que los recursos permanecieron más centralizados que las responsabilidades asignadas, o porque se constituyó en una estrategia para descentralizar el conflicto que expresaban los movimientos sociales que afrontaba el país en la década de los ochenta. En muchos casos se les asignaron responsabilidades a sistemas institucionales locales que ya presentaban debilidades en su capacidad de gestión y que tenían limitaciones para realizar una gestión participativa porque estaban sujetos a reglas propias del clientelismo.

En este sentido ¿hasta qué punto los municipios son autónomos? si bien es cierto que con la Constitución Política de 1991 se adjudicaron y se reformaron diferentes leyes en la búsqueda de una descentralización política, administrativa y fiscal para las entidades territoriales, los gobiernos municipales encuentran muchas restricciones para ejercer y ejecutar las diferentes estrategias.

“A pesar de los esfuerzos por profundizar la autonomía territorial, los gobiernos locales no han podido aprovechar con suficiencia los espacios abiertos por la Constitución del 91, manteniéndose en el círculo vicioso de la dependencia centralista; unas veces ha sido por los intereses de la política tradicional y la corrupción local, otras veces dominados por una visión de corto plazo y, casi siempre, asfixiados por las responsabilidades que el nivel nacional les asigna bajo una descentralización que privilegia la desconcentración y pocas veces el fortalecimiento de las capacidades locales” (Procuraduría General de la Nación 2011: 11).

En los municipios pequeños de la Costa del Pacífico colombiano los recursos son menores³, provocando una frustración por parte de los funcionarios públicos acorde con las exigencias del cumplimiento de la Ley 715 de 2001. Becerra argumenta que “la Ley 617 de 2000 y la Ley 715 de 2001 se estableció como una alternativa para tratar de salvaguardar los recursos de los entes territoriales y enmarcarlos dentro de unos procesos adecuados, que buscan que dichas entidades utilicen de la mejor manera: eficaz y eficiente, los pocos o muchos recursos que maneja, con el único objetivo de buscar un mejor aprovechamiento de los mismos, que den como resultado mayor

3. Según la Ley 617 de 2000 los municipios ubicados en categoría 6 son aquellos con población igual o inferior a 10.000 habitantes y con ingresos anuales no superiores a 15 smmv.

desarrollo y progreso para su región y frenar, en cierta forma, aspectos negativos como la corrupción y los manejos políticos que impiden que los entes territoriales crezcan y brinden mejores oportunidades a sus comunidades” (Becerra 2003).

Sin embargo, a nivel administrativo quedan muchos vacíos en cuanto a la cantidad de personal y un sobrecargo en las labores de los funcionarios generando como resultado el impedimento de la realización eficiente y eficaz de las estrategias que demanda la gestión pública; además, no se comprueban avances sustantivos en materia de fortalecimiento de las entidades territoriales locales y menos del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. A pesar de la copiosa normatividad existente y de la gran cantidad de programas implementados para mejorar la calidad de vida de las poblaciones de estos municipios, se cuestiona el alcance de las políticas públicas de descentralización y la eficiencia de los procedimientos utilizados para hacerlas efectivas.

Velásquez argumenta (2012) que, aunque en circunstancias disímiles y a ritmos diferentes, en todo el país la descentralización ha jugado un papel protagónico en la relación Estado –ciudadano. Hoy, después de treinta años de descentralización en Colombia, sigue siendo un proceso inacabado, lleno de incertidumbres y avatares sobre todo en los territorios “pobres” y de frontera, donde pareciera que el día a día se convirtió en una “ruta de ensayo y error”; lo único seguro, es que el proceso de descentralización es irreversible pese a toda las dificultades como la clientelización de la política, falta de articulación entre el Estado y la sociedad y, sobre todo, la presencia permanente de conflicto social y político, han desencadenado graves problemas de gobernabilidad y profunda debilidad institucional haciendo inviable el presente y el mediano plazo de estos municipios.

Y aunque dentro del aspecto nodal de la reforma municipal se constituyó el cambio al régimen de las territorialidades locales⁴ hoy haciendo un balance, al menos para los municipios objeto de la presente investigación, parece que se estuviera ante un fracaso. En los municipios de la Costa Pacífica, se evidencian gobiernos débiles y poco democráticos⁵ en especial los ubicados en las zonas de periferia, los cuales no han tenido en sus instituciones esta-

4. Los cuales involucraba aspectos fundamentales como: devolución de los recursos a los municipios, la definición de competencias y funciones de las administraciones y el acercamiento de las comunidades al Estado local mediante la innovación de medidas orientadas a la búsqueda de la participación ciudadana en los asuntos locales, participación que contribuyera con el mayor legitimidad y respaldo ciudadano a las instituciones estatales.

5. Son definidos como regímenes electorales que no son ni completamente autoritarios, ya que se encuentran dentro de un país democrático que garantiza libertades civiles y competencia partidaria a través de elecciones, ni totalmente democráticos, porque la capacidad de la oposición subnacional para vencer electoralmente al partido en el gobierno se encuentra seriamente disminuida (Degjustti. 2015).

tales los resultados esperados, quizás porque se han implementado estrategias y modelos propios de la modernidad, en territorios que no han tenido un proceso de modernización, en donde prácticas como el clientelismo y la corrupción han hecho que cada vez sean más altos los niveles de pobreza, la baja calidad en la educación, los altos índices de violencia, problemas graves en cuanto a la atención de la salud, y los servicios básicos (ver anexos tabla 2). Además, según la Procuraduría General de la Nación durante el periodo 2011 a 2014 el informe de gobierno abierto (IGA) generó alertas tempranas sobre posibles actos de corrupción dentro de las administraciones locales.

Así mismo de la inserción de grupos armados legales (Fuerzas Armadas de Colombia) e ilegales (guerrillas, bandas criminales, etc.) que actúan con mayor fuerza contra la población civil aprovechando la frágil y escasa relación entre el Estado Nacional - local, para acentuar episodios de violencia, el apoderamiento y manejo de estas instituciones estatales por parte de estos grupos y por ende la violación de los derechos humanos, flagelo que se ha ido agudizando con lo que Gearóid Ó Loingsigh llama el proceso de “la reconquista del Pacífico” (Gearóid Ó Loingsigh 2013), que es la acción perpetuada de manera legal (políticas neoliberales deslegitimadas por la población) e ilegal, los cuales mediante el uso de la violencia buscan la apropiación de estos territorios para la expansión de sus intereses, generando situaciones que obligan a las comunidades a hundirse en la pobreza extrema y al destierro. Frente a estos desafíos que presentan los municipios pequeños de la Costa Pacífica colombiana, el ejercicio de la administración pública demanda mayor importancia ya que del logro de una gestión pública eficiente y eficaz, depende el desarrollo de sus comunidades.

El siguiente concepto a precisar es gestión pública. Aquí se retoman las conceptualizaciones de Sánchez, Ariel y la de la Escuela Superior de Administración Pública para luego hacer los énfasis pertinentes. En palabras de Sánchez (2001), “es el conjunto de aptitudes que tienen por objeto conservar la organización del Estado, tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social para proporcionar que sus facultades, sistema volitivo y vitalidad institucional se conjuguen para asegurar su supervivencia óptima” (pág. 53); Ariel (1997) argumenta que la gestión pública es “el conjunto de decisiones de coordinación y motivación de las personas para alcanzar los fines de la organización estatal (eficiencia y equidad) dentro de las restricciones del marco jurídico-político” (pág. 20). Mientras que la Escuela Superior de Administración Pública ESAP (2007) afirma que la: gestión pública está directamente asociado a los resultados que logre una Administración, y se ha definido como: proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución,

seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional de una Administración, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática (Pág.6).

Es por ello que Sánchez (2001) advierte una diferencia entre gestión pública y la administración pública, en el sentido en que estas operan cuando se necesitan respuestas no rutinarias y cuando el control resulta inoperante es ahí donde entran en juego las características de la gestión: ingenio, creatividad, riesgo y resolución de conflictos, la gestión es una categoría intermedia. Además, supone la aceptación de la responsabilidad de dirigir un sistema cuando no es posible el control, y cuando los procesos ecológicos espontáneos producen resultados poco satisfactorios. Es un proceso de adaptación que avanza por experimentación, aprendizaje e innovación, en un entorno cambiante.

De esta manera, la gestión debe orientarse al mejoramiento de las condiciones de vida y a la reducción de la pobreza, lo cual a su vez implica la obtención de resultados en distintos sectores –mejorar el nivel educativo, las coberturas y la calidad educativa; la cobertura de afiliación al régimen subsidiado de salud, la mayor cobertura de vacunación; mejorar la cobertura, calidad y continuidad del servicio de acueducto; aumentar la cobertura de la red vial pavimentada; etc.– y, por lo tanto, que el municipio ofrezca un conjunto de productos y servicios.

3. METODOLOGÍA

La investigación parte de un estudio descriptivo y explicativo, con un enfoque o método de investigación, cualitativo utilizando la técnica de recolección de información: revisión documental y etnográfico, en el cual se realizaron entrevistas semi-estructuradas dirigidas a 10 directores de las secretarías de planeación de diferentes municipios de la Costa Pacífica colombiana, durante el periodo de 2012-2015. Las entrevistas se organizaron a partir de las siguientes categorías de análisis: planeación municipal, banco de programas y/o proyectos, proyectos de inversión, fortalecimiento institucional, sistema de información, acceso a internet y conectividad. Es importante aclarar que debido a los problemas de accesibilidad no se pudieron realizar entrevistas personales a los directores de planeación de cinco (5) municipios: sin embargo, a través de conversaciones telefónicas y vía email se pudo lograr conseguir información importante para la investigación.

4. RESULTADOS

El trabajo de campo realizado en la presente investigación, evidencia municipalidades altamente ineficientes con una baja oferta pública de servicios. La crisis municipal de la década del ochenta, después de 30 años, todavía se conserva y -en muchos casos- se ha hecho más compleja por la entrada en escena de nuevos actores: el narcotráfico, el paramilitarismo y las guerrillas. Además, por las diferentes dificultades⁶ que han tenido las comunidades afro e indígenas dentro del proceso de apropiación de la nueva legislación vigente post Constitución de 1991 en relación con los diferentes tipos de derechos.

Las causas objetivas de esta problemática existentes desde hace más tres décadas, aún se conservan, eso es lo que se puede constatar al entrevistar a los directores de las secretarías de planeación de los municipios de estudio durante el periodo de 2012-2015, en donde se identificó la siguiente situación dentro del uso del aparato de la administración pública.

• PLANEACIÓN MUNICIPAL

La planeación como columna vertebral de la gestión pública municipal, no ha cumplido su razón de ser en estos territorios. En este sentido ha existido incapacidad para adecuar la gestión acorde con las características contextuales de cada municipio.

En estos municipios no se puede negar que haya existido un proceso descentralizador, en el marco que la ley establece, pero no existe un proceso democratizador. Las localidades no despegan en serio⁷ y en muchos casos no se acomodan a la realidad del proceso de descentralización, asumiendo solo las competencias de decisiones menos comprometedoras y menos costosas en términos sociales, económicos y políticos.

Los directores de las oficinas de planeación de los municipios involucrados en esta investigación expresaron ser conscientes de la importancia del ejercicio de la planeación municipal para el desarrollo de la administración pública local. Esta constituye el punto de partida del proceso de la gestión

6. Falta de conocimiento de la Ley 70 por parte de las comunidades, lo que ha impedido el empoderamiento de las facultades asignadas y debilidad para la conformación de los consejos comunitarios, siendo la Ley 70 de 1993 legislación que ampara a los afros, la cual conforma según el censo de 2005 el 70% del total de la población del Pacífico colombiano, de igual manera se evidencian debilidades dentro de los resguardos indígenas para la conformación de los cabildos indígenas.

7. Según el informe del Departamento Nacional de planeación (DNP) los indicadores de medición a la gestión pública durante el periodo de 2011- 2014 mostraron niveles de eficacia y eficiencia dentro del rango medio y bajo, lo que refleja la incapacidad que tienen estos municipios para responder al desarrollo de sus comunidades.

pública, por ende, reconocen la importancia de la formulación de los planes de desarrollo técnicamente diseñados, con la participación de los ciudadanos y acorde a la Constitución Política de 1991 y la Ley 152 de 1994.

“En las administraciones municipales existen oficinas que funcionan dentro de la secretaría de planeación. En el municipio de López, varias dependencias funcionan bajo una misma dirección. Es el caso de la oficina de planeación y de infraestructura que están bajo una misma dirección, y esto se debe a que el municipio es de categoría 6. Luego, en términos de manejo presupuestal y de funcionamiento, los recursos son mínimos para tener un director por dependencia por eso están agrupadas” (Director de Planeación de López, entrevista personal, diciembre 20 de 2015).

En cuanto a la elaboración de los planes de desarrollo municipal, como principal estrategia dentro de la planeación, los directores de planeación sostienen que estos instrumentos constituyen la base orientadora en la cual se trabaja durante los cuatro años de cada periodo de gobierno y queda de insumo para el siguiente periodo, por ello en su momento fue necesario el acompañamiento de asesores externos. Del mismo modo, argumentan la necesidad de que el Estado central, a través de la oficina del Departamento Nacional de Planeación, se haga presente de manera permanente con los asesores ya que no es suficiente la asesoría ofrecida durante la realización del plan de desarrollo, sino que también deberían estar presente durante todo el periodo de gobierno, liderando estrategias de fortalecimiento institucional.

Otro factor que muestra debilidades en cuanto a los procesos de planeación es que el 80% de los servidores públicos de las administraciones locales son de libre nombramiento y remoción, lo que implica que en cada cambio de alcalde, el gabinete de secretarios es renovado dejando de lado el trabajo realizado por su antecesor. Por ejemplo, en el municipio de Guapi, en el periodo de 2012-2016, se cambió tres veces de alcalde, lo que implicó una renovación de los principales servidores públicos.

La situación es peor ante la evidente falta de participación ciudadana activa que haga presión para el cumplimiento de los programas de gobierno y seguimiento a la ejecución de lo plasmado en los planes de desarrollo municipales, si bien es cierto que dentro de estos territorios existen organizaciones sociales capaces de hacer veeduría a las acciones desarrolladas dentro de las administraciones locales, en la mayoría de las situaciones estas son cooptadas por redes clientelistas o han sufrido algún tipo de presión por parte de los grupos al margen de la ley (guerrilleros y bandas criminales).

Frentes a estos desafíos que presenta el ejercicio de planeación municipal es importante la implementación de estrategias encaminadas a crear bases sólidas, estables y con visión a corto y largo plazo en cuanto a la inversión y las finanzas, es ahí donde nace la idea de la creación de los bancos de proyectos.

- BANCO DE PROGRAMAS Y/O PROYECTOS.

El banco de programas y proyectos de inversión municipal es un instrumento dinámico de planeación que registra los programas y los proyectos de viabilidad técnica, ambiental, socioeconómica y legalmente susceptibles de ser financiados con recursos públicos, en el territorio municipal. Permite concretar y darles coherencia a los planes de desarrollo, así como realizar labores de análisis y ejecución de las inversiones públicas, del seguimiento y evaluación de los resultados.

En tal sentido, el banco debe contribuir con el mejoramiento de la gestión desempeñada por la administración municipal, mediante la implementación de metodologías de formulación de proyectos y aplicación de sistemas de información que faciliten el estudio, análisis y ejecución de los programas y proyectos de inversión pública del municipio en la búsqueda de elevar la calidad de vida de la población.

En los municipios pequeños de la Costa Pacífica, el ejercicio de planeación es limitado al cumplimiento formal de la norma (Ley 152 de 1994), según los hallazgos encontrados en la investigación.

“Hemos estado trabajando en implementar el software, sin embargo, para realizarlo de acuerdo con lo estipulado por el Departamento Nacional de Planeación hemos tenido deficiencia: el coordinador del proyecto, encargado de su creación no se ha dedicado a eso; además, hemos tenido problemas con los equipos debido a la continuidad en el fluido eléctrico que si bien es permanente en ocasiones es intermitente” (Director de Planeación del Municipio de Bahía Solano, entrevista personal, 22 de diciembre de 2015).

Ninguno de los municipios contaba con un banco de programas y proyectos de inversión municipal, lo que implica que las ejecuciones de sus programas de inversión se tengan que hacer desde base de datos diseñadas a nivel municipal, lo que puede generar un riesgo para que muchos de los proyectos ejecutados obedezcan a favor clientelar de la coyuntura.

“Aquí cada secretaría maneja un sistema de bases con proyectos,

los cuales se van ejecutando de acuerdo con las necesidades que vayan apareciendo, siendo la principal base el plan de ordenamiento territorial donde se supone que están todos los ejes del municipio, el problema es que en muchas ocasiones esta desactualizado” (Director de Planeación del Municipio del Charco, entrevista personal 25 de noviembre de 2015).

Los funcionarios argumentaron que se está trabajando en la implementación de esta herramienta de planeación ya que son conscientes de su importancia al momento de realizar sus funciones, sin embargo, se pudo constatar que es un proceso al cual no se le ha prestado mayor interés por los servidores públicos, específicamente por los alcaldes.

“En estos momentos se está buscando ayuda de asesores del Departamento Nacional de Planeación para que nos acompañe en todo el proceso, para que todas esas dificultades que han ocurrido en el pasado no sigan ocurriendo o si sigue ocurriendo haya una entidad que se pueda hacer cargo de resolver” (Director de Planeación del Municipio de Guapi, entrevista personal, 21 de diciembre 2015).

La ausencia del banco de programas y proyectos de inversión municipal se constituye en una falencia al momento de ejecutar los proyectos de inversión socioeconómicos y la pérdida de oportunidades de desarrollo. Además, puede conllevar a que:

1. Las instancias nacionales se enteren tardíamente de mejores opciones de inversión.
2. Los proyectos rechazados en un nivel sean aceptados en otros.
3. Manejo personal y no institucional de información de proyectos.
4. Duplicidad de esfuerzos en pre-inversión.
5. Escasa confiabilidad y calidad de la información.
6. Manejo no sistemático de la información.
7. Decisiones de inversión no acertadas.

Los bancos de proyectos en las entidades territoriales se convierten en una herramienta importante ya que se puede hacer compatible la planeación con la ejecución, a través de un sistema que oriente la inversión hacia la generación de beneficios netos, que tenga unas metodologías uniformes de evaluación ex -ante y que brinde un lenguaje común respecto al manejo de la pre-inversión.

Los municipios deben dar cumplimiento a la Ley 152 de 1994, en materia de banco de programas y proyectos de inversión municipal, ya que esto ayudaría a la aprobación con más confiabilidad de los diferentes proyectos presentados ante los organismos gubernamentales (Fondo Nacional de Regalías, gobierno departamental y nacional, y Departamento Nacional de Planeación, etc.) teniendo en cuenta que existe una desconfianza fiscal para estos municipios por parte de estas entidades ya que:

“El proceso descentralizador conllevó a que las entidades territoriales percibieran más recursos por parte del Gobierno Nacional Central; los departamentos y municipios no estaban preparados para asumir las nuevas obligaciones, dentro de las que se encuentra la implementación de una política fiscal adecuada. Por consiguiente, la Constitución dio vía libre a los entes territoriales para que se endeudaran para la financiación de grandes proyectos de inversión; facultad que complicó más la situación financiera de éstos” (Álvarez 2016: 7).

En este sentido la puesta en marcha del banco de programas y proyectos de inversión municipal conllevaría a generar capacidad institucional en las administraciones locales, a formar una cultura de planeación, ejecución y control, la cual pueda dar respuesta a la situación fiscal de estos municipios

• FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El fortalecimiento institucional a nivel municipal es responsabilidad de muchos actores: de las autoridades locales que han sido elegidas para garantizar el bienestar de la población y hacer primar el interés colectivo sobre el particular, de la ciudadanía local que debe vigilar de cerca, con lupa y compromiso, las acciones de sus elegidos y el uso de los recursos públicos con los que se gesta su desarrollo y del gobierno nacional que debe garantizar que la modernización del Estado llegue al nivel municipal, dando herramientas, acompañando y respetando los procesos de autonomía local como una forma de promover la democracia y contribuir al equilibrio de poderes (Cardona, 2012).

Los recursos humanos de las administraciones presentan dificultades para cumplir de buena forma sus funciones, ya que hay funcionarios que no cuentan con la capacitación adecuada ni los conocimientos suficientes para enfrentar los desafíos de la gestión pública territorial, es ahí donde nace la necesidad de contratar al servidor público por medio de la carrera civil. Además, por tratarse de municipios ubicados en la categoría 6, la contra-

tación de personal debe ajustarse a la Ley 617 de 2000, la cual da un tope establecido por municipio lo que conlleva a que haya una acumulación de funciones por cargo.

“No podemos decir que no hay personal calificado y capaz porque si lo hay, el problema es que también hay gente que necesita capacitación para ejercer la función pública, por eso insisto en políticas del gobierno central debe ayudar al fortalecimiento de las instituciones del Estado local” (Director de Planeación del Municipio del Charco, entrevista personal, 15 de diciembre 2015).

De manera conjunta, los directores de las oficinas de planeación de los municipios exponen que las administraciones no contaron con una estructura administrativa adecuada para la formulación y desarrollo de los planes de desarrollo 2012- 2015.

A través del artículo 16° del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se formuló el programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial, con la coordinación y ejecución del Departamento Nacional de Planeación, del que se beneficiarán alcaldías, gobernaciones, grupos étnicos, cuerpos colegiados y a la sociedad civil. Como acciones inmediatas de este programa se contempló la asistencia técnica a las entidades territoriales en materias de formulación de planes municipales, distritales y departamentales de desarrollo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, atención integral a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la violencia, gestión del riesgo por cambio climático, planes de desarrollo de las entidades territoriales y formulación de proyectos regionales estratégicos.

El objetivo común consistía en el apoyo a las administraciones municipales más pequeñas y con mayores niveles de pobreza en la elaboración de sus planes de desarrollo, teniendo como referencia metodológica las guías de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible y como referentes de contenido las guías y políticas sectoriales. Sin embargo, al finalizar el periodo de gobierno 2012-2015 los resultados todavía no han tenido los impactos esperados, ya que existe una constante preocupación por la falta de formación y capacitación de los grupos de trabajo dentro de las administraciones locales. También se hace referencia a la necesidad de una plena autonomía en cuanto al uso de los recursos fiscales para que sean las mismas administraciones las que decidan cuándo y con quién se quieren capacitar, ya que son conscientes de que a partir de este ejercicio técnico se posibilita el fortalecimiento institucional y se logran mejorar los niveles de desarrollo.

“Nosotros tuvimos una funcionaria de la secretaria de control interno quien lideró el fortalecimiento institucional; desafortunadamente, renunció y entró otro señor con menos interés sobre el tema, pero realmente el Alcalde es quien debe de liderar los procesos de fortalecimiento” (Director de Planeación del Municipio de Timbiquí, entrevista personal, 18 de diciembre 2015).

Los municipios de la Costa Pacífica presentan múltiples limitaciones para dar cumplimiento al desarrollo regular de su gestión pública municipal. De acuerdo con los resultados de las entrevistas estos municipios muestran problemáticas como las anotadas en la tabla 2:

TABLA 2. ÁREAS DONDE SE NECESITA APOYO

CONSECUCCIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN	GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE
INVERSIÓN SOCIAL	INFORMACIÓN PARA LA CONSECUCCIÓN DE RECURSOS DE INVERSIÓN SOCIAL
ELABORACIÓN DE DIAGNÓSTICOS INSTITUCIONALES	INSTAURACIÓN DE BANCO DE PROYECTOS
FORMULACIÓN Y GESTIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN	ASESORÍA TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA
GESTIÓN DE RECURSOS A NIVEL DEPARTAMENTAL	ASESORÍA JURÍDICA PARA LA ATENCIÓN A LA COMUNIDAD EN GENERAL
GESTIÓN PRESUPUESTAL	RECUPERACIÓN DE CARTERA PREDIAL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO
EJECUCIÓN DE INTERVENTORÍAS DE OBRAS CIVILES	ELABORACIÓN DE TABLAS DE RETENCIÓN ARCHIVÍSTICA Y DOCUMENTAL
CAPACITACIÓN A CAMPESINOS Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS	RENDICIÓN DE CUENTAS

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

La tabla anterior muestra una radiografía sobre las necesidades que tienen estas administraciones para poder mejorar su capacidad de funcionamiento lo que hace evidente las palabras de García (2012) el cual alude que en Colombia hubo un error con la importación de modelos que no cuentan con la madurez contextual necesaria para que produzcan los resultados esperados en donde tenemos instituciones modernas que rigen en un país que no siempre es moderno.

La disparidad entre instituciones modernas y sociedad premoderna es particularmente evidente cuando se observa el país desde el punto de vista territorial o geográfico. En todos los territorios municipales hay alcaldías, juzgados, consejos y personerías, pero no en todos existe la fortaleza institucional que corresponda a lo previsto por la ley y la demanda de los ciudadanos. Dicho en otros términos, buena parte del territorio nacional carece de las condiciones fácticas necesarias –paz social, infraestructura, cultura ciudadana, capacidad burocrática, etcétera–, que permiten el arraigo y el funcionamiento de dichas instituciones.

• PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En los municipios del Pacífico colombiano es importante y urgente la creación estrategias encaminadas a una reconciliación entre la ciudadanía y Estado local⁸ la cual fortalezca la presencia de los ciudadanos en todo el proceso de la organización y de la función pública para la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

“Al momento de la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 fue muy activa la participación ciudadana, especialmente, por parte de los que residen en las cabeceras municipales. Sin embargo, debido a condiciones geográficas y económicas fue muy difícil trabajar con los de la zona rural” (Director de Planeación del Municipio de López, entrevista personal 20 de diciembre 2015).

Cuando los funcionarios municipales hablan de muy activa participación ciudadana, es pertinente preguntar ¿a qué se refieren?

“Dentro del proceso de la formulación de los planes de desarrollo municipales se realizaron varias secciones con algunos líderes sociales; sin embargo, fue algo que no pasó de la aplicación formal de la normatividad. En esos encuentros, se completó el grupo que conformarían los Consejos Territoriales de Planeación municipal; es decir, se eligió a los representantes de los sectores que por Ley tenían vencido su periodo. No obstante, en realidad su participación en las decisiones administrativas es nula” (Director de Planeación del Municipio de Timbiquí, entrevista personal, 18 de diciembre de 2015).

Lo anterior evidencia varios aspectos: primero, que no hay un trabajo conjunto entre ciudadanía y el aparato municipal. Los mecanismos de participación ciudadana no pasan de la aplicación de la normatividad y si lo hacen es a través de tutelas, derechos de petición y querrelas, lo que implica un nivel de participación ciudadana importante, sin embargo, en los asuntos políticos se hace de manera muy tímida.

Al momento de la creación de los planes de desarrollo locales y por cumplimiento a la Ley 152 de 1994 las administraciones locales deben de tra-

8. Los municipios de la Costa Pacífica colombiana conservan población indígena con territorialidad del resguardo y con la institución del Cabildo, la estructura del poder local se caracteriza por bipolaridad del poder, en tanto que existen dos centros de poder, con toda una dialéctica allí implicada (Rojas, 1990). Además los consejos Comunitarios conservan autonomía sobre manejo de recursos económicos no municipales, generando una tensión que en el poder político el cual contrasta con la eficiencia en manejo de recursos económicos de los municipios.

bajar con la comunidad se hacen las convocatorias y por ende se empieza a seccionar con ellos, sin embargo, luego de la aprobación de los planes de desarrollo la ruta de trabajo entre la comunidad y los servidores públicos no es clara.

“Lo que pasa es que en estos territorios hay una herramienta que no utilizamos como es la que tienen los consejos comunitarios donde los planes de manejos de recursos se suponen son que los planes de desarrollo de cada corregimiento y si eso se incorpora en el plan de desarrollo sería mejor, pero generalmente no se hace porque los consejos comunitarios no lo hacen o lo que está ahí planteado son ideas particulares” (Director de Planeación de Guapi, entrevista personal, 21 de diciembre 2015)

Existe un choque entre los diferentes actores de poder de estos municipios (administraciones locales, consejos comunitarios, cabildos indígenas) en esta dinámica al interior de cada organización hay debilidades profundas en cuanto a su funcionamiento, lo que se ve reflejado en su incapacidad para lograr establecer una ruta específica entre los tres dominios la cual les permita trabajar de manera conjunta para mejorar las necesidades socioeconómicas de sus localidades.

- SISTEMA DE INFORMACIÓN, ACCESO A INTERNET Y CONECTIVIDAD.

Dentro del proceso de modernización de las administraciones públicas es importante la implementación de las Tecnologías de la información y comunicación en especial en los gobiernos locales los cuales tienen mayor cercanía con las comunidades.

Entrando en esta lógica el Estado colombiano a través del CONPES 3072 de 2000 generó la política pública la cual llamo

“agenda conectividad” esta se realizó con la intención de masificar el uso de las Tecnologías de la Información y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y de gobierno, y socializar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002 (comunicaciones, 2000, pág. 5).

Entre las estrategias establecidas dentro la política pública se encuentra la del gobierno en línea.

Gobierno en línea es el nombre que recibe la estrategia de gobier-

no electrónico (*e-government*) en Colombia, que busca construir un Estado más eficiente, más transparente y más participativo gracias a las TIC. Esto significa que el Gobierno: prestará los mejores servicios en línea al ciudadano, logrará la excelencia en la gestión, empoderará y generará confianza en los ciudadanos, impulsará y facilitará las acciones requeridas para avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, facilitando el goce efectivo de derechos a través del uso de TIC (Gobierno en línea, 2015)

Dentro de esta dinámica se crearon para las diferentes entidades territoriales páginas web correspondientes para cada municipio con la intención de poner a disposición de la comunidad información correspondiente a cada administración.

Al momento de realizar las entrevistas a los diferentes directores de la secretaría de planeación municipal argumentaban que la página existe, sin embargo en la mayoría de los municipios los datos están desactualizados, arguyen que uno de los motivos se deriva a que de acuerdo con la capacidad presupuestal del municipio y su regularización a través de la Ley 617 de 2000, no tienen la posibilidad de contratar personal capacitado para que realice las acciones de actualización de la misma, además de la falta de continuidad de apoyo por parte del ministerio de telecomunicaciones.

“La única información actualizada en el municipio, es la referente a lo financiero la cual se encuentra en un aplicativo que se llama PRECOM, el resto de la información perteneciente a: Población y demográfica, Administrativa, contable, financiera, presupuestal, Sectorial- seguridad, educación, salud, vivienda, vías, es más fácil encontrarlas en Popayán (ciudad capital) y en base de datos de entidades nacionales como el DNP” (Director de Planeación del Municipio de Timbiquí, 18 de diciembre de 2015).

Del mismo modo argumentan que la documentación relacionada con la memoria de las administraciones se encuentra en un 70% impresa, y el resto en medios magnéticos, los archivos se pueden dañar o perder y es una información difícil de recuperar. Luego, no podrían recuperar la memoria histórica, en este sentido se refleja una debilidad en los procesos de modernización de la administración pública. A esta problemática se suman las condiciones tropicales de la región; que implica que la información impresa también se deteriora con facilidad, poniendo en peligro la historia administrativa de los municipios.

“En estos municipios el servidor público cuando se va, se lleva

parte de la información que maneja. Por ejemplo, a mí me tocó buscar información en Popayán, tratando de hacer el informe final del cuatrienio” (Director de Planeación del Municipio de Guapi, entrevista personal 21 de diciembre 2015).

Parfraseando a Ramio & Salvador (2005) los cuales argumentan que la implantación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) está desempeñando un papel importante en los procesos de transformación de los gobiernos y especialmente, en aquellos que tradicionalmente son los más cercanos al ciudadano.

De acuerdo con información del programa gobierno en línea en el informe entregado del 2015, los municipios de la Costa Pacífica contaban con un promedio de un 43% de información obligatoria publicada en línea, 52.8% sitio web oficial de la entidad accesible y usable, 50% ejercicios de rendición de cuentas soportados en medios electrónicos, 28.5% conjuntos de datos abiertos publicados, actualizados y difundidos, 21% monitoreo de conjuntos de datos abiertos, datos que demuestran que todavía hay mucho que trabajar para que la estrategia de gobierno se vea reflejada dentro del proceso de modernización de las administraciones públicas.

En este sentido Ramio & Salvador (2005) argumentan que las Tics no son más que una nueva expresión de la importancia que están cobrando los denominados factores intangibles, como el conocimiento, la capacidad de innovación y adaptación, la creatividad, la calidad o las actitudes. En este contexto, se plantean nuevos retos a los gobiernos locales, porque detrás de los supuestos potenciales de desarrollo de la era del conocimiento que las consecuencias derivadas del fenómeno de la sociedad de la información y de la importancia de alcanzar un nivel de competitividad destacado con las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Del mismo Ramio & Salvador (2005) arguyen que la no implementación como estrategia de gobierno se convertirá en uno de los elementos externos que conllevan a una debilidad institucional, por ende, proponen:

1. Introducir en la agenda política la utilidad de las TIC's como instrumento de planificación, coordinación, control y evaluación de las nuevas redes públicas-privadas de prestación de servicios públicos.
2. Utilizar las TIC como mecanismo interno de control silencioso, poco burocratizado y efectivo.

3. Debe pensarse en nuevos perfiles profesionales, vinculados a un sistema de función pública.
4. Propuestas de diseño organizativo de las unidades de TIC's en el contexto organizativo de las administraciones públicas.

- RECURSOS PROPIOS

Los municipios de la Costa Pacífica, según datos del Departamento Nacional de Planeación, son dependientes en 80% de los recursos que les transfiere el Estado para su funcionamiento. En estas localidades la consecución de recursos propios es deficiente, además las condiciones geográficas y socioeconómicas hacen que estos municipios carezcan de opciones para generar renta.

En cuanto al manejo de la cartera predial, los esfuerzos por consolidar un cobro de catastro por parte de las administraciones locales no han generado los resultados esperados.

“En Timbiquí se hizo la formación catastral, en el año 2003, en la parte urbana y rural, pero ahora las actualizaciones solo lo se han hecho para la zona urbana; entonces el predial se cobra solo en parte urbana al Estado nacional se le cobra lo de la zona rural correspondiente a los territorios indígenas, eso lo tiene que pagar el ministerio de hacienda, si hay recaudo, pero la cifra es muy baja” (Director de Planeación de Timbiquí, entrevista personal 18 de diciembre de 2015)

Los secretarios de planeación exponen que en un momento se realizó el censo predial y se generaron las facturas, pero las limitaciones de personal imposibilitaron la continuidad en el ejercicio. Además, factores como la falta de cultura de pago por parte de los habitantes se ha convertido en otra problemática, y en la zona rural el cobro del impuesto predial es irregular, debido a que no existen bases de datos actualizadas.

“En el caso como del pago del impuesto predial no existe una cultura de pago, se han hecho capacitaciones, pero se está haciendo el ejercicio y se le manda el recibo con descuentos hay gente que paga, pero hay gente que no lo hace porque dice que no tiene plata para comer mucho menos para pagar” (Director de la Oficina de Planeación del Municipio de Timbiquí, entrevista personal 18 de diciembre de 2015).

En los casos especiales de los territorios, donde exista la figura de los resguardos indígenas, el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, señala la obligación de la nación a girar, anualmente, las sumas del Impuesto Predial Unificado (IPU), a los municipios o distritos donde estos existan.

Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en el artículo 255, ordena la compensación a territorios colectivos de comunidades negras.

“A partir de la vigencia fiscal de 2017, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará anualmente a los municipios en donde existan territorios colectivos de comunidades negras al momento de entrar en vigencia la presente ley, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar por concepto del impuesto predial unificado, según certificación del respectivo tesorero municipal, para efectos de dar cumplimiento a lo aquí dispuesto, la tarifa aplicable para los territorios colectivos de comunidades negras será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). El Gobierno Nacional definirá el esquema mediante el cual se iniciarán progresivamente los giros a las entidades territoriales con previo estudio de las condiciones financieras y de entorno de desarrollo de cada municipio” (DNP 2015: 102).

Sin embargo, los síntomas en cuanto a la consecución de ingresos de estos municipios determinan que estos territorios pueden entrar en lo que se denominan en pereza fiscal lo cual es la baja participación de los ingresos que cada región es capaz de generar individualmente -“ingresos propios”- en los ingresos totales de la región, y por lo tanto como una alta dependencia de recursos provenientes de otras fuentes.

Penning, citado en Cortes & Vargas (2012) argumenta que el esquema actual de descentralización en Colombia mantiene la dependencia de los gobiernos locales con el nivel nacional y desincentiva el recaudo de impuestos locales. De acuerdo a las entrevistas realizadas a los directores de las secretarías de planeación se pudo corroborar que en estos municipios los servidores públicos han descuidado la opción de crear estrategias para la consecución de recursos propios. Si bien es cierto que existen otros problemas - mencionados anteriormente- que no dejan que, en estos territorios, las políticas de descentralización sean eficientes, los asuntos fiscales se convierten en uno de los mayores obstáculos, primero para su funcionamiento ya que deben de someterse a la Ley 715 de 2001 generando problemas hasta para la contratación de recursos humanos suficiente y capacitado para realizar el

ejercicio de la gobernanza. Además, todos los proyectos de inversión social dependen de las transferencias del Estado o entidades no gubernamentales.

La generación de estrategias para la consecución de recursos propios podría ser una vía, para solventar los desequilibrios que presentan estos municipios frente a otros en temas fiscales y por ende los llevaría a obtener mayor capacidad de sus instituciones. En el caso de los municipios pequeños la cantidad de recursos provenientes de fuentes externas es cercana al 80% del total de sus recursos.

Estas limitaciones en materia fiscal se reflejan en la práctica, en unas estructuras administrativas insuficientes, porque se encontró que los municipios analizados cuentan con un promedio de 5 secretarías y unas plantas de personal reducidas donde se concentran la totalidad de las funciones asignadas, tanto desde lo misional como desde lo operativo.

En suma, “estos municipios se constituyen sin duda en el caso típico del municipio colombiano: muchos deseos de democratización, pocos resultados de eficiencia; grandes necesidades de desarrollo, poca capacidad de gestión por carencia de recursos, voluntad política, clientelismo y carencia de capacidad para el cambio” (García, 2012, pág. 17)

La planeación como columna vertebral de la gestión pública municipal, no ha cumplido su razón de ser en la Costa Pacífica caucana, ha existido incapacidad para adecuar la gestión a la realidad en que tiene cada municipio. La planeación y priorización de la gestión en los diversos sectores, así lo demuestran. En estos territorios no se puede negar que haya existido un proceso descentralizador, en los marcos que la ley establece, pero no existe un proceso democratizador. Los municipios no demuestran un avance en el desarrollo socioeconómico de sus comunidades y en muchos casos no se acomodan a la realidad del proceso de descentralización, asumiendo sólo las competencias de decisiones menos comprometedoras y menos costosas en términos sociales, económicos y políticos.

La realidad está bastante alejada respecto a la norma, no existe autonomía política municipal y en términos generales existe una gran brecha entre la norma y la realidad. Existe profunda dependencia económica, política y administrativa, dando lugar a que la autonomía local sea escasa y su escasez esté estipulada por razones como: primero, la envergadura de las necesidades de la población; segundo, la inexistencia de competencias exclusivas, y tercero, la carencia de una cultura descentralista que hace posible la dependencia antes que a la autonomía.

En los municipios de la Costa Pacífica, se hace necesario impulsar una reforma de las administraciones públicas municipales que garanticen o aseguren eficiencia operativa, disminución de costos, descentralización política, adecuada atención a los ciudadanos, honestidad funcionaria, espíritu de servicio y otros atributos.

Las autoridades de las administraciones de cada una de las municipalidades deben gestionar de manera prioritaria las condiciones necesarias para fortalecer las capacidades institucionales relacionadas con la planeación, diseño, formulación y estructuración de proyectos de inversión, contratación pública, supervisión, seguimiento y control de programas y proyecto en los municipios de la Costa Pacífica. Además, se debe crear estrategias/organizaciones a partir de una de las figuras planteadas en la Ley Orgánica Ordenamiento Territorial LOOT, sobre los esquemas asociativos de municipios con el fin de aglutinar las voluntades de los alcaldes – y por supuesto, de las demás instituciones a través de la idea de desarrollo de esta región. La acción del Estado para fortalecer las instituciones locales debe tener un enfoque diferenciado que obedezca a criterios regionales de debilidad institucional. Si se quiere fortalecer el Estado en las regiones, es necesario partir de que todas no tienen los mismos problemas de debilidad institucional y, por tanto, deben llevarse a cabo acciones que den cuenta de esta heterogeneidad institucional.

CONCLUSIONES

En estos municipios las instituciones son débiles en cuanto a la función de la administración pública, las principales falencias tienen que ver con la presencia del personal cuya formación de base no está ligada, en la mayoría de los casos, con los temas de la administración pública, por lo que sus conocimientos son adquiridos por las presiones derivadas del ejercicio del cargo. A esto se suma la acumulación de funciones por unidad administrativa debido a que la escasez de presupuesto, lo que los obliga a disponer de estructuras y plantas de personal limitadas, y la ausencia de un proyecto claro de fortalecimiento de capacidades administrativas que tomen en cuenta las necesidades y las particularidades de intervención frente a cada una de ellas.

En los municipios de la Costa Pacífica existen situaciones financieras que le cierran el paso al desarrollo. Las decisiones técnicas se han visto eclipsadas por intereses políticos de grupos clientelares, en este sentido no se han dado cambios radicales en la estructura municipal, y ha faltado apoyo

para la creación de procesos organizativos; la ejecución de obras y la implementación de un procedimiento para el seguimiento y evaluación de los planes de gobiernos y planes de desarrollo de los alcaldes populares, esta situación explica en parte porque en estas jurisdicciones no existe una base socioeconómica que le permitan ser autónomos, mostrando la marcada dependencia económica de la nación- por lo tanto, no hay gestión ni autosuficiencia.

La participación ciudadana es débil en cuanto a los procesos derivados de la gestión pública, no existe una ruta de trabajo entre los diferentes actores de poder (consejos comunitarios, cabildos indígenas y administraciones locales).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, V. (2016) Los programas de saneamiento fiscal y financiero en las entidades territoriales colombianas. Disponible en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/59862>
- Becerra, W. (2003). Aplicación financiera de la Ley 617 /2000 y 715/2001 en los entes territoriales. Escuela Superior de Administración pública ESAP.
- Cardona, J. (2014). El Pacífico colombiano: gestión pública y capacidad institucional de los municipios costeros. Universidad del Pacífico, Buenaventura.
- Cardona, J. (2013) Gestión pública y debilidad institucional de los municipios costeros en el Pacífico Colombiano. Universidad del Pacífico, Buenaventura.
- Carrión, F. & P. Valverde (1990). El municipio en ciudades intermedias: dependencia política y crisis administrativas. Revista Foro n° 11. Bogotá.
- Cortés, D. y J.F. Vargas (2012) Inequidad regional en Colombia. Serie de documentos de trabajo. Universidad del Rosario. Disponible en http://www.urosario.edu.co/urosario_files/4d/4d277c8b-4568-46db-9bd6-ebbc8235e08d.pdf
- Degiusti, D. (2015) La supervivencia de los gobernadores poco democráticos en Argentina y México. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.
- DNP (2014). Plan nacional de desarrollo, todos por un nuevo país. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- Gearóid Ó Loingsigh (2013) La reconquista del Pacífico: invasión, inversión, impunidad. Bogotá: Proceso de Comunidades Negras - PCN, Coordinador Nacional Agrario – CNA
- García, M. (2012). La debilidad institucional de los municipios de Colombia. Disponible en <library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09888.pdf>
- Jean Pening Gaviria (2003) Evaluación del proceso de descentralización en Colombia en economía y desarrollo. Disponible en http://corpflorentino.org/wp-content/uploads/2016/11/Fiscal_Descentralizacion_evaluacion_fiscal.pdf
- Meisel, A. (2001). Convergencia y trampas especiales de pobreza en Colombia: Evidencia reciente. Banco de la república. Cartagena (2012). Disponible en http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_177.pdf
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. EURE (Santiago), 31(93), 73-88. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612005009300005&lng=es&tlng=es.10.4067/S0250-71612005009300005.
- Pampillon (2007). Qué tan distributivo es el sistema tributario en Colombia. Dispo-

nible en <http://www.dian.gov.co/descargas/servicios/OEE-Documentos/Estudios/Tributacionycompetitividad.pdf>

PDET (2011) Descentralización y entidades territoriales. Bogotá. Disponible en <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

Pening, J. P. (2003). El modelo de la descentralización en Colombia. Disponible en http://www.fuac.edu.co/download/revista_economica/volumen_1n1/6-evaluacion.pdf

Pérez, E. (2011) La administración pública en el Estado moderno: enfoques teóricos para el análisis de la administración pública. Universidad nacional de la plata. Disponible en <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.667/te.667.pdf>

Procuraría General de la Nación (2011) Descentralización y entidades territoriales, IEMP Ediciones. Disponible en <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

Ramió, C. & M. Salvador (2005). Instituciones y nueva gestión pública. Fundación CIDOB. Barcelona. Disponible en www.cidob.org/.../09-INSTITUCIONES+Y+NUEVA+GESTIÓN+PÚBLI

Sánchez, J. (2001) Gestión pública y Governance, recuperado de <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/GESTION%20PUBLICA%20Y%20GOVERNANCE.pdf>

Schneider, C. (2007) La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos aires y Barcelona. Recuperado el 20 de octubre de 2014 de <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/7245/tcs.pdf.pdf;jsessionid=C1464FF23D1E9E6AC378B90210A407E3.tdx2?sequence=1>.

Riascos (2012) Plan de desarrollo del municipio de López de Micay. Disponible en <http://www.lopezdemicay-cauca.gov.co/apc-aa-files/31643539333935333362626364396631/plan-de-desarrollo-2012-2015.pdf>.

Velásquez, F. (1997) Descentralización, Gestión local en América Latina. Universidad del Valle. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/996/99617827001.pdf>

Velásquez, F. (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona Bogotá. Disponible en http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf

ANEXOS

TABLA 1. MUNICIPIOS PEQUEÑOS DE LA COSTA PACÍFICA DE COLOMBIA UBICACIÓN DE LA COSTA PACÍFICA COLOMBIA

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
CAUCA	GUAPI, TIMBIQUÍ, LÓPEZ
CHOCO	BAHÍA SOLANO, BAJO BAUDÓ, LITORAL DEL SAN JUAN, JURADÓ Y NUQUÍ
NARIÑO	EL CHARCO, LA TOLA, MOSQUERA, OLAYA HERRERA, FRANCISCO PIZARRO, SANTA BARBARA.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON DATOS DEL DNP.

MAPA 1.

FUENTE: [HTTP://CAMBIOCLIMATICO.INVEMAR.ORG.CO/NCCSAP-COLOMBIA](http://CAMBIOCLIMATICO.INVEMAR.ORG.CO/NCCSAP-COLOMBIA)

TABLA 2. INFORMACIÓN BÁSICA DE LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS DE LA COSTA PACÍFICA COLOMBIANA

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	POBLACIÓN	Necesidades básicas (NBI) CENSO 2005 (%)	Cobertura Bruta Educación Media, 2015 (%)	Cobertura del Régimen Subsidiado de Salud 2013	Cobertura aceduto 2005 (%)	Déficit de Vivienda (2005)	Desempeño fiscal 2015	DESARROLLO TERRITORIAL 2015				
									EFICACIA %	EFICIENCIA %	Requisitos Legales %	Gestión administrativa y fiscal %	Índice integral %
CAUCA	GUAPI	29.867	87,4	13,5%	21.728	17	99,67	RIESGO	94,5	31,14	49,2	76,7	52,8
	LOPEZ		44,8	11,776	11.776	30	87,35	VULNERABLE	84,3	36,1	55,1	99,7	49,7
	TIMBIQUÍ	20.581	73,2	13,8%	21.576	25	90,92	SOSTENIBLE	90,8	60,5	78,4	80,0	76,6
		21.862	30,2	31,3	9.357	83,4	56,3	VULNERABLE	100	49,6	50,8	85,5	69,4
CHOCO	BAHÍA SOLANO		78,28	8,3	15.880	28,6	78,3	SOSTENIBLE	100	51,4	93,2	88,3	81,1
	BAJO BAUDÓ		77,5	6,6	10.914	17,4	97,6	VULNERABLE	97,5	34,3	100	87,8	76,5
	LITORAL DEL SAN JUAN		86,21	13,7	3.370	20,6	97,6	VULNERABLE	89,1	56,8	96,2	48,6	74,3
	JUPADO	3.267	45,24	16,1	7.171	74,1	57,2	VULNERABLE	66,0	9,9	74,4	32,1	49,8
	NUQUI	8.775	81,0	8,9	19.786	5,1	90,5	SOSTENIBLE	97,4	67,8	96,9	84,0	84,7
NARIÑO	EL CHARCO	39.600	91,46	5,9	5.341	0,4	93,2	SOSTENIBLE	0,2	16,2	21,19	5,3	19,3
	LA TOLA	13.669	81,20	5,3	5.533	1,1	89,6	VULNERABLE	0,3	39,7	54,8	84,1	42,1
	MOSQUERA	17.275	65,56	6,0	18.336	23,8	83,4	VULNERABLE	81,9	63,7	22,6	92,6	62,0
	OLAYA HERRERA	31.986	71,31	6,3%	5.816	41,0%	91,9%	RIESGO	98,9	60,5	94,8	84,8	81,6
	FRANCISCO PIZARRO SANTA BARBARA	15.975	100	2,6%	9.505	0,4%	97,6%	VULNERABLE	100	52,0	86,0	89,5	79,4

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL DNP Y LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS.



**EFEITOS DO SISTEMA ELEITORAL
SOBRE A REPRESENTAÇÃO
POLÍTICA: A MAGNITUDE DISTRITAL
DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL EM 2004**

**EFFECTS OF THE ELECTORAL
SYSTEM ON THE POLITICAL
REPRESENTATION: THE
DISTRICT MAGNITUDE OF THE
MUNICIPALITIES IN BRAZIL IN 2004**

Luis Gustavo Grohmann¹

Recibido: 01/09/2017

Aceptado: 19/12/2017

RESUMEN

O artigo examina os efeitos da alteração do número de vereadores nos municípios brasileiros, nas eleições de 2004, sobre a representação política. Para tanto, empregou o método experimental. Revela que esses efeitos são o aumento da desproporcionalidade do sistema eleitoral e da concentração partidária, mas em patamares que não retiram suas características fundamentais, especialmente a manutenção do multipartidarismo. Também examina a distribuição regional desses efeitos.

PALABRAS CLAVE: Representação Política, Sistema Eleitoral, Sistema Partidário, Magnitude Distrital, Desproporcionalidade

1. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. E-mail: lmgrohmann@gmail.com

ABSTRACT:

The article examines the effects of the change in the number of municipal councilors in Brazilian municipalities, in the 2004 elections, on political representation. The experimental method is used. It reveals that the effects are the increase of the disproportionality of the electoral system and the party concentration, but in levels that do not take away its fundamental characteristics, especially the maintenance of the multiparty system. It also examines the regional distribution of these effects.

KEY WORDS: *Political Representation, Electoral System, Party System, District Magnitude, Disproportionality*

1. INTRODUCCIÓN

O objetivo deste artigo² é determinar o efeito da mudança de regras do sistema eleitoral sobre o processo de representação política nos municípios brasileiros, tomando como objeto de investigação as alterações do número de vereadores das câmaras legislativas em relação ao tamanho da população e do eleitorado de cada município, promovidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para as eleições municipais de 2004. Essas alterações proveram de novos estratos distributivos à antiga lei constitucional de 1988, que deixava largo espaço para que iguais populações tivessem representação diferenciada. A importância em trazer um fenômeno político que aconteceu em um passado distante se dá pela oportunidade em desenvolver uma pesquisa experimental, o que proporciona validar os fundamentos teóricos que buscam explicar o fenômeno eleitoral e, em particular, os sistemas eleitorais. O argumento é de que o número de cadeiras a serem ocupadas nas câmaras legislativas incide na proporcionalidade do sistema eleitoral e no formato do sistema partidário parlamentar. A alteração do número de assentos parlamentares implica discutir a questão da magnitude eleitoral e seus efeitos sobre o sistema partidário, no sentido de produzir sua concentração ou fragmentação.

Este trabalho está organizado da seguinte maneira: uma introdução sobre o tema (contexto institucional brasileiro e normas do sistema eleitoral) e seus pressupostos teórico-metodológicos; uma seção contendo discussão destes pontos, incluindo a definição de hipóteses; na sequência, apresentamos os resultados para o plano nacional e para o plano regional³. Por fim, analisamos estes resultados à luz dos pressupostos teóricos e suas implicações para o processo representativo e democrático no Brasil.

2. A pesquisa contou com excelente colaboração de Julio Canello e Graciela Froehlich, como assistentes. Fernando Gomes e Fernando Colombo participaram como auxiliares.

3. No Brasil existem cinco regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) que têm diferenças em sua formação geográfica, histórica, social, econômica e política.

A dimensão municipal é importante no cenário político brasileiro. A partir da Constituição de 1988, os municípios foram considerados entes federados, passando a usufruir de um status mais elevado em seu relacionamento com o poder central da federação brasileira. A institucionalidade do governo no Brasil em âmbito local, estadual e federal apresenta uma estrutura presidencialista e de separação de poderes. Assim, os municípios brasileiros organizam-se aos moldes do governo federal, com um Executivo (Prefeito, com Secretarias especializadas por função, aos moldes dos ministérios) e Legislativo (Câmara de Vereadores). No campo das atribuições de cada poder reproduzem-se as condições institucionais que regulam o relacionamento entre Executivo e Legislativo estaduais e federal, com ausência de mecanismos mais fortes em prol do Executivo, como decretos executivos.

Os partidos políticos também se estruturam no plano local. O cargo de Prefeito é importante, particularmente para aqueles políticos que ambicionam ocupar postos nos níveis estadual e federal. Nesse sentido, os Executivos têm que necessariamente interagir com as Câmaras de Vereadores para realizarem a bom termo seus governos, estabelecendo redes regionais e partidárias consistentes.

As eleições municipais de 2004 ocorreram obedecendo às novas regras de regulação do número de cadeiras legislativas, estabelecidas pelo TSE naquele mesmo ano. No entanto, os eleitores não reconheceram imediatamente seus efeitos a ponto de votar estrategicamente, isto é, considerando tanto a diminuição ou o aumento do número de cadeiras representativas, quanto os seus desdobramentos sobre o sistema partidário e sobre as candidaturas. Assim, a possibilidade de realização de um experimento se coloca. Este trabalho simula os resultados eleitorais que teriam ocorrido sob a vigência das regras antigas, anteriores à alteração do número de vereadores, e compara-os aos resultados da eleição real, efetivamente realizada.

Há uma especificidade na primeira eleição que é realizada sob as novas regras. Ela dispõe de uma dinâmica diferenciada em relação ao processo de longo prazo de sucessivas eleições, quando então o eleitorado passa a perceber as implicações das regras confrontadas com as alternativas políticas existentes. Essa primeira eleição reformatada representa a conjunção entre a lógica do eleitorado, ainda marcada pelas antigas regras, e o processamento institucional das novas ordenações. Nesse sentido, as preferências políticas da maior parte do eleitorado, seu cálculo estratégico e sua percepção acerca de quem pode ganhar ou perder, são orientadas por informações que ainda não sofreram modificações.

No caso da alteração do número de vereadores nas casas legislativas muni-

cipais brasileiras em 2004, ocorrida em pleno ano eleitoral, não houve tempo para que novas estratégias partidário-eleitorais fossem implementadas e nem para que a maior parte do eleitorado fosse capaz de alterar significativamente sua perspectiva de voto. Assim, afastada a possibilidade de existirem “efeitos psicológicos” de monta, podemos reconhecer os “efeitos mecânicos” desta alteração⁴.

Cabe referir a importância do experimento. O método experimental tem respostas mais claras e menos ambíguas. Sua relevância se dá pela capacidade de oferecer ao pesquisador um maior controle sobre o processo de pesquisa: uma melhor definição e manipulação sobre as variáveis e seu comportamento, isolando-as de outros fatores e variáveis potencialmente influentes, maximizando a confiança na validade dos resultados da pesquisa (Kerlinger, 1980:124; Druckman, Green, Kuklinski, Lupia, 2011). Ele também facilita a replicação, isto é, permite com que outros pesquisadores possam igualmente realizá-la, comprovando os resultados alcançados. O método exige no mínimo dois grupos: um experimental e outro de controle⁵. A comparação entre eles pode ser melhor empreendida quando, dentro de um mesmo contexto, existe um grupo que sofre as alterações ou influências do que queremos verificar e outro grupo que não sofre essas alterações ou influências. O ponto ideal é quando estes grupos têm grandes similitudes quanto à sua constituição e natureza.

Tratamos das votações na eleição para vereadores em 2004 submetidas a condições diferentes (as regras do processo eleitoral), sendo que foram considerados dois grupos de resultados eleitorais: aqueles que realmente aconteceram (grupo de controle), nas eleições de 2004, e aqueles que foram produzidos pela nossa simulação⁶ (grupo experimental), empregando as antigas regras, vigentes até 2003. Dessa forma, podemos verificar os efeitos da alteração da magnitude dos distritos no contexto das eleições locais brasileiras.

4. Ver Duverger (1950:14; 1970:260), o qual entende por efeitos mecânicos as regras do sistema eleitoral em si, e compreende por efeitos psicológicos tanto as táticas e estratégias das elites partidárias quanto o comportamento do eleitorado, ao longo das sucessivas eleições. Concordam com esse entendimento Blais (1991) e Shugart (1988).

5. A aleatoriedade se aplica na constituição dos grupos de controle e de experimento quando são construídas amostras dos objetos. Em nosso trabalho tratamos do universo de municípios onde houve alteração no número de vereadores. Mesmo em estudos que sejam aptos a amostragem, essa exigência pode ser relativizada (Kerlinger, 1980:94).

6. Simulação é um conjunto de dados calculados e articulados a partir de pressupostos teóricos e metodológicos, com o intuito de prever efeitos e/ou comparar com dados reais. Muitas vezes a simulação pode ser o próprio experimento.

2. DISCUSSÃO E PROPOSIÇÕES

O número de vereadores para as Câmaras Municipais brasileiras foi arbitrado pela Constituição Federal brasileira de 1988. O artigo 29, inciso IV, dessa Constituição, determinava que o número de vereadores fosse proporcional à população do município observando os limites: a) mínimo de nove e máximo de 21 vereadores para municípios de até um milhão de habitantes; b) mínimo de 33 e máximo de 41 em municípios com mais de um milhão de habitantes e menos de cinco milhões de habitantes; e finalmente c) mínimo de 42 e máximo de 55 nos municípios com mais de cinco milhões de habitantes.

Esse regramento da distribuição de vereadores conforme o tamanho da população dos municípios foi alterado pelo Congresso brasileiro em setembro de 2009, por meio da Emenda Constitucional 58/2009. A alteração diz respeito à criação de novas faixas de proporcionalidade entre número de vereadores de um município e tamanho de sua população. O número de assentos legislativos varia de nove (como máximo para municípios com até 15.000 habitantes) a 55 (como máximo para municípios com mais de oito milhões de habitantes), tendo 24 faixas de distribuição, cada uma delas acrescentando dois vereadores em relação à predecessora. A variação do número de habitantes não acompanha proporcionalmente este acréscimo, resultando em padrões desiguais de distribuição da representação nos municípios. Essa emenda Constitucional passou a ter vigência a partir das eleições municipais de 2012.

Mas em 2003, o Ministério Público de São Paulo estabeleceu ação junto ao Tribunal Superior Eleitoral contra a Câmara Municipal do município de Mira Flores, no estado de São Paulo, buscando diminuir o número de vereadores. A ação foi julgada pelo TSE em abril de 2004 (Resolução 21.702/2004 e Resolução 21.803/2004), que decidiu a favor da diminuição de assentos parlamentares e, conseqüentemente, definiu novo regramento para os municípios brasileiros. A medida permaneceu dentro dos parâmetros constitucionais então vigentes, com três faixas variando entre 9 vereadores, no mínimo, e 55 vereadores, no máximo, mas alterou os intervalos de distribuição do número de cadeiras legislativas em relação à população municipal. Isso resultou em diminuição do número de cadeiras legislativas na eleição de 2004 em quase metade dos municípios brasileiros, principalmente naqueles onde a população era muito pequena. Ao reverso, nos grandes municípios, como as capitais, o número de vereadores aumentou.

Após essa Resolução, Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs)⁷ foram interpostas junto ao Supremo Tribunal Federal, que estabeleceu a constitucionalidade do arbitramento por parte do TSE acerca da distribuição de

cadeiras legislativas conforme o tamanho da população. Em definitivo, o STF julgou e confirmou a Resolução em 2005. Ainda em 2004, enquanto as forças localistas se mobilizavam, houve na Câmara de Deputados, a tentativa de tramitação de projeto de emenda constitucional que realinhava o número de vereadores (PEC 333/2004). Não houve consenso, e esse projeto não foi aprovado. As justificativas do Judiciário para o estabelecimento da alteração radicaram em questões relativas à “técnica” do Direito, como a interpretação de que cabia ao TSE preencher as lacunas da legislação, ato permitido pela Constituição. Além disso, o Ministério Público advogou que a alteração do número de vereadores, em especial a diminuição do seu número na maior parte das cidades, provocaria uma redução de gastos no âmbito do poder legislativo, revertendo esses recursos em benefício da população.

Por outro lado, o argumento que buscava defender a não alteração do número de vereadores, veiculado pelos defensores dos interesses localistas, foi construído em torno da questão federativa e da autonomia que os municípios detinham desde a Carta de 1988. Em nenhum momento o debate enfrentou a questão da representação política ou a questão do impacto das alterações sobre o sistema eleitoral e sobre o sistema partidário.

Não há um número ideal de representantes em relação a um número de eleitores. Essas relações são arbitradas pela sociedade, de acordo com sua cultura, suas lutas, os interesses e a organização dos diferentes grupos, suas instituições e recursos. Ainda que em tempos passados tenham havido tentativas de resolver a questão⁸, somente com as análises contemporâneas sobre os sistemas eleitorais, e seus impactos sobre os sistemas partidários, pode-se determinar com acuidade a importância do número de representantes em um parlamento frente ao número de seus constituintes.

Existem dois princípios gerais básicos que operam nos sistemas eleitorais: o majoritarismo e o proporcionalismo. O primeiro pugna que o resultado das eleições deve premiar a posição majoritária, isto é, aquela que é preferida pela maioria, claramente definida. O segundo indica que a diversidade das forças políticas é que deve ser contemplada, incrementando os efeitos distributivos junto à representação e ao poder⁹.

7. Ações Diretas de Inconstitucionalidade são solicitações interpostas junto ao STF por parte de atores políticos como partidos, associações, etc., com o objetivo de impedir a vigência de uma lei ou medidas aprovadas, através da afirmação de sua incongruência ou contradição com a Constituição.

8. Madison (Madison, Hamilton e Jay, 1993:375) advogou o número de um representante para cada 30.000 eleitores, copiando a prática existente na Inglaterra, que arbitrava a relação de um representante para 28.670 eleitores; na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) havia um representante para cada 25.000 eleitores conforme a Constituição de 1924 (Denisov e Kirichenko, 1959).

9. Para uma discussão dos princípios gerais dos sistemas eleitorais, e seus efeitos nas democracias, ver Bingham Powell Jr. (2000) e Lijphart (1989, 1994, 2003).

A expressão máxima do primeiro princípio é o sistema de maioria absoluta com distritos uninominais. No segundo são as eleições proporcionais com fórmula eleitoral que, ao respeitar a quantidade de votos recebidos por cada força, apresenta alta magnitude de distrito, isto é, grande quantidade de cadeiras disponíveis para serem ocupadas. Em meio a um e outro, temos as formas híbridas dos dois princípios. É nesse sentido que Tavares (1994:63) classifica os sistemas eleitorais dentro de um *continuum* de proporcionalidade¹⁰, isto é, a medida de correspondência entre as quantidades de votos recebidos pelos partidos e candidatos e a quantidade de cadeiras obtidas no parlamento.

Os sistemas eleitorais contam com pelo menos quatro importantes elementos constitutivos: a fórmula eleitoral, a magnitude do distrito eleitoral, o formato da lista partidária de candidatos e as cláusulas de barreira¹¹. A fórmula eleitoral é responsável por transformar número de votos em número de cadeiras legislativas. A magnitude distrital diz respeito ao número de cadeiras legislativas que estão em disputa. A lista normatiza como os candidatos serão apresentados ou votados, se individualmente, se em listas partidárias, com ordenamento da lista proporcionado pelo eleitor, ou não. As cláusulas de barreira abarcam os mecanismos que impedem que partidos com poucos votos assumam alguma cadeira no legislativo.

O problema da alteração do número de vereadores nas Câmaras Municipais está relacionado à discussão sobre os efeitos da magnitude dos distritos. Em especial, diz respeito à magnitude do distrito municipal e das demais normas do processo eleitoral brasileiro que com ela têm conexão, dentre elas o quociente eleitoral e seu funcionamento como cláusula de barreira. O sistema eleitoral brasileiro tem como fórmula eleitoral para as eleições proporcionais municipais a combinação do método Hare, para a primeira distribuição, com o método das maiores médias, para as sobras (Tavares, 1994)¹². Quanto ao formato da lista de candidatos, tem-se que a lista é escolhida pelo partido em convenção, cabendo ao eleitor votar em um candidato,

10. Para outras classificações ver Blais (1988) e Nohlen (1994:58). Conforme Blais (1988:107), as classificações envolvendo variáveis do sistema eleitoral dependem muito do aparato teórico e do empírico para serem valoradas.

11. Para classificar os sistemas eleitorais, Lijphart inicialmente enumerou cinco fatores (1989:203). Mais adiante, acabou por apontar sete (2003:170): fórmula eleitoral, magnitude dos distritos, barreira eleitoral, número de membros da assembleia, influência das eleições presidenciais sobre as eleições legislativas, grau de desproporcionalidade e vínculos eleitorais interpartidários. Optamos pela perspectiva de Tavares por ser mais parcimoniosa, sendo que os seus fatores estão presentes em todos os sistemas eleitorais.

12. Nohlen (1994:430) classificou a fórmula eleitoral brasileira para eleições legislativas como a D'Hondt, que é uma série de divisores. A legislação brasileira diz que se trata de um sistema de cociente eleitoral, com distribuição dos assentos restantes por meio das maiores médias, obtidas através de cocientes calculados sucessivamente ao preenchimento das cadeiras restantes, e não por uma série de divisores diretamente aplicada. Ver Capítulo IV do Código Eleitoral Lei nº4737 de 1965.

através de voto uninominal. A ordem da lista (isto é, qual candidato será preferido para ocupar uma cadeira obtida pelo partido) é determinada pelo voto do eleitor. Uma espécie de cláusula de barreira, para as eleições municipais, é dada pela fórmula do quociente eleitoral, ou seja, um partido só pode se habilitar a obter cadeiras se alcançar a quantidade de votos correspondentes à divisão do número total de votos válidos (após 1998, somente votos em partidos e candidatos) pelo número de cadeiras legislativas em disputa.

A magnitude do distrito eleitoral é especialmente importante, seus efeitos incidem no processo eleitoral como um todo, freando ou incentivando a formação de maiorias, a proporcionalidade, a fragmentação do sistema partidário, repercutindo nas condições sob as quais o processo democrático-representativo na sociedade e no Estado operam. Pesquisadores contemporâneos são unânimes em afirmar a fundamental importância da magnitude do distrito (Rae, 1977; Duverger/Sartori, 1988:59; Taagepera e Shugart, 1989; Lijphart, 1989, 1994, 2003; Nohlen, 1994; Tavares:1994, dentre muitos outros).

Um número maior de cadeiras legislativas à disposição dos partidos, e sendo a fórmula eleitoral proporcional, conduzirá a que mesmo as menores forças partidárias possam obter representação:

“Ao nível interno dos distritos, adotadas fórmulas de representação proporcional, quanto maior a magnitude distrital, menor o desvio em relação à proporcionalidade e maior o número de partidos com representação legislativa, bem como daqueles que competem no mercado eleitoral, até o limite dado pelo número de clivagens sócio-políticas relevantes que pressionam por representação”. (Tavares, 1994:337)

A magnitude distrital é estratégica no sentido de alterar a proporcionalidade do sistema eleitoral com efeitos diretos no escopo da representação partidária parlamentar, concentrando-a ou fragmentando-a. Por outro lado, a diminuição da magnitude para níveis abaixo de cinco cadeiras legislativas em sistemas proporcionais leva ao estabelecimento de efeitos típicos de uma eleição majoritária. Quanto maior for a magnitude, maior será a proporcionalidade e, reversamente, quanto menor for a magnitude menor será a proporcionalidade.

Conforme observou Rae (1977:122), o incremento de proporcionalidade gerado pelo aumento do número de representantes cresce a taxas decrescentes, isto é, o aumento da proporcionalidade tende a próximo de zero quanto

maior for o parlamento. Apesar dessa constatação, o efeito da magnitude eleitoral sobre a proporcionalidade do sistema está estabelecido, principalmente para parlamentos de menor tamanho. Assim, as mudanças do TSE em 2004, ao diminuir o número de postos nos pequenos municípios e o aumentarem nos grandes provocariam um efeito determinado na proporcionalidade do sistema eleitoral brasileiro. Nos pequenos distritos provocariam aumento da desproporção; nos grandes, aumento da proporcionalidade.

Rae (1977:130) e Lijphart (2003:193) atribuem para sistemas eleitorais proporcionais, quando considerados apenas os seus efeitos mecânicos, uma correlação positiva entre magnitude distrital e proporcionalidade e entre magnitude e fragmentação do sistema partidário parlamentar. Lijphart (1994:75) indica que a combinação de efeitos mecânicos e psicológicos atuam para correlacionar desproporcionalidade e número de partidos. Cox (1997:174) demonstrou que a antecipação dos efeitos do sistema eleitoral por parte dos eleitores confirma a tendência à conservação da proporcionalidade (Taagepera e Shugart, 1989:123) e que há a combinação dos efeitos psicológicos com os mecânicos. Para Cox, a antecipação dos efeitos do sistema eleitoral por parte dos eleitores (o incentivo a votar em partidos com condições reais de obter representação), considerando que maiores magnitudes permitem maior número de partidos parlamentares, acaba por elevar o número de partidos eleitorais, o que redundaria em maior desproporção. Dessa forma, há duas variáveis que imprimem tendências opostas sobre a proporcionalidade, a magnitude (positiva) e o número de partidos (negativa).

Jones (1993), analisando sistemas eleitorais e eleições na América Latina, confirma a proposição de Rae e Lijphart acerca do efeito da magnitude sobre a desproporcionalidade, ou seja, quanto maior a magnitude menor a desproporcionalidade. Jones também registra que a magnitude tem impacto sobre o multipartidarismo. Quanto maior a magnitude maior o número de partidos. Mas, nesse caso, o seu impacto é menor do que sobre a desproporcionalidade. A relação entre multipartidarismo e desproporcionalidade existe, mas de maneira fraca.

Todo e qualquer sistema eleitoral provoca a contração do número de partidos parlamentares em relação ao número de partidos eleitorais. Esta tendência se reforça quando diminuimos a magnitude do distrito. Porém, essa espécie de oligarquização não implica, necessariamente, impugnação ou diminuição dos aspectos democráticos do regime. Há uma relação entre grau de diversidade política da sociedade (e seus grupos organizados) e grau de diversidade política dos atores autorizados a participar. Ou seja,

em uma sociedade cindida em duas posições políticas, se espera que possa haver uma expressão partidária igualmente bipartida, sem que signifique oligarquização. Já em sociedades com diferentes e numerosas expressões políticas, a não representação dessa diversidade implica em efeitos concentradores do sistema eleitoral.

No caso brasileiro, a magnitude do distrito também se articula com o quociente eleitoral. Para uma mesma população eleitoral, quando o número de cadeiras do distrito é menor, mais concentradores são seus efeitos porque um número mais alto de votos é requerido para que um partido obtenha uma cadeira parlamentar. Dessa forma, considerando a fragmentação político-partidária, e observando a permanência dos efeitos psicológicos das regras eleitorais anteriores, o resultado produzido não seria uma concentração de votos por ato deliberado dos eleitores, mas sim a *não representação político-partidária* de contingente expressivo destes mesmos eleitores.

De toda forma, a literatura da área indica que os sistemas eleitorais que operam sob lógica proporcionalista *tenderiam* a demonstrar, tanto para as forças partidárias quanto para o eleitorado, elevado grau de permissão à diversidade, servindo como estímulo à sua manifestação. Nos interessa os efeitos da magnitude sobre o número de partidos parlamentares e sobre a desproporcionalidade. Como afastamos, para fins de análise, os efeitos psicológicos das eleições para vereadores de 2004, podemos focar em um conjunto menor e mais controlável de relações entre variáveis. Decorre que não é preciso medir a influência do número de partidos sobre a desproporcionalidade, ainda que eventualmente possamos fazer referências a ela.

No campo das relações executivo-legislativo, como resultado da expansão ou da contração do sistema partidário parlamentar, temos a possibilidade da formação de maiorias pró e contra os Executivos (no caso, prefeitos). A expansão de cadeiras pode permitir tal grau de diversidade partidária que obrigaria os Executivos a formarem coalizões partidárias e parlamentares com o intuito de terem sua agenda de governo aprovada. O mesmo dilema que ocorre no plano federal, no sistema que Abranches (1988) nominou como “presidencialismo de coalizão”. Tal disposição impacta diretamente os custos de manutenção da governabilidade e da execução dos planos de governo.

Assim, delimitamos três questões que são respondidas por nossa investigação e se articulam com as discussões do campo dos estudos sobre sistemas eleitorais: a alteração do número de vereadores em 2004 provocou concentração do sistema partidário municipal? A alteração do número de

vereadores em 2004 provocou aumento da desproporcionalidade E, se houve a concentração partidária, ela beneficiou ou prejudicou o apoio legislativo aos prefeitos eleitos? Para responder a estas questões devemos observar um conjunto de hipóteses de trabalho:

H1: quanto menores as magnitudes dos distritos, maior será a concentração partidária no parlamento;

H2: quanto menores as magnitudes dos distritos, maior será a desproporcionalidade;

H3: quanto menores as magnitudes dos distritos, maior será a perda de apoio parlamentar aos prefeitos.

A variável independente é a Magnitude do distrito e como variáveis dependentes temos o grau de concentração dos partidos parlamentares; a proporcionalidade entre votos e cadeiras partidárias; e o apoio parlamentar ao Prefeito. As variáveis têm como indicadores: quantidade de assentos legislativos para Câmara de Vereadores (magnitude distrital); índice número efetivo de partidos¹³ (concentração do sistema partidário); índice de Loosemore e Hanby¹⁴ (desproporcionalidade, ou a não correspondência entre percentuais de votos e de assentos parlamentares obtidos pelos partidos); e, finalmente, a percentagem do número de assentos perdidos ou ganhos comparando a simulação e a eleição efetivamente ocorrida (apoio parlamentar ao Prefeito).

O multipartidarismo se legitima por ser expressão da diversidade política e social. Esta diversidade é evidente em grandes cidades, mas não nas pequenas. Em geral, pequenas cidades apresentam padrões sociais, culturais e econômicos mais homogêneos¹⁵. Aceita esta premissa, então é possível supor que também devam ser reduzidas as opções partidárias no pequeno município, socialmente mais homogêneo. Além disso, outro fator vem se

13. O indicador Número efetivo de partidos é um índice obtido pela fórmula $N=1/(\sum_{i=1}^n p_i^2)$, onde p_i é a proporção de votos obtida para cada partido em determinada eleição (N_e); por outro lado, ele pode ser aplicado para o universo legislativo, quando é chamado de número efetivo de partidos parlamentares, onde p_i é a proporção de cadeiras obtidas para cada partido em uma determinada legislatura (N_p) (Laakso/Taagepera, 1979).

14. O Índice de Desproporcionalidade é obtido pela fórmula $D=1/2 \sum_{i=1}^n |v_i - s_i|$ onde v é a percentagem de votos de cada partido e s é a percentagem de assentos parlamentares para cada partido, respectivamente (Loosemore e Hanby, 1971).

15. Carvalho aponta para a disjuntiva entre capital e interior, que abrigaria a clivagem urbano-rural, onde o rural seria o campo das políticas tradicionais, paroquiais, clientelistas e localistas (Carvalho, 2003:171). Se apoia em dados censitários, onde fica demonstrado que municípios com menos de 50.000 eleitores apresentam indicadores sociais muito próximos, mas distantes dos municípios acima de 200.000 eleitores (idem:127). Ames (2003:187) usa como critério a renda per capita na definição de homogeneidade econômica-social. Nas grandes cidades, com atividades econômicas diversificadas, há mais conflitos de interesses.

somar a esta perspectiva: pequenos municípios, tal como no passado coronelístico brasileiro, reúnem mais condições de serem palco da dominação política de poucas famílias e líderes (Castro, 1992). Dessa forma, é esperado que os sistemas partidários de pequenos municípios tenham maior concentração partidária. E, no sentido inverso, nos grandes municípios ela seja menor. Então, é importante verificar qual foi a variação da concentração do sistema partidário por conta da alteração decidida pelo TSE em 2004.

À dimensão nacional acrescenta-se o problema regional. Considerando a diversidade política, social e econômica das regiões brasileiras, importa investigar se os efeitos das alterações reproduziram esta diversidade ou se provocaram uma homogeneização da vida partidária-eleitoral no plano subnacional. Assim, vamos analisar as dimensões apontadas, e suas respectivas variáveis, também no plano das cinco regiões (Norte, Nordeste, Centro Oeste, Sudeste e Sul).

3. RESULTADOS

Em 2004, existiam no Brasil 5560 municípios¹⁶. Deste conjunto, menos da metade, 2426 (46,6%), tiveram o número de cadeiras de vereadores modificados pela alteração do TSE. No total dos municípios brasileiros havia um sistema partidário bastante fragmentado, indicado pelo número efetivo de partidos eleitorais, que, conforme Peixoto e Goulart (2014:52) era da ordem de 6,1.

A alteração da magnitude dos distritos no plano local brasileiro em 2004 caminhou no sentido da contração do número de assentos legislativos em disputa. Na tabela 1 podemos observar que houve uma forte *diminuição* daqueles municípios que apresentavam distritos com magnitude¹⁷ entre 11 e 15 cadeiras (de 83,1% para 8,0%) e distritos com magnitude entre 16 e 30 cadeiras (de 13,7% para 1,4%). A participação relativa dos distritos com magnitudes entre 9 e 10 cadeiras (de 2,8% para 90,1%) aumentou expressivamente. No campo dos distritos com muito alta magnitude, mais de 30 cadeiras, praticamente não houve alteração (de 0,4% para 0,5%). O perfil

16. IBGE, 2004 <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2004/default.shtm>. O TSE registra 5565 municípios (TSE, 2014:27). Optamos por empregar a estatística do IBGE porque, conforme a nota técnica da Pesquisa de Informações Básicas Municipais/ Perfil dos Municípios Brasileiros/ Gestão Pública 2004 (IBGE, 2005), existiam municípios formados através de separação de um município sede, mas que tiveram esse processo cancelado. O trabalho do TSE não apresenta informação sobre como foram totalizados os municípios.

17. Os intervalos são: muito pequeno (9 e 10 assentos), pequeno (11 a 15 assentos), médio (16 a 20 assentos), grande (21 a 30 assentos), muito grande (+ de 30 assentos). Existe uma assimetria entre o intervalo 'pequeno' e 'grande' porque a quantidade de casos situado nos intervalos 21 a 25 e 26 a 30 não seria capaz de salientar a presença das grandes câmaras.

da distribuição das magnitudes das casas de vereadores foi modificado no sentido de aumentar fortemente a quantidade de câmaras municipais com 9 a 10 assentos parlamentares e diminuir a quantidade daquelas que apresentavam de 11 a 15 assentos.

TABELA 1. INTERVALOS DE MAGNITUDES DISTRITAIS E NÚMERO DE MUNICÍPIOS EM 2004, ANTES E APÓS AS ALTERAÇÕES DO TSE; EM % E N° ABSOLUTO, BRASIL.

INTERVALOS DE MAGNITUDE DISTRITAL*	N° DE MUNICÍPIOS ANTES DAS ALTERAÇÕES DE 2004		N° DE MUNICÍPIOS APÓS AS ALTERAÇÕES DE 2004	
	%	Abs.	%	Abs.
9-10	2,8	68	90,1	2187
11-15	83,1	2016	8,0	195
16-20	9,1	220	1,4	35
21-30	4,6	112	0,0	0
+ de 30	0,4	10	0,5	11
Total	100	2426	100	2426

*EM NÚMERO DE ASSENTOS PARLAMENTARES

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE E DA RESOLUÇÃO 21.803/2004 TSE.

Para examinarmos a nossa primeira hipótese (*H1: quanto menores as magnitudes distritais maior será a concentração partidária produzida*) vamos associar a magnitude dos distritos, dada pelo indicador número de assentos legislativos (M), com o a concentração partidária, dada pelo indicador número efetivo de partidos parlamentares (N_p). A relação entre as variáveis é direta e, portanto, no tocante aos indicadores, quanto menor M , menor N_p . Magnitudes menores significam menor quantidade de assentos em disputa e menor índice de fragmentação porque, tendencialmente, somente partidos mais fortes eleitoralmente têm condições de ocupar a maioria daqueles assentos.

Na tabela 2 vemos que a diminuição da magnitude média dos distritos foi acompanhada de uma contração do sistema partidário, indicada pelo número efetivo médio de partidos parlamentares (N_p) e seu desvio-padrão (DPN_p). O indicador aponta para a esperada contração do sistema partidário operada pelo sistema eleitoral (simulação e eleição 2004, de 5,6 para 4,9).

TABELA 2. MÉDIAS¹⁸ E DESVIOS-PADRÃO (DP) DE MAGNITUDES DISTRITAIS MUNICIPAIS, NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS ELEITORAIS (NE) E DE NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES (NP)*, EM 2426 MUNICÍPIOS COM ALTERAÇÃO NO NÚMERO DE VEREADORES, SIMULAÇÃO E ELEIÇÕES EM 2004, BRASIL.

MAGNITUDES DISTRITAIS SIMULAÇÃO		MAGNITUDES DISTRITAIS ELEIÇÕES 2004		Nº EFETIVO DE PARTIDOS ELEITORAIS ELEIÇÕES 2004		Nº EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES SIMULAÇÃO		Nº EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES ELEIÇÕES 2004	
MÉDIA	DP	MÉDIA	DP	MÉDIA	DP	MÉDIA	DP	MÉDIA	DP
13,1	3,1	9,6	2,4	7,2	2,7	5,6	1,9	4,9	1,5

* VER NOTA 12.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE

A partir da estratificação das magnitudes eleitorais em intervalos e classificando a fragmentação do sistema partidário conforme uma escala tripartida¹⁹, podemos constatar que, na média, os sistemas partidários dos municípios em que houve essa alteração passaram de altamente fragmentados para moderadamente fragmentados (apesar de que os valores que indicaram o caráter moderado do sistema partidário estarem muito próximos da faixa de alta fragmentação e de que os desvios-padrão produzam uma zona de interseção importante). No entanto, esta contração para a moderação tem particularidades que podem ser observadas quando detalhamos o perfil das fragmentações, conforme ocorreriam segundo a legislação vigente até 2003 (Simulação, tabela 3) e de acordo com as regras implantadas a partir de 2004 (Eleições 2004, tabela 4).

Na simulação, o número efetivo de partidos parlamentares nos mostra que os menores distritos (9-10 cadeiras) apresentariam o maior percentual de sistemas partidários com baixa fragmentação (13,2%) e com média fragmentação (51,5%), não alcançando este posto no que tange à alta fragmentação (ocupado pelos distritos com mais de 30 cadeiras, 100%). Contudo, apesar da distribuição fazer sentido com o predito pela teoria (quanto maior o distrito maior a desconcentração partidária), existiria, neste período, um

18. As medidas de dispersão (média e desvio-padrão) identificam o movimento geral das variáveis em seu conjunto, trabalhando com o agregado dos valores. Elas apresentam as tendências gerais da diferença entre o acontecido e o simulado. No entanto, falham em considerar os casos-limite que não obedecem às previsões. As medidas aqui empregadas não representam estimadores. São valores do universo de casos.

19. O indicador número efetivo de partidos parlamentares (Np), que pode variar de 1 ao infinito, foi estratificado em três estratos de fragmentação: baixa (abaixo de 2,99), média (entre 3 e 5), e alta (acima de 5).

TABELA 3. PARTICIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS CONFORME O NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES SEGUNDO AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE ASSENTOS PARLAMENTARES PARA CÂMARAS DE VEREADORES DA CONSTITUIÇÃO 1988-2003, POR FAIXAS DE FRAGMENTAÇÃO* E POR INTERVALOS DE MAGNITUDE DISTRITAL, SIMULAÇÃO, BRASIL (EM %).

INTERVALOS DE MAGNITUDE DISTRITAL	Nº EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES SIMULAÇÃO			Nº DE MUNICÍPIOS
	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TOTAL**
9-10	13,2	51,5	35,3	100 (68)
11-15	6,8	38,9	54,3	100 (2016)
16-20	2,7	14,5	82,7	100 (220)
21-30	0,9	11,6	87,5	100 (112)
+ de 30	0,0	0,0	100,0	100 (10)
Total	6,3	35,7	58,0	100 (2426)

* VER NOTA 18.

**ENTRE PARÊNTESES: NÚMERO ABSOLUTO DE MUNICÍPIOS.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE

contingente de sistemas partidários altamente fragmentados no mundo dos pequenos distritos (35,3% para 9-10 cadeiras e 54,3% para os distritos com 11-15 cadeiras). O mesmo sentido da distribuição de municípios que existiu até 2003 pode ser observado na tabela 4, referente aos municípios com a alteração do número de distritos provocado pela Resolução 21.702/2004.

TABELA 4. PARTICIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS CONFORME O NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES SEGUNDO AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE ASSENTOS PARLAMENTARES PARA CÂMARAS DE VEREADORES DA RESOLUÇÃO TSE 2004, POR FAIXAS DE FRAGMENTAÇÃO* E POR INTERVALOS DE MAGNITUDE DISTRITAL, ELEIÇÕES 2004, BRASIL (EM %).

INTERVALOS DE MAGNITUDE DISTRITAL	Nº EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES ELEIÇÕES 2004			Nº DE MUNICÍPIOS
	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TOTAL**
9-10	9,1	54,0	36,9	100 (2187)
11-15	0,0	28,7	71,3	100 (195)
16-20	0,0	3,0	97,0	100 (33)
21-30	0,0	0,0	0,0	100 (0)
+ de 30	0,0	0,0	100,0	100 (11)
Total	8,2	51,1	40,7	100 (2426)

* VER NOTA 18.

**ENTRE PARÊNTESES: NÚMERO ABSOLUTO DE MUNICÍPIOS.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE

Houve uma contração dos intervalos de magnitudes, sendo que a magnitude distrital de 21-30 cadeiras não apresentou qualquer caso (de acordo com a distribuição dos distritos da legislação de 2003, tínhamos 112 casos). Apesar disto, em relação ao sistema partidário, aconteceu uma contração relativa no percentual de Câmaras com baixa fragmentação na magnitude de 9-10 cadeiras quando comparamos 2003 e 2004 (de 13,2% a 9,1%). Também neste mesmo intervalo de magnitude há uma pequena expansão no sistema partidário com fragmentação média e alta (de 51,5% para 54,0% e de 35,3% para 36,9%). As Câmaras de Vereadores que apresentavam de 21 a 30 cadeiras tiveram migrados seus sistemas partidários altamente fragmentados para os patamares entre 11 e 20 cadeiras, incrementando sobremaneira os municípios com sistemas altamente fragmentados (de 82,7% para 97,0%). No entanto, no total de municípios, houve aumento relativo dos municípios com sistemas partidários de baixa fragmentação (de 6,3% para 8,2%) e de média fragmentação (de 35,7% para 51,1%), e diminuição relativa daqueles altamente fragmentados (de 58,7% para 40,7%).

Mesmo com magnitudes de 9-10 cadeiras, existem sistemas partidários municipais altamente fragmentados (35,3% na simulação e 36,9% nas eleições). Outros fatores intervêm para o estabelecimento do multipartidarismo que escapam da influência direta da magnitude do distrito. Quando temos mais de 30 cadeiras por distrito não há qualquer chance de haver um sistema partidário com baixa fragmentação.

Em relação a nossa segunda hipótese (*H2: quanto menores as magnitudes dos distritos maior será a desproporcionalidade*), conforme os números de cadeiras vigentes em 2003, teríamos uma distribuição de desproporcionalidade dentro da previsão teórica, menor magnitude, maior desproporção. Na tabela 5, o intervalo 9-10 apresenta desproporcionalidade de 22,2; o intervalo 11-15, com 19,0; o intervalo 16-20 com 15,6; e aqueles com mais de 30 assentos, com 14,9. Comparando a simulação com as eleições de 2004, vemos que os resultados dessa última são mais desproporcionais: no estrato de 9-10 cadeiras, temos desproporção de 24,7, no estrato 11-15, de 28,8; no estrato 16-20, de 22,5, no estrato com mais de 30 assentos, de 14,1.

Enquanto a ordenação das antigas magnitudes apresentou uma desproporcionalidade conforme o predicado pela teoria (maiores magnitudes produzem menores desproporções) a magnitude das eleições de 2004 provocou uma alteração que foge a este padrão: a faixa de 11-15 cadeiras apresentou uma desproporcionalidade que quebra a sequência esperada (28,8 é maior que 24,7, do estrato de 9 a 10 cadeiras).

Qual a causa? A resposta aponta para dois fatores que se articulam. Por um

TABELA 5. DESPROPORCIONALIDADE*, SIMULAÇÃO E ELEIÇÕES 2004, PARA 2426 MUNICÍPIOS AFETADOS PELA RESOLUÇÃO TSE 2004, POR INTERVALOS DE MAGNITUDE DISTRITAL, BRASIL.

INTERVALOS DE MAGNITUDE DISTRITAL	DESPROPORCIONALIDADE SIMULAÇÃO	DESPROPORCIONALIDADE ELEIÇÕES 2004
9-10	22,2	24,7
11-15	19,0	28,8
16-20	18,3	22,5
21-30	15,6	NSA
+ de 30	14,9	14,1
Brasil	18,4	25,0

*MÉDIAS DO ÍNDICE D DOS MUNICÍPIOS, VER NOTA 13.

NSA: NÃO SE APLICA.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE

lado, o tamanho das diferenças entre a quantidade de cadeiras que havia antes e a que foi arbitrada pelo Tribunal e, por outro, as coligações. A primeira, por si mesma, se expressa nos resultados apresentados: quando há diminuição do número de cadeiras, há aumento da desproporção, quando há aumento do número de cadeiras, há diminuição da desproporção. Esse movimento no intervalo em questão, de 11 a 15 cadeiras, foi mais intenso do que nos intervalos restantes, tendo em média uma diminuição de 6 assentos contra aproximadamente 3 dos demais.

Em decorrência desta diminuição, o efeito das coligações neste estrato de 11 a 15 cadeiras também foi forte. As coligações partidárias nos pleitos legislativos introduziram elementos de aleatoriedade na desproporção, especialmente quando considerados os partidos individualmente (Grohmann, 1997). Um pequeno partido podia tanto acessar a representação e se aproximar da distribuição das cadeiras conforme as preferências do eleitorado quanto podia dar os votos necessários a obtenção de mais uma cadeira para o maior partido com candidatos mais votados, o que introduzia uma sobre-representação desse último partido. Ou exatamente o contrário, o pequeno partido coligado que obteve a cadeira legislativa, o conseguiu por ter um candidato bem situado eleitoralmente, o que redundava em um grande partido bem votado perder cadeiras pela presença deste pequeno, elevando as condições de desproporção. Esse efeito das coligações foi reforçado pela diminuição do número de assentos disponíveis tendo em vista que houve menor capacidade de alocação dos diferentes candidatos dos diferentes partidos. A tendência foi de que somente os candidatos mais bem votados conseguissem alcançar a representação, fossem eles de pequenos ou grandes partidos.

Os municípios que em 2003 se situavam no intervalo 16-20, quando submetidos à contração de 2004, passando a operar na faixa de 11 a 15 assentos, vieram a apresentar uma maior distância entre este sistema eleitoral e o sistema partidário parlamentar. Mas de uma maneira geral, a desproporção como um todo cresceu nos intervalos com menores magnitudes (abaixo de 20 cadeiras) e diminuiu no intervalo com maior magnitude (acima de 30 cadeiras), resultados esperados e confirmando a hipótese em análise.

Em relação a nossa terceira hipótese (*H3: quanto menores as magnitudes dos distritos maior será a perda da coalizão de apoio parlamentar dos prefeitos*) a tabela 6 é capaz de nos mostrar que a hipótese se sustenta. Em média, nos intervalos de magnitude 9-10 e 16-20 as coligações pró-prefeitos encolheram em um assento legislativo (desvio-padrão 1,1), enquanto que no intervalo de magnitude 11-15 as coligações pró-prefeito encolheram em 2,3 assentos (desvio-padrão 1,7). O intervalo com mais de 30 cadeiras teve, em verdade, um ganho médio irrelevante (desvio-padrão 2,3).

Em termos percentuais, o maior impacto foi nos estratos menores, com perdas sucessivamente maiores quanto menores eram as cadeiras em disputa. Vemos que especialmente no intervalo de magnitude 9-10, tivemos quase 40% das perdas atingindo a base de apoio do prefeito. Inconclusivo para dizer se o prefeito ficou com maioria parlamentar, mas suficiente para mostrar que as perdas dos prefeitos, em média, não foram maiores que aqueles que estão fora da coligação eleitoral que elegeu o prefeito (do contrário os valores deveriam ultrapassar os 50%). E que estas perdas, em média²⁰, au-

TABELA 6. PERDAS E GANHOS DE ASSENTOS LEGISLATIVOS DA COALIZÃO DE APOIO AO PREFEITO ENTRE SIMULAÇÃO E ELEIÇÕES DE 2004, EM MÉDIAS DO NÚMERO ABSOLUTO E PERCENTUAL MÉDIO DE CADEIRAS LEGISLATIVAS, POR INTERVALOS DE MAGNITUDE DISTRITAL, BRASIL.

INTERVALOS DE MAGNITUDE DISTRITAL	DIFERENÇA MÉDIA DE PERDAS E GANHOS DE CADEIRAS*	PERDAS E GANHOS MÉDIOS DE APOIO AO PREFEITO, POR CADEIRAS*	PERDAS E GANHOS DE APOIO DO PREFEITO, EM % MÉDIOS *
9-10	-3,3	-1,1	-39,5
11-15	-6,0	-2,3	-36,3
16-20	-3,2	-1,1	-32,3
21-30	0	NSA	NSA
+ de 30	3,5	0,2	9,6

* VALOR POSITIVO, HOUE GANHO DE APOIO AO PREFEITO; VALOR NEGATIVO, HOUE PERDA DE APOIO AO PREFEITO.

NSA: NÃO SE APLICA

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE

20. O cálculo da média esconde os casos em que o prefeito foi atingido, com perdas de 100% da diferença entre cadeiras, por exemplo, os casos como o de Guarapari (ES), de Araxá (MG) e de São José dos Campos (SP), dentre outros

mentam acompanhando o encolhimento do número de assentos parlamentares entre os intervalos.

Assim, de maneira geral, constatamos que houve efeito direto da alteração do número de vereadores sobre o sistema partidário (diminuição da fragmentação de partidos para menores magnitudes e aumento para maiores magnitudes), sobre a representação política (desproporcionalidade entre preferências eleitorais e representação parlamentar), e sobre a base de apoio dos prefeitos (diminuição, mas não o suficiente para proporcionar efeitos sistêmicos de perda de maioria parlamentar).

Cabe indagar sobre quais partidos sofreram os efeitos da diminuição de assentos parlamentares (tabela 7). Os partidos com as maiores perdas líquidas²¹ foram os grandes²² como PMDB, PSDB, PFL, ultrapassando a fronteira dos 10% das cadeiras perdidas, cada um, perfazendo um total de aproximadamente 35,0% dos assentos. No segundo pelotão temos PT, PP, PTB, PL, PPS, PDT com 5 a 10% das cadeiras perdidas, perfazendo um total de

TABELA 7. PARTICIPAÇÃO PARTIDÁRIA SOBRE PERDAS DE ASSENTOS LEGISLATIVOS EM SALDOS* DAS DIFERENÇAS ENTRE SIMULAÇÃO E ELEIÇÕES 2004, EM PERCENTUAIS E ABSOLUTOS.

PARTIDOS	%	ABSOLUTOS
PMDB	12,6	1033
PSDB	12,1	999
PFL	10,2	840
PT	8,8	727
PP	8,4	691
PTB	7,7	636
PL	7,2	591
PPS	6,7	555
PDT	6,1	502
OUTROS**	20,2	1660
Total	100,0	8234

*OS SALDOS FORAM CALCULADOS EM TRÊS ETAPAS: 1) PARA CADA PARTIDO EM CADA MUNICÍPIO FORAM REGISTRADAS AS PERDAS OU GANHOS DE ASSENTOS PARLAMENTARES; 2) SOMOU-SE AS PERDAS E OS GANHOS POR PARTIDO; 3) SUBTRAÍU-SE O TOTAL DE PERDAS PELO TOTAL DE GANHOS, POR PARTIDO. NENHUM PARTIDO APRESENTOU SALDO LÍQUIDO PRÓ GANHO DE ASSENTOS LEGISLATIVOS.

** 18 PARTIDOS

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE

21. Por "saldos líquidos" consideramos a diferença entre ganhos e perdas de assentos legislativos nas Câmaras de Vereadores por cada partido.

22. Classificação dos partidos conforme número de assentos parlamentares na Câmara Federal brasileira em 2004. Considerando que há uma grande fragmentação partidária, como "grande" partido parlamentar temos aqueles que ocupam mais de 10% das cadeiras. Os demais podem ser classificados como "médios" (entre 5 e 10% dos assentos) e "pequenos" (menos de 5% dos assentos).

aproximadamente 45,0%. Por fim, 18 pequenos partidos tiveram 20,1% de perdas (neste pelotão de destaca o PSB, com 4,1% de perdas). Pequeníssimos partidos não tiveram perdas.

A explicação para este fenômeno radica na natureza do sistema eleitoral: como a distribuição de cadeiras era partidária e proporcional, o principal atingido não seria o candidato com excelente votação, mas o montante total dos partidos. Aqueles pequenos partidos que dispunham de poucos, mas competitivos candidatos, combinado este fator com a prática de coligação, lograram manter suas posições. Ou seja, houve concentração partidária, mas ela não atingiu fortemente os pequenos partidos, e sim os grandes.

4. RESULTADOS: O QUADRO REGIONAL

A distribuição regional dos municípios no Brasil é diversa. Enquanto que as regiões Sudeste e Nordeste abarcam 62,7% dos municípios, as três restantes participam com 37,3%, onde se destaca a região Sul, com 21,1% dos municípios brasileiros (tabela 8). Quando comparamos com a distribuição dos municípios que sofreram modificações no número de vereadores vemos que a concentração aumentou (77,6% dos municípios pertencem às regiões Sudeste e Nordeste), restando às demais regiões uma participação de 22,4%. Assim, os municípios mais atingidos se localizam naquelas duas regiões.

TABELA 8. QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS NO BRASIL, TOTAL E COM ALTERAÇÕES NO NÚMERO DE VEREADORES, POR REGIÃO, EM 2000 E 2004, EM PERCENTUAIS E ABSOLUTOS ENTRE PARÊNTESES.

	2000*	2004**
NORTE	8,1 (449)	4,9 (119)
NORDESTE	32,4 (1787)	38,3 (928)
SUDESTE	30,3 (1666)	39,3 (955)
SUL	21,1 (1159)	11,6 (281)
CENTRO-OESTE	8,1 (446)	5,9 (143)
BRASIL	100 (5507)	100 (2426)

*FONTE: CENSO DEMOGRÁFICO (IBGE, 2000).

** MUNICÍPIOS COM ALTERAÇÕES NO NÚMERO DE VEREADORES NAS ELEIÇÕES DE 2004 FONTE: TSE RESOLUÇÃO 21803/2004.

Lima Jr. (1983) demonstrou, para o caso brasileiro, a existência de diferentes subsistemas partidários nas regiões e estados brasileiros, com variação em sua fragmentação e composição partidária. Dessa forma, cabe questionar: há alguma especificidade regional na distribuição dos efeitos da alteração

do número de vereadores? Na tabela 9 observamos que a magnitude média difere por regiões ou grupos de regiões. As regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste apresentam, na simulação, magnitudes em torno de 12,7 enquanto que a região Sul e Sudeste têm valores que superam os 13 assentos. A alteração do número de vereadores provocou uma diminuição generalizada destes números; em 2004 tivemos que Norte e Sul se aproximaram, com 10 assentos em média, Sudeste e Centro-Oeste ficaram em torno dos 9,6 assentos e, mais isolado, o Nordeste com 9,3 assentos. Os valores têm diferenças pequenas, mas como são médias representam inflexão de relativa importância no cenário partidário e na representação política. O Nordeste permaneceu como a região com menor magnitude média.

TABELA 9. MAGNITUDES DISTRITAIS MÉDIAS POR REGIÃO, SIMULAÇÃO E ELEIÇÕES 2004, BRASIL.

REGIÃO	SIMULAÇÃO	ELEIÇÕES 2004	Nº DE MUNICÍPIOS
NORTE	12,9	10,2	119
NORDESTE	12,7	9,3	928
SUDESTE	13,4	9,7	955
SUL	14,1	10	281
CENTRO-OESTE	12,5	9,6	143
BRASIL	13,1	9,6	2426

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE

A alteração de postos nesta classificação recaiu sobre as regiões Norte e Sudeste, com elevação da posição da primeira e queda da segunda, em termos de magnitudes médias. Os resultados mostram que as regiões ficaram mais próximas entre si, ou seja, a distância entre as maiores e as menores magnitudes eleitorais diminuiu com as novas regras de 2004 (de 1,6 para 0,9), tendendo, portanto, para uma homogeneização regional dos seus padrões.

A tabela 10 indica que houve contração do sistema partidário em todas as regiões. A alteração do número de vereadores não foi capaz de alterar a ordem dessas regiões, isto é, o Norte permaneceu como a região com o maior número efetivo de partidos parlamentares, seguido da região Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Sul. O que a alteração provocou foi jogar os índices do Centro-Oeste, do Nordeste e do Sul para um padrão moderado de fragmentação partidária.

O Norte é a região com maior fragmentação no campo do sistema partidário eleitoral (Ne). Esta fragmentação segue alta das eleições até a distribuição das cadeiras legislativas (Np), mesmo considerando a alteração do número

TABELA 10. NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS ELEITORAIS (NE) E NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES (NP): SIMULAÇÃO E ELEIÇÕES 2004, EM MÉDIAS MUNICIPAIS, BRASIL.

REGIÃO	Nº EFETIVO DE PARTIDOS ELEITORAIS NE	Nº EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES NP SIMULAÇÃO	Nº EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES NP ELEIÇÕES 2004
NORTE	9,18	6,95	6,15
NORDESTE	6,72	5,28	4,78
SUDESTE	8,42	6,23	5,30
SUL	6,29	5,13	4,52
CENTRO-OESTE	7,23	5,57	4,92
BRASIL	7,22	5,59	4,88

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE

de vereadores por Câmara Municipal. Do outro lado, temos a região Sul com a menor fragmentação partidária, situando-se no patamar de média fragmentação quando depois da aplicação da nova regra de distribuição, igualmente seguindo por todos os indicadores. A região Centro-Oeste acompanha as médias brasileiras, praticamente repetindo seus números. Portanto, a mudança do número de vereadores não foi capaz de alterar o perfil básico de fragmentação partidária municipal quando consideramos as regiões comparativamente.

Em especial, comparando os valores das magnitudes com o de número efetivo de partidos parlamentares verificamos que a região Sul apresenta associação entre mais altas magnitudes com menores valores de fragmentação partidária. O previsto é grande magnitude eleitoral junto de grande fragmentação partidária. Portanto, uma relação direta. O Sul vai na contramão desta assertiva, ainda que o seu movimento interno tenha sido coerente com ela. É mais um exemplo de que o sistema eleitoral, por si, não é capaz de induzir totalmente o número de partidos no processo representativo.

Estes resultados nos confirmam que o sistema eleitoral opera uma redução da fragmentação partidária; a alteração do número de vereadores nas Câmaras (magnitude do distrito), em média, diminuiu a fragmentação partidária em todas as regiões. O tamanho da redução da fragmentação foi diferente em cada região, não se constituindo em um movimento linear e nem obedecendo ao tamanho da fragmentação existente. Essa constatação implica dizer que o formato do sistema partidário não é influenciado exclusivamente pelo sistema eleitoral, ainda que o papel das coligações possa ter sido importante.

TABELA 11. DESPROPORCIONALIDADE MÉDIA POR REGIÃO, SIMULAÇÃO E ELEIÇÕES 2004, BRASIL (ÍNDICE D).

REGIÃO	SIMULAÇÃO	ELEIÇÕES 2004
NORTE	22,8	28,6
NORDESTE	18,8	23,9
SUDESTE	20,1	28,1
SUL	15,6	21,4
CENTRO-OESTE	18,9	25,2
BRASIL	18,4	25,0

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE.

A questão da especificidade regional pode ser colocada para o problema da desproporção. Na tabela 11 vemos que a desproporção cresceu em todas as regiões, com um incremento maior na região Sudeste. E que a ordem das regiões, da mais a menos desproporcional, não se alterou.

Nesta ordem temos que as regiões Norte e Sudeste aparecem como aquelas que são mais desproporcionais na simulação. A seguir, praticamente idênticas na desproporção, temos as regiões Centro-Oeste e Nordeste. E por fim, com alguma distância, temos a região Sul. Destaque também para a diferença de desproporção para o Sudeste, que apresentou a maior distância entre a simulação e o resultado eleitoral de 2004 (8 pontos). Em relação às perdas e ganhos de apoio aos prefeitos, a região com menor perdas foi a Norte (35,0%), enquanto que a Nordeste foi a região com maiores valores (49,0%) (tabela 12).

TABELA 12. PERDAS E GANHOS DE ASSENTOS LEGISLATIVOS DA COALIZÃO DOS PREFEITOS ENTRE SIMULAÇÃO E ELEIÇÕES 2004, POR REGIÃO, EM MÉDIAS DOS PERCENTUAIS E DESVIO-PADRÃO, BRASIL.

REGIÃO	PERDAS E GANHOS MÉDIAS (%)	PERDAS E GANHOS MÉDIAS (DESVIO PADRÃO)
NORTE	35,0	29,1
NORDESTE	49,0	31,2
SUDESTE	42,2	30,5
SUL	43,9	26,7
CENTRO-OESTE	46,5	30,8
BRASIL	44,9	30,5

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE

No quadro regional há um sentido bem definido de menor concentração partidária *eleitoral* para menor concentração partidária *parlamentar* e maior

desproporção (região Norte) e, ao contrário, de maior concentração partidária eleitoral para maior concentração partidária parlamentar e menor desproporção (região Sul). Não se dá o mesmo na associação da magnitude com estes indicadores. Tanto a região Sul (na simulação) quanto a região Norte (eleição de 2004) apresentaram os maiores valores de magnitude média e, no entanto, tiveram valores diferentes no plano da concentração partidária (no Norte é menor e no Sul é maior) e na desproporção (no Norte é maior e no Sul é menor). Qual a explicação para essa diferença?

Como estabelecido pela literatura examinada, a associação entre menores concentrações partidárias no plano eleitoral e maiores concentrações partidárias parlamentares impactam a desproporção, ou seja, quanto mais concentrado é um sistema partidário parlamentar frente a um sistema partidário eleitoral bem menos concentrado, maior será a desproporção. Quando um sistema partidário eleitoral é menos concentrado, e sendo a fórmula eleitoral fortemente proporcional, também tende a haver um sistema partidário parlamentar menos concentrado. Em decorrência disto, a desproporção tende a ser mais baixa. Quando o sistema partidário eleitoral é mais concentrado, a fórmula eleitoral proporcional tende a preservar a concentração, portanto também com desproporção menor. Como Norte e Sul têm as mesmas regras eleitorais, é esperado que preservem a correspondência entre sistema partidário eleitoral e sistema partidário parlamentar. É isto que se observa quando comparamos a concentração de seus sistemas partidários. As desproporções devem ser semelhantes porque a fórmula eleitoral conduziria a um resultado sistêmico. E este resultado sistêmico surge na ordem das regiões (da maior a menor), que é preservada em todos os indicadores.

O que pode explicar a assimetria Sul-Norte é que os diferentes formatos de sistemas partidários eleitorais, na interação com as magnitudes distritais, acabam por produzir concentração partidária parlamentar e desproporções diferentes entre si. Esses diferentes sistemas partidários eleitorais são, em parte, resultado das dimensões sociológicas da existência dos partidos (Tavares, 1994; e Amorim/Cox, 1997). Cada sociedade, em um tempo histórico determinado, produz as condições necessárias para que certo tipo de organização política se torne realidade. No entanto, não podemos perder de vista que as magnitudes eleitorais acabam por influenciar este processo no sentido que apontamos anteriormente: *menor magnitude, maior concentração, maior desproporção*.

CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi determinar o efeito das regras do sistema eleitoral sobre a representação política nos 2426 municípios brasileiros que sofreram as alterações institucionais promovidas pelo Supremo Tribunal Federal em 2004. As eleições de 2004 serviram de controle para os resultados obtidos na simulação, que foi gerada a partir do regramento anteriormente vigente. O contraste entre os conjuntos de resultados, eleição e simulação, nos permitiu reconhecer os efeitos da referida alteração institucional.

Constatou-se que houve concentração do sistema partidário municipal²³, mas esta contração não foi suficiente para alterar a distribuição das forças políticas. Partidos com grande representação parlamentar perderam mais e partidos com pequena representação perderam menos. Apesar da preservação do multipartidarismo, verificou-se que houve incremento da desproporcionalidade, significando alargamento da distância entre preferências do eleitorado e real representação municipal. Os prefeitos, de maneira geral, não foram seriamente atingidos na manutenção de suas coalizões de apoio. A fragmentação partidária nos pequenos municípios também esteve presente, elidindo a questão da presumida homogeneidade local. As regiões, ainda que preservando posições relativas, tenderam para a homogeneidade nos indicadores.

Os resultados confirmaram as proposições fundamentais da literatura sobre sistemas eleitorais proporcionais acerca dos efeitos da magnitude dos distritos sobre a concentração de partidos e a proporcionalidade da representação (especialmente quando consideramos seus efeitos mecânicos), e sobre certa independência na constituição do formato do sistema partidário em relação ao sistema eleitoral, no contexto das eleições proporcionais. Quanto maior a magnitude distrital, maior a fragmentação partidária e maior a proporcionalidade do sistema. E quanto à concentração do sistema partidário vimos que houve variação regional, indicando que estes também respondem a causas outras, e não apenas aos efeitos do sistema eleitoral.

Os impactos da alteração do número de vereadores não foram fortemente significativos para a vida política brasileira. Não houve oligarquização do sistema partidário, apenas um incremento da desproporcionalidade, o que deixou a representação política menos robusta. Talvez o maior impacto tenha sido desafiar o Congresso nacional a agir, propondo normas, que

23. De um sistema de alta para média fragmentação, com destaque ao fato de que os valores encontrados se situaram nos limites dos intervalos.

se revelaram como um meio-termo entre as duas legislações anteriores. A partir dos resultados alcançados, podemos dizer que não há chance desta legislação gerar um novo sistema partidário.

Uma mudança no espectro partidário no Brasil necessitaria de modificações organizacionais fortes, como por exemplo, cláusulas de barreira mais elevadas, exigência de maior grau de nacionalização, retirada dos benefícios eleitorais em participar de uma coligação, estrangulamento financeiro nas campanhas, alteração da distribuição de tempos dos programas eleitorais televisivos e radiofônicos, etc.

As eleições locais, a partir de 2012, foram normatizadas pela Emenda Constitucional 58/2009. Tal emenda trouxe uma nova distribuição de cadeiras nas Câmaras de Vereadores. Considerando nossos resultados, a Emenda revela-se, quando comparada com a norma do TSE de 2004, mais incrementadora de Câmaras com um número maior de vereadores. Ela é capaz de elevar o número de assentos parlamentares em cada Câmara, incrementando a fragmentação partidária e provocando a diminuição da desproporção. No entanto, sua distribuição é mais modesta e moderada que a disposição de 1988, que fazia variar entre 9 e 21 assentos municípios que tivessem até um milhão de eleitores. De forma geral, o Congresso brasileiro, retomando a iniciativa política, voltou a incrementar a fragmentação partidária e diminuir a distância entre o voto e a representação parlamentar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E FONTES

Abranches, S.H.H. (1988). Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados Revista de Ciências Sociais*, 31(1) 5-34.

Ames, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Amorim Neto, O.; Cox, G.W. (1997). Electoral institutions, cleavage structures, and the number of parties. *American Journal of Political Science*, 41(1) 149-174.

Bingham Powell Jr., G. (2000). *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven: Yale University Press.

Blais, A. (1988). The classification of electoral systems. *European Journal of Political Research*, (16) 99-110.

Blais, A.; Carty, R.K. (1991). The psychological impact of electoral laws: measuring Duverger's elusive factor. *British Journal of Political Science*, (21) 79-98.

Castro, I.E. (1992). *O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil.

Carvalho, N.R. (2003). *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan.

Código Eleitoral (1965). Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/sumarios/sumario-codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>.

Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Cox, G.W. (1997). *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Denisov, A. e Kirichenko, M. (1959). *Derecho Constitucional Soviético*. Moscou: Ediciones em Lenguas Extranjeras.

Druckman, J.N.; Green, D.P.; Kuklinski, J.H.; Lupia, A. (2011). *Cambridge Handbook of Experimental Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.

Duverger, M. (org.). (1950). *L'influence des systems électoraux sur la vie politique*. Paris: Librairie Armand Colin.

Duverger, M. (1970). *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Duverger, M.; Sartori, G. (1988). *Los sistemas electorales*. San José: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.

Grohmann, L.G.M. (1997). Santa Catarina: formato e tendências do sistema partidário.

In Lima Jr., O. B. *O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências – 1982-94*. Rio de Janeiro, FGV Editora.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000). Censo Demográfico. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004). Pesquisa de Informações Básicas Municipais/ Perfil dos Municípios Brasileiros/ Gestão Pública 2004. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2004/default.shtm>. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005). Pesquisa de Informações Básicas Municipais/ Perfil dos Municípios Brasileiros/ Gestão Pública 2004. Recuperado 15 de outubro de 2015, <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv28141.pdf>

Kerlinger, F.N. (1980). *Metodologia de Pesquisa em Ciências Sociais: um tratamento conceitual*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária.

Jones, M. P. (1993). The political consequences of electoral laws in Latin America and the Caribbean. *Electoral Studies*, 12(1) 59-75.

Laakso, M; Taagepera, R. (1979) Effective number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1) 3-27.

Lijphart, A. (1989). *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989.

Lijphart, A. (1994). *Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

Lijphart, A. (2003). *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo de 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Lima Jr., O. B. (1983). *Partidos políticos brasileiros, a experiência regional e federal: 45 a 64*. Rio de Janeiro: Edições Graal.

Loosemore, J.; Hanby, V.J. (1971). The theoretical limits of maximum distortion: some analytic expressions for electoral systems. *British Journal of Political Science*, 1(4) 467-477.

Madison, J.; Hamilton, A.; Jay, J. (1993). *Os Artigos Federalistas*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira.

Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Peixoto, V.M., Goulart, N.L.M. (2014). Evolução da competição eleitoral municipal no Brasil (1996 a 2012). *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, 23(2) 41-63.

Rae, D.W. (1977). *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*. Madrid: Ediciones CITEP.

Shugart, M. S. (1988). *Duverger's rule, district magnitude, and presidentialism*. Thesis of Doctor of Philosophy in Political Science, University of California, Irvine.

Taagepera, R.; Shugart, M. S. (1989). *Seats and Votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.

Tavares, J.A.G. (1994). *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

Tribunal Superior Eleitoral. (2014). Recuperado 15 de maio de 2017, http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/informacoes_dados_estatisticos_eleicoes_2014_web.pdf