

RIEM

REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO VIII · Nº 15 · PRIMER SEMESTRE · ENERO-JULIO 2017 · SANTIAGO DE CHILE

AÑO VIII · Nº 15 · PRIMER SEMESTRE · ENERO-JULIO 2017 · SANTIAGO DE CHILE

Artículos de Investigación

+ “La política internacional subnacional de un municipio intermedio: reflexiones sobre el caso Bahía Blanca”
María Sol Herrero

+ “Policy Metaphors and Deep Local Democracy: the Case of the Chilean Neighbourhood Recovery Programme”.
Simón Escoffier Martínez

+ “Prevenção e combate à corrupção, transparência e acesso à informação: a percepção dos conselheiros gestores de educação da cidade de Vilhena”
Alexandre de Freitas Carneiro, Fernando Nolasco Gonçalves, Sidney Rodrigues, Francisco Emanuel Silveira, Aline Gaspar Pereira

Artículos de Investigación

+ “Descentralización tributaria. El uso de la técnica jurídica del impuesto cedido español, como medio de vigorización financiera del municipio mexicano”
Enoc Alejandro García Rivera

+ “Empresas municipales en el ordenamiento jurídico nicaragüense: marco jurídico, vigencias y vacíos”
Amadeus J. García Dávila, J. Bautista Arrien Somarriba

+ “Exploración de patrones políticos subnacionales en Chile. Ideas sobre el autoritarismo dual”
Francisco Vega Duarte, María José Grego Candia



www.revistariem.cl

RIEM

REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO VIII · Nº 15 · PRIMER SEMESTRE · ENERO-JULIO 2017 · SANTIAGO DE CHILE



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DE CHILE



INSTITUTO CHILENO
DE ESTUDIOS
MUNICIPALES

Año VIII - N° 15 - Primer Semestre
Enero-Julio de 2017, Santiago, Chile
Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile
171 páginas

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.** **María Sol Herrero**
"La política internacional subnacional de un municipio intermedio: reflexiones sobre el caso Bahía Blanca".
- 35.** **Simón Escoffier Martínez**
"Policy Metaphors and Deep Local Democracy: the Case of the Chilean Neighbourhood Recovery Programme".
- 65.** **Alexandre de Freitas Carneiro, Fernando Nolasco Gonçalves, Sidiney Rodrigues, Francisco Emanuel Silveira, Aline Gaspar Pereira**
"Prevenção e combate à corrupção, transparência e acesso à informação: a percepção dos conselheiros gestores de educação da cidade de Vilhena".
- 93.** **Enoc Alejandro García Rivera**
"Descentralización tributaria. El uso de la técnica jurídica del impuesto cedido español, como medio de vigorización financiera del municipio mexicano".
- 121.** **Amadeus J. García Dávila, J. Bautista Arrién Somarriba**
"Empresas municipales en el ordenamiento jurídico nicaragüense: marco jurídico, vigencias y vacíos".
- 151.** **Francisco Vega Duarte, María José Grego Candia**
"Exploración de patrones políticos subnacionales en Chile. Ideas sobre el autoritarismo dual".

1

LA POLÍTICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL DE UN MUNICIPIO INTERMEDIO: REFLEXIONES SOBRE EL CASO BAHÍA BLANCA¹

THE ARGENTINEAN INTERMEDIATE MUNICIPALITIES AND THE SUBNATIONAL INTERNATIONAL POLITICS: REFLECTIONS ON THE BAHÍA BLANCA CASE

María Sol Herrero²

Recibido: 30/04/2017

Aceptado: 10/07/2017

RESUMEN

El artículo examina la política internacional subnacional del Municipio de Bahía Blanca (Provincia de Buenos Aires, República Argentina) en el periodo 2007-2015 indagando sobre las temáticas abordadas, los objetivos perseguidos, los medios instrumentados para alcanzarlos y los actores intervinientes. Dada la primacía de investigaciones centradas en provincias, ciudades metropolitanas y grandes aglomeraciones urbanas, el estudio se focaliza en el desempeño de una ciudad intermedia abocándose a la utilización de una metodología precisa y válida que logre reflejar las singularidades de la política internacional subnacional implementada por dichos actores.

1. Este artículo es producto de la investigación desarrollada en el marco de una Beca Doctoral de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (Argentina) y de la participación en dos proyectos de investigación radicados en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) "Actores y dinámicas en las estrategias de desarrollo local: el rol de los gobiernos municipales en la generación de políticas de gestión internacional", financiado por el período 2014-2017 por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de la República Argentina y "Espacios subnacionales y actores locales: dinámicas y procesos en el desarrollo de estrategias de participación internacional" acreditado durante 2015-2017 en el Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores-Secretaría de Políticas Universitarias-Ministerio de Educación de la República Argentina.

2. Doctoranda en Ciencias Sociales (UNLU). Planta Estable en el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL), de la UNICEN, Tandil, Argentina. Contacto: herrerosol@gmail.com

PALABRAS CLAVE: municipios intermedios, política internacional subnacional, República Argentina, Bahía Blanca.

ABSTRACT:

The article examines the subnational international policy of the Municipality of Bahía Blanca in the period 2007-2015. It looks at the policy's topics, its objectives, means, and stakeholders.

Given the abundance of research focused on provinces, metropolitan cities and large urban agglomerations, this study focuses on the performance of intermediate cities. The paper constructs a precise and valid methodology that reflects the singularities of the subnational international policy implemented by municipality stakeholders. Consequently, it firstly contributes by providing an analytical framework that addresses stakeholders' actions at the international level. Secondly, the paper applies this approach to the specific case of a medium-level Argentinean municipality.

KEY WORDS: *intermediate municipalities, subnational international policy, Argentina, Bahía Blanca.*

1. INTRODUCCIÓN

A comienzos del siglo XXI, resulta indiscutible el rol protagónico que los gobiernos municipales ejercen sobre las dinámicas sociales, políticas y económicas contemporáneas. A pesar de no ser considerados como sujetos de Derecho Internacional, intervienen a través de la implementación de diversas estrategias que les permiten obtener del contexto global diversas herramientas, recursos y aliados para satisfacer sus necesidades domésticas.

Los hermanamientos, los acuerdos bilaterales, las redes internacionales de ciudades, los proyectos de cooperación, la promoción industrial, turística, cultural y comercial transfronteriza, la participación en ferias y misiones comerciales (Duchacek, 1986; Soldatos, 1990; Paquin, 2004; Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008; Ponce Adame, 2011), constituyen nuevos escenarios de actuación que han contribuido a redefinir la relación global-local planteando nuevos desafíos a los estados subnacionales³.

3. El uso del vocablo subnacional no es unánime: existen estudios que adoptan la expresión "entidades subestatales para respetar la distinción entre estado y nación" (Romero, 2004: 48), el empleo del término subnacional es el más difundido y empleado "tanto el "actor subnacional" como el "actor subestatal" derivan de un mismo concepto integral: el "Estado-Nación" [por lo cual] su uso resulta equivalente e indistinto" (Zubelzú, 2008:36).

Esta situación ha derivado en una profundización de los debates académicos y políticos-institucionales respecto de la conceptualización de dichas actividades, sus características y sus alcances. En Argentina, país donde se radica la investigación, de los estudios empíricos sobre la participación internacional subnacional tienen primacía aquellos focalizados a nivel provincial (Colacrai y Zubelzú, 1998; Colacrai y Zubelzú, 2004; De Marsilio, 2006) sobre los que ponen su eje en los gobiernos municipales (Dabat, 2004; CIPPEC, 2012). Dichos trabajos constatan la existencia de estrategias de inserción internacional en la generalidad de los gobiernos provinciales, de las grandes ciudades metropolitanas, así como en capitales de provincias.

Por el contrario, en este estudio se toman ciudades de menor tamaño poblacional -las intermedias- buscando ampliar el universo analítico para captar las características singulares de la inserción internacional de estos territorios. Se las define como aquellas que, en promedio, contienen entre 50.000 a 400.000 habitantes- (Vapñarski y Gorojsvsky, 1990), poseen importantes potencialidades al estar dotadas de una masa crítica institucional y empresarial más elevada que el resto de los centros urbanos, lo que les confiere un conjunto de recursos técnicos, económicos y financieros y una capacidad de innovación y de emprendimiento destacados (Michelini y Davies, 2009). De esta manera, se pretende ofrecer un aporte en un sentido, teórico -al proponerse avanzar en la generación de un marco analítico que permita dar cuenta del accionar internacional dichos actores- y empírico, -al aplicar dicho abordaje al caso concreto de un municipio de la República Argentina-.

En este marco general, se examinará la política internacional subnacional del Municipio de Bahía Blanca en el periodo 2007-2015 indagando sobre las temáticas abordadas, los objetivos perseguidos, los medios instrumentados para alcanzarlos y los actores intervinientes.

Dicha selección encuentra su justificación en una serie de características dentro del universo bonaerense que lo hacen apto como referente empírico para orientar futuros análisis comparativos de mayor complejidad: a) es un centro urbano de gran jerarquía con 301.572 habitantes (INDEC, 2010) siendo la tercera ciudad más importante del interior bonaerense luego de la capital provincial (La Plata) y del Partido de Gral. Pueyrredón; b) aporta el 2,3 % del Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Buenos Aires; c) posee el puerto con mayor calado a nivel nacional constituyéndose en uno de los principales nodos logísticos del interior del país; d) su economía tiene un alto grado de desarrollo e impacto externo; e) es centro institucional-administrativo de la región sur bonaerense y norpatagónica, en su territorio se emplazan gran cantidad de organismos públicos y privados con una importante trayectoria internacional y f) representa un caso singular de gestión

internacional, al ser uno de los únicos cuatro municipios intermedios del interior bonaerense en contemplar dentro de su estructura municipal un Área de Relaciones Internacionales durante el período analizado.

En cuanto a la organización del texto, en el primer apartado se presentará el marco analítico que se utilizará para el caso de estudio. En segunda instancia, se reseñará brevemente el perfil socio-demográfico, la estructura económico-productiva, infraestructura y dimensión del comercio exterior. Seguidamente, se ahondará en su estructura institucional público-privada, identificando los principales actores y organismos que guardan relación con la inserción internacional de la ciudad.

Por último, se realizará un recorrido histórico acerca de los aspectos políticos-institucionales en los que se contextualizó la política internacional subnacional para, luego, proceder al análisis de las estrategias.

2. MARCO ANALÍTICO PARA EL CASO DE ESTUDIO: DIMENSIONES DE ANÁLISIS Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

En el presente apartado se presentarán los lineamientos teóricos y metodológicos que guiarán el análisis.

Partiendo de considerar que la participación externa de las entidades subnacionales se encuentra materializada a través de la «política internacional subnacional», se la define como la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional a través de una estrategia tendiente a aprovechar, articuladamente, las necesidades del territorio con las oportunidades del contexto exterior (Calvento, 2016).

En Argentina, tales contactos se producen a partir de una relación complementaria y colaborativa con el Estado nacional (Russell, 2010; Colacrai, 2013), que posibilita compartir parte del núcleo blando de la política exterior (Salomón, 2007). En este marco, los gobiernos locales no fijan el contenido de la política exterior -es decir el “qué”, dado que esa es un área reservada al gobierno nacional- pero tienen posibilidades de influir en el “cómo” (Colacrai y Zubelzú, 2004).

En base a los análisis pre-existentes y teniendo en cuenta trabajos previos (Calvento, Lorenzo y Herrero, 2014) se han definido dos dimensiones para describir y sistematizar la participación internacional de las ciudades in-

termedias: las estrategias de relacionamiento institucional internacional y las políticas de posicionamiento internacional. Las mismas incluyen las estrategias reseñadas por Borja y Castells, 1997; Romero, 2004; Vigevani, 2006; Salomón, 2007; Batista, Jakobsen, y Evangelista, 2008, entre otros, y retoman elementos de las clasificaciones establecidas por García Segura (1996), teniendo en cuenta que contemplan estrategias de presencia directa e indirecta, principalmente de carácter formal, desarrolladas en el ámbito transregional y global, que implican políticas de cooperación. En ese sentido, las estrategias de relacionamiento institucional internacional agrupan a los vínculos formales, directos e indirectos, que se establecen con la finalidad de generar, especialmente, vías de cooperación política y técnica en el ámbito transregional y global, operacionalizándose a través de dos subdimensiones: relaciones de carácter bilateral y multilateral.

Las relaciones bilaterales se materializan a través de acuerdos entre ciudades o entre instituciones internacionales para establecer vínculos que incluyan el intercambio de experiencias relativas a cuestiones de la realidad local, así como la búsqueda de soluciones a los problemas comunes. Dentro de este tipo de relaciones, la estrategia más utilizada es la de los hermanamientos de ciudades, aunque también pueden registrarse otros tipos de acuerdos bilaterales como actas, y convenios de cooperación.

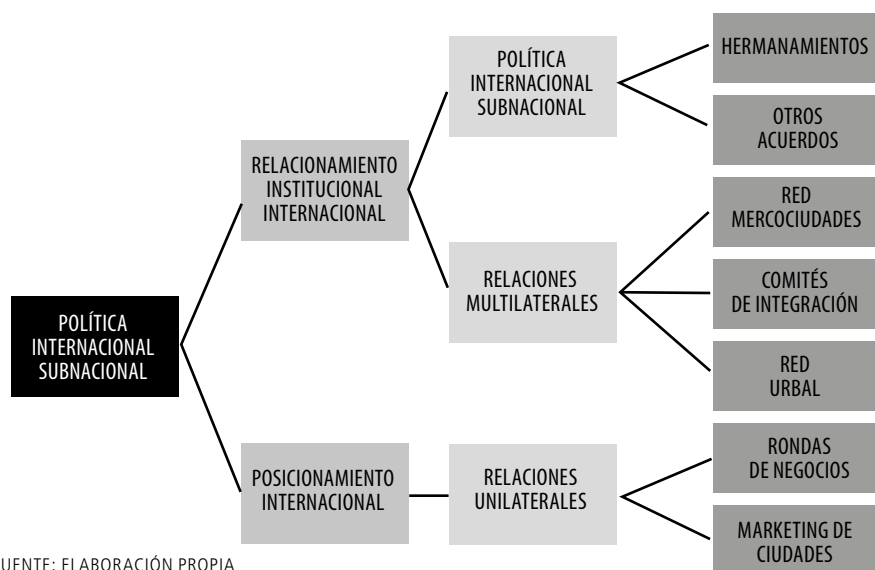
Respecto a las relaciones multilaterales, estas se conforman a través de redes u organizaciones de ciudades, permitiendo una inserción más dinámica que amplía el intercambio de información y experiencias. En las relaciones multilaterales distinguimos entre las transregionales y globales, considerando en las primeras a la Red de Mercociudades, al Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del Mercosur (FCCR) y a los Comités de Integración, entre otras iniciativas; en tanto que, en las segundas la Red de Cooperación Internacional Descentralizada URBAL es la más destacada.

En cuanto a las herramientas de posicionamiento internacional, son aquellas de carácter unilateral desarrolladas con el objetivo de promocionar y posicionar en el exterior a los actores subnacionales. Entre ellas se diferencian las políticas locales de comercio exterior, como las Rondas de Negocios y Misiones Comerciales; de las políticas que promueven el establecimiento de una imagen territorial, como las políticas de Marca-Ciudad. En ese sentido, las políticas municipales de comercio exterior fomentan las actividades de exportación a través del asesoramiento, brindando información y capacitación sobre el comercio internacional a los interesados; y de la intermediación, estructurando redes de contactos internacionales a través de la conformación de Rondas de Negocios y Misiones Comerciales y la parti-

cipación en Ferias Internacionales. Por su parte, el marketing de ciudades es una política pública, creada y coordinada por el gobierno subnacional, destinada a potenciar las capacidades de los territorios, desplegar sus ventajas competitivas y posicionarlos nacional e internacionalmente.

En relación a estas dimensiones adoptadas para describir y analizar la participación internacional del municipio de Bahía Blanca debe dejarse explicitado que las mismas no serán analizadas como compartimentos estancos, sino como variables que sólo pueden entenderse en el marco de la realidad político-institucional, económico-productiva y socio-demográfica del estado subnacional seleccionado como referente empírico del trabajo.

FIGURA N° 1
DIMENSIONES DE POLÍTICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En cuanto a la estrategia metodológica, ésta se sustentó en un estudio de caso a través de un diseño de investigación mixto con triangulación de métodos (Forni, 2009), de aplicación independiente y resultados complementarios (Todd y Nerlich, 2004).

El enfoque de la investigación contempló el análisis de fuentes primarias, principalmente de diversos documentos oficiales e institucionales (Reyes y Hernández, 2008) emitidos por organismos oficiales. Esta fundamentación documental aparece como testimonio de información original a partir de la

evidencia directa de personas u organismos involucrados en el tema-objeto de estudio dado que por considerar que cualquier política pública genera un sinnúmero de documentos escritos que es necesario reconocer, seleccionar y examinar (Müller, 2006). Se utilizaron documentos e informes de gestión emitidos por distintos organismos gubernamentales, normativa municipal, ordenanzas, decretos, gacetillas de prensa, boletines oficiales, información publicada en medios gráficos y digitales del ámbito local, entre otros.

Dicha compilación y análisis se complementó con la realización de entrevistas semiestructuradas⁴ a actores centrales del municipio seleccionado. Además de obtener la voz de aquellos sobre los cuales no se contaba con posicionamientos documentados, éstos sirvieron para jerarquizar la masa de información recolectada sobre los varios tipos de documentos -normativos, institucionales, de gestión, comunicación, etc.- interpretarla y aportarle un orden y coherencia (Müller, 2006).

De esta manera, se apeló entonces a una “triangulación en la recolección de datos” con el objetivo de contrastar un determinado conjunto de observaciones con otros (Forni, 2009) utilizando complementariamente las técnicas de recolección interactivas (entrevistas exploratorias) y no interactivas (análisis documental) (Reyes y Hernández, 2008).

El análisis e interpretación de los datos no fue un proceso disociado de la recolección sino que ambos se desarrollaron de manera simultánea y complementaria (Hernández Sampieri; Fernández y Baptista, 2006).

En cuanto a los alcances de la investigación, en lugar de la generalización, adopta relevancia el criterio de “transferencia” o “traslado” (Maxwell, 1992; Hernández Sampieri, Fernández y Baptista 2006), que hace referencia a la posibilidad de que los resultados puedan aplicarse a otros contextos similares, entendiendo este proceso no como una transferencia directa, sino brindando pautas generales para futuros estudios sobre el mismo problema, y la posibilidad de visualizar reflexiones similares en otros ambientes.

4. Dichas entrevistas fueron realizadas durante en el año 2015 recabando los testimonios de Guillermina Inchausti (Encargada de la Agencia de Desarrollo), Silvia Cordinalesi (Directora de Ceremonial del Municipio), Rafael Puelma Claro (Cónsul de Chile en Bahía Blanca), Elisa Quartucci (Concejal) y Laura Benedetti (Subsecretaria de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Sur).

3. CARACTERIZACIÓN SOCIO-ECONÓMICA, ACTORES E INSTITUCIONES VINCULADAS A LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DEL MUNICIPIO DE BAHÍA BLANCA

En Argentina, el sostenido proceso de urbanización ha acrecentado la participación relativa de las aglomeraciones de tipo intermedio, que han ido adquiriendo una posición destacada: de los 2.164 municipios de Argentina, aproximadamente 109 pertenecen a la categoría de municipios intermedios. En conjunto, contienen cerca de 15.000.000 de habitantes (INDEC, 2010), el 40% de la población del país.

La mayor cantidad de municipios intermedios se encuentran concentrados en cuatro provincias: Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Buenos Aires, las cuales registran más de 5 localidades de ese tamaño. El caso de la provincia de Buenos Aires resulta distintivo, ya que contiene a 40 municipios de tales características, es decir, el 43% del total de municipios intermedios argentinos.

Dentro de esta caracterización se encuentra el Municipio de Bahía Blanca conformado por la ciudad homónima, cabecera del partido, y las localidades de Ingeniero White, General Daniel Cerri y Cabildo. Abarca una superficie de 2.247 km² y está ubicado geográficamente a 647 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el sudoeste de la provincia, limitando con los partidos de Villarino, Tornquist, Coronel Pringles y Coronel Rosales.

Según el último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010, registra un total de 301.572 habitantes (INDEC, 2010), convirtiéndose en el decimoséptimo puesto a nivel nacional y la tercera ciudad más importante del interior bonaerense luego de la capital provincial (La Plata).

Herrero (2014) define al distrito bahiense como uno de los principales nodos logísticos del interior del país: su conexión con el resto del país esta facilitada por rutas nacionales y provinciales, vías férreas y aéreas. La vinculación de economías regionales del sudeste bonaerense y el norte patagónico con los mercados internacionales se realiza a través del complejo portuario -conformado por Puerto Rosales, Puerto Ingeniero White y Puerto Galván- el único del país que permite operar con buques de gran calado por su profundidad de 50 pies.

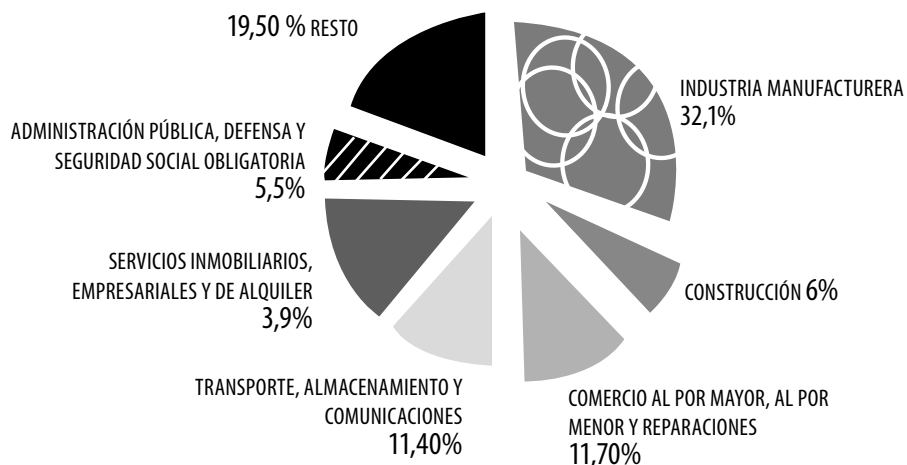
Desde una perspectiva económica, constituye un importante centro industrial y de servicios dotado de una estructura productiva amplia y diversificada, lo cual se evidencia en los últimos datos disponibles sobre la desagregación

MAPA N°1
UBICACIÓN GEOGRÁFICA MUNICIPIO DE BAHÍA BLANCA,
PROVINCIA DE BUENOS AIRES, REPÚBLICA ARGENTINA



FUENTE: EDICIÓN PROPIA EN BASE A IMÁGENES EXTRAÍDAS DE WWW.FILKHBR.COM

GRÁFICO N°1
ESTRUCTURA RELATIVA DEL PBG DE BAHÍA BLANCA. AÑO 2003



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS DATOS DISPONIBLES EN DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

municipal del Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Buenos Aires. Realizando un análisis desagregado de dichos datos se observa, en primer lugar, que el Producto Bruto Geográfico (PBG) municipal para el año 2003 era del 2,3 % del total provincial, dato no menor si se tiene en cuenta que el PBG se concentra en los partidos del conurbano bonaerense (Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires, 2003)⁵.

Debido a las características de su puerto, Bahía Blanca ocupa un lugar relevante en la participación de las exportaciones nacionales: desde hace una década, su participación es de un 10% en toneladas exportadas y de un 6% en el monto FOB⁶, lo cual significa que cada 100 toneladas que exporta el país, 10 salen por Bahía Blanca, ocupando el tercer puesto del ranking de aduanas con mayor volumen de exportaciones, y el quinto en monto de operaciones anuales (CREEBBA, 2015). Brasil y China han sido los principales destinatarios del 55% de las toneladas exportadas, destacando productos tales como trigo, petroquímicos, polímeros de etileno, urea, polietilenos y policloruro de vinilo (PVC), malta, cebada, combustibles como el propano y el gas licuado de petróleo (GLP), soja, aceites vegetales de soja y girasol, polímeros de etileno y pesquería (CREEBBA, 2015).

De lo anterior se desprende que el perfil exportador local está asociado con las cadenas productivas agroindustrial, petroquímica y de combustibles. Dentro de los veinte principales productos exportados, más de la mitad reciben algún grado de transformación dentro de Bahía Blanca, lo cual impacta favorablemente en el entramado productivo local (Herrero, 2016).

Ahora bien, esta diversificada estructura productiva se materializa en la presencia de gravitantes cámaras empresariales con asiento en la ciudad, entre otras: la Unión Industrial Bahía Blanca (UIBB), la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios (APYME); la Corporación del Comercio, Industria y Servicios de Bahía Blanca, el Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense (IDEB), la Bolsa de Cereales, Oleaginosos, Frutos y Productos de Bahía Blanca, la Bolsa de Comercio de Bahía Blanca, el Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, (Herrero, 2016).

5. Al 2017, no se reportan mediciones actualizadas de dicho indicador.

6. Cláusula de comercio internacional, que se utiliza para operaciones de compraventa en que el transporte de la mercancía se realiza por barco. Acrónimo del término en inglés Free On Board, "franco a bordo, puerto de carga convenido". (www.aduanaargentina.com)

Adicionalmente, dentro del complejo entramado institucional se destacan dos universidades nacionales de gestión pública: la Universidad Nacional del Sur (UNS) y la Universidad Tecnológica Nacional-Facultad Regional Bahía Blanca (UTN-FRBB), y también la sede administrativa de la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO). La interacción de dichas instituciones con el sector productivo local y regional, vinculado al mercado interno y al comercio internacional, es múltiple y abarca variadas dimensiones cuyo análisis excede el presente trabajo.

Por otro lado, la presencia de consulados y de organizaciones de migrantes en su territorio, representan una consecuencia directa de la importancia histórica y contemporánea de los procesos migratorios en este distrito: es asiento de 7 oficinas consulares (Brasil, Chile, Dinamarca, España, Francia, Italia y Noruega), y cuenta con más de una veintena de organizaciones y asociaciones de extranjeros europeos y latinoamericanos, que favorecen sin duda la red de vinculaciones y proyección internacional del municipio (Nicolao, 2015)⁷.

En suma, estos elementos permiten afirmar que la ciudad cumple con la caracterización de Michelini y Davies (2009) respecto de las aglomeraciones intermedias: constituye un polo de desarrollo económico, centro comercial, financiero e institucional que dinamiza el interior bonaerense y, más aún, extiende su influencia al centro y sur argentino. Además, desempeña un rol relevante a escala nacional, dada su importante infraestructura portuaria, vial y ferroviaria, su diversidad de sectores productivos, sus características geográficas y la alta calificación de sus recursos humanos, que permiten su proyección como actor subnacional al ámbito internacional. Dichas particularidades están acompañadas por la diversidad y cantidad del entramado público- privado local, que evidencian la dimensión de su masa crítica institucional y empresarial que le otorga especial particularidad como centro institucional-administrativo de la región sur bonaerense y norpatagónica, que, además, constituye uno de los pilares sobre los que se edificó la política internacional el Municipio de Bahía Blanca.

7. Como rasgo singular, la ciudad cabecera constituye una tradicional receptora de migraciones internacionales, contando al 2010 con un total de 13.502 extranjeros, que representa el 4,48% de su población total, superando sensiblemente la media del interior bonaerense (3,8%). Más del 70% de esta población es originaria de países limítrofes, siendo la comunidad chilena la más importante dentro de ese grupo, pero también residen en el partido migrantes de distintos países europeos y asiáticos (INDEC, 2010).

4. LA POLÍTICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL DEL MUNICIPIO DE BAHÍA BLANCA: ASPECTOS POLÍTICOS-INSTITUCIONALES

4.1 ASPECTOS INSTITUCIONALES

Para analizar el rol internacional asumido por el Municipio de Bahía Blanca durante el período 2007-2015, es necesario realizar algunas consideraciones que involucran décadas previas.

Durante la gestión del Agrimensor Jaime Linares, intendente durante tres períodos consecutivos del 1991 al 2003, en el marco de la puesta en marcha del Plan Estratégico de Bahía Blanca del año 1999, se impulsó el “Programa de identidad y posicionamiento de Bahía Blanca”, el cual tuvo como objetivo incrementar la acción de la ciudad en Redes de Ciudades buscando la promoción de las oportunidades a través de políticas de intercambio y cooperación entre municipios en temáticas relacionadas con la formación y mejoramiento de los recursos humanos, fomento de nuevas actividades productivas para ampliar la base económica; promoción y posicionamiento de la ciudad tanto a nivel nacional como internacional.

Para cumplimentar estos propósitos, se formularon los proyectos: “Consolidación de Bahía Blanca en las redes de Mercociudades y URB-AL” y el “Plan de Marketing de Ciudad”, cuyos lineamientos principales serán abordados posteriormente.

A partir del año 2007, con la asunción del Dr. Cristian Breitenstein⁸, apareció un gran interés en potenciar el rol internacional a través de la diversificación de las estrategias de vinculación internacional y la redinamización de actividades informales de mandatos anteriores. Esto respondió, en primer lugar, a la existencia de una trayectoria anterior, a los cambios en el modelo político y económico argentino, favorable para ciudades de tamaño intermedio como Bahía Blanca, pero también a la propia concepción del nuevo funcionario, al concebirlas como herramientas necesarias para la

8. Anteriormente a su asunción cumplió funciones como Concejal de Bahía Blanca por dos períodos legislativos consecutivos: años 1999-2003 y 2003-2007. También fue Asesor del Consejo de la Magistratura de la Nación, de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires y cumplió similar función en la de Diputados de la Nación. De profesión Abogado, recibido en la Universidad de La Plata, luego obtuvo el título de Licenciado en Filosofía, otorgado por la UNS, donde también se desempeñó como docente. Esta incursión en ámbitos locales, provinciales y nacionales, como así también su paso por la docencia universitaria, fueron experiencias cruciales que lo llevaron a generar una serie de cambios en su gestión como Intendente, tanto en la visión sobre el rol que debía cumplir Bahía Blanca, como así también en la necesidad de nuevas (Herrero, 2014).

gestión municipal (Herrero, 2016).

En consonancia con esta nueva percepción, en su primer discurso, aseguró que crearía dentro de la propia estructura municipal una Agencia de Relaciones Internacionales, *“para vincularnos con el mundo e ir a buscar lo que nos ofrece, mostrando el potencial de toda la región”* (Breitenstein, 2007).

Esta iniciativa se materializó en el Decreto 110 N° 1.808 del año 2008, que reglamentó la creación de una dependencia gubernamental específica bajo jurisdicción directa del intendente⁹. La misma permitiría que las iniciativas de vinculación internacional adquirieran carácter institucional regular con el objetivo de: *“maximizar la inserción de Bahía Blanca en el mundo otorgándole una adecuada visibilidad dentro del marco global, desarrollando estrategias en coordinación con los tres niveles de gobierno, y el conjunto de actores públicos y privados cuyas dinámicas contribuyan a la conformación de una plataforma común para la internacionalización de Bahía Blanca entre los cuales se encuentran Universidades, organizaciones no gubernamentales, colectividades extranjeras, Consulados y agencias consulares, instituciones de difusión de culturas extranjeras, entidades de promoción económica, entre otros”* (www.bahiablanca.gov.ar).

En un inicio, esta Agencia dependió directamente de la intendencia y posteriormente, por modificaciones en el organigrama, pasó a funcionar en la órbita de la Secretaría de Gobierno. No obstante, el carácter de «Agencia» le imprimió cierta transversalidad en su operatoria.

En esta etapa, según Di Meglio y Nicolao (2016), los recursos de planificación disponibles provinieron, principalmente, de agencias provinciales, nacionales e internacionales vinculadas directa o indirectamente a la temática. En términos de infraestructura, tuvo edificio propio, lo cual representó un símbolo de cierta independencia en sus funciones; igualmente se le asignó presupuesto, aunque los recursos establecidos eran escasos, y contaba con personal altamente capacitado para desempeñar funciones en la misma.

Adicionalmente, se establecieron vinculaciones con otras dependencias creadas durante el mismo período como, por ejemplo, la Agencia de Desarrollo (creada por ordenanza N° 14.640, en 2008), la Agencia Municipal de Ciencia y Tecnología y el Consorcio de Promoción y Desarrollo de las Actividades Turísticas (creado por ordenanza N° 14.494 en 2007).

Durante 2007-2011, las definiciones de actuación internacional bahiense es-

9. Al conformarse como agencia supondría una posición transversal en el organigrama. Desde el año 2010, por una cuestión administrativa interna paso a depender de esa secretaría sin por eso modificar el vínculo con el intendente.

tuvieron determinadas positivamente por la creación de la Agencia que, aunque presentó una posición no jerárquica en el organigrama, su rol fue valorizado por los funcionarios públicos¹⁰ y principalmente estimulado por el intendente municipal. Fue destacable también el involucramiento de recursos humanos capacitados en temáticas pertinentes y el acceso a sus cargos por vías formales, y por último, las articulaciones al interior del gobierno definiendo un estilo de administración descentralizado, y la disponibilidad de recursos de información, infraestructura y financieros (Calvento, 2012).

Ahora bien, en 2011, ante la solicitud de licencia de Breitenstein para ocupar el cargo de Ministro de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires, asumió como intendente, el Dr. Gustavo José Bevilacqua¹¹ quien por entonces ocupaba el cargo de primer concejal electo.

Durante su mandato (2011-2015) se disolvió la Agencia de Relaciones Internacionales, y los temas que manejaba esta área pasaron la órbita de la Dirección de Ceremonial del Municipio, dependiente de la Secretaría Privada de la Intendencia, la cual articula directamente con Turismo, Deportes y Cultura (Quartucci, 2013). Asimismo, se evidenció un interés menor del intendente en funciones sobre la temática específica, aspecto asociado, en muchos casos, a la dificultad de mostrar resultados materializables de corto plazo de las vinculaciones ganando en prioridad los asuntos de agenda local tradicionales (Consultora Pontis, 2012)

Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado, en los subsiguientes apartados se caracterizarán las dimensiones de política internacional subnacional del Municipio.

10. Entrevistas realizadas a Silvia Corinaldesi (Directora de Ceremonial Municipio de Bahía Blanca, 11/5/2015) y Elisa Quartucci (Concejal, 16/06/2015).

11. Abogado, recibido en la Universidad de Buenos Aires, cursó la carrera de Especialización en Contratación y Documentación Notarial en la Universidad Notarial Argentina, ejerció la docencia universitaria en la carrera de Derecho de la Universidad FASTA (sede Bariloche), y siguió estudios de postgrado (Especialización en Derecho en Alta Tecnología de la Universidad Católica Argentina y Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Austral). En forma paralela a su actividad profesional, desarrolló actividades empresariales (Di Meglio y Nicolao, 2016).

4.2. DIMENSIONES DE POLÍTICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL

4.2.1. LAS ESTRATEGIAS DE RELACIONAMIENTO INSTITUCIONAL INTERNACIONAL

A) Las Relaciones Bilaterales: Hermanamientos de ciudades y otros acuerdos de cooperación

En el caso de Bahía Blanca, su experiencia en este tipo de estrategias de relacionamientos se remonta al año 1967 en ocasión del hermanamiento con Jacksonville (Estados Unidos), retomándose en la década del 80' con Fermo (Italia) y manteniendo una actividad continua en los 90' y 2000, con los gobiernos subnacionales de Talcahuano, Reus, Ashdod, Cienfuegos y Dalian. Según datos del Informe de Gestión 2008-2009 de la Agencia de Relaciones Internacionales, Bahía Blanca cuenta con ocho ciudades hermanas: Jacksonville (Estados Unidos), Talcahuano (Chile), Reus (España), Fermo (Italia), Cienfuegos (Cuba), Ashdod (Israel), Piura (Perú) y Dalian (China). Por su parte, Christchurch (Nueva Zelanda), Santos (Brasil) y Saint Nazaire (Francia) que habían sido declaradas ciudades amigas, continuaban al 2015 en tentativas de hermanamiento.

Respecto a las motivaciones del relacionamiento, priman las similitudes en términos de infraestructura: Talcahuano, Cienfuegos, Ashdod y Dalian son ciudades portuarias. En cuanto a Fermo, la relación responde a vínculos históricos, dado que Bahía Blanca concentra el mayor número de inmigrantes procedentes de esa región (Herrero, 2014). Por su parte, los vínculos preexistentes con Talcahuano, Dailan y Reus han sido antecedentes para el desarrollo de iniciativas que impactaron en la estructura económica-productiva y profundizaron los contactos comerciales, como se desarrollará más adelante.

Durante el período 2011-2015 no se han firmado nuevos hermanamientos, aunque la presencia de consulados -Chile, Italia, Brasil, España- y asociaciones de inmigrantes cooperan mediante sus demandas e iniciativas para profundizar los vínculos existentes y generar nuevos, tal es el caso de la ciudad de Santos (Brasil) en tratativas de hermanamiento.

En cuanto a los acuerdos bilaterales, se destaca la iniciativa de cooperación técnica "La nueva dimensión urbana y logística de las ciudades" firmada en el marco del Convenio de Colaboración Franco-Argentino con GIE-ADE-FRANCE, organismo financiado por el Ministerio de Economía de Francia. La misma tuvo como objetivo identificar las obras de infraestructuras para mejorar la competitividad y se desarrolló conjuntamente con investigadores y personal técnico de la UNS y el Consorcio de Gestión del Puerto.

Asociado a esto, se destaca el acuerdo de cooperación firmado entre el puerto de Bahía Blanca y el puerto francés de Nantes-Saint Nazaire, para incrementar los intercambios entre dichos puertos, contribuyendo, a la evolución de las relaciones comerciales entre la Unión Europea y MERCOSUR. En relación al período 2011-2015 no se registraron nuevos acuerdos de ninguna índole.

B) Relaciones Multilaterales: Red Mercociudades, Comités de Integración y Cooperación Descentralizada a través de redes (URB-AL)

Red Mercociudades

Bahía Blanca forma parte de la Red Mercociudades desde la IV Cumbre realizada en Montevideo en Septiembre de 1998, durante la intendencia de Jaime Linares. Sin embargo, su mayor activismo durante el período analizado se observa a partir del 2009 al integrar diferentes Unidades Temáticas: Desarrollo Económico Local, Desarrollo Social, Educación, Turismo y Planificación Estratégica, Cultura, Desarrollo Urbano y Cooperación Descentralizada, siendo designada como sub-coordinadora en las últimas dos. A principios de 2012, durante la intendencia interina del Dr. Gustavo Bevilacqua, se mantuvo la participación en la Unidad Temática de Ciencia, Tecnología y Capacitación.

Su participación ha resultado sumamente enriquecedora porque, además de la realización de talleres e intercambio de experiencias en la gestión pública se generó un espacio para el desarrollo de políticas de comercio exterior, como las rondas de negocios o los vínculos para establecer misiones comerciales¹².

Comités de Integración¹³

Los Comités de Integración son instancias de participación pública y privada, creadas a partir de la apertura democrática en Chile y Argentina, para promover la integración mediante el tratamiento bilateral de temas de interés.

Desde el 2010, durante la gestión Breitenstein, forma parte del Comité de Integración de la Región de los Lagos, compuesto por las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, la ciudad de Bahía Blanca y las cuatro regiones colindantes de Chile: Bío Bío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Esta decisión significó un paso hacia la integración de la región norpatagónica

12. Entrevista realizada en 16/06/2015 a Guillermina Inchausti, de la Agencia de Desarrollo de Bahía Blanca.

13. Reconocen su antecedente en el Tratado de Paz y Amistad firmado entre ambos países en 1984. A partir de este momento según Silva Soura y Morán León (2010) comienza la formalización de las relaciones subnacionales con la creación de los Comités de Frontera luego denominados Comité de Integración.

a partir de la conexión de centros de producción con terminales portuarias, abriendo nuevas alternativas logísticas para los flujos de comercio exterior. La participación en estos procesos refuerza sus vínculos con regiones chilenas y evidencia el interés de estas en estrechar relaciones comerciales, posibilitando así la unión de las economías en línea con el camino emprendido por el MERCOSUR.

En este marco, es destacada la importante colaboración con el Consulado de Chile en Bahía Blanca, materializado en la realización de numerosas actividades en conjunto¹⁴.

Esta participación tiene estrecha relación con los Corredores Bioceánicos ejes de integración de carácter subnacional “puentes terrestres” que unen puntos distantes y facilitan la conexión con otros mercados extra regionales (Colacrai, 2010).

El Corredor Bioceánico Trasandino del Sur es un proyecto que pretende unir las ciudades de Bahía Blanca y Talcahuano para ofrecer a la Argentina un acceso al Océano Pacífico y a Chile al Atlántico. Si bien se realizaron diferentes gestiones para la concreción del proyecto, durante el período analizado no se ha podido formalizar, por la magnitud, diversidad de los actores involucrados y temas gravitantes que incluye.

En marzo de 2012, durante el mandato de Bevilacqua, tuvo lugar la 1° Jornada de Representantes Gubernamentales del Corredor Bioceánico Trasandino del Sur-Ruta Lógica con el objetivo de reactivar la idea del corredor bioceánico. La misma se realizó por iniciativa de los intendentes de las ciudades de Bahía Blanca y de Zapala (Neuquén), en el marco de la Feria de la Producción, el Trabajo, el Comercio y los Servicios del Sur Argentino (FISA)¹⁵.

Asimismo, en 2013, Bahía Blanca fue sede del 31° Encuentro del Comité de los Lagos que tuvo como principal tema a tratar la difusión de la plataforma logística regional. En conjunto, estas iniciativas refuerzan las ideas respecto del rol protagónico de la ciudad como polo logístico y de negocios aunque denotan que deben profundizarse los consensos y coordinación política para ver materializados resultados concretos.

14. Entrevista realizada en 16/06/2015 al Cónsul de Chile en Bahía Blanca, Rafael Puelma Claro (Período en funciones: 10/2/2014-2016).

15. La Feria de la Producción, el Trabajo, el Comercio y los Servicios del Sur Argentino (FISA) es la exposición anual multisectorial más importante del sur argentino. Tiene como principal objetivo fomentar la vinculación entre los distintos actores de la producción, la industria, el comercio, centros de estudios, trabajadores, organismos gubernamentales y no gubernamentales y consolidarse como un espacio de encuentro y herramienta de impulso y desarrollo para las ciudades que conforman el Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires y las provincias de La Pampa, Río Negro, Neuquén y Chubut (www.fisa.com.ar).

Cooperación Descentralizada a través de redes (URB-AL)

En cuanto a la cooperación internacional descentralizada a través de redes se destaca el Programa URB-AL en el cual Bahía Blanca ejerció la coordinación del proyecto “Impacto del crecimiento del sector industrial químico y petroquímico en la gestión urbana de ciudades portuarias”. Asimismo, ha participado de “Las ciudades como promotoras de intercambios entre PyMEs¹⁶ de América Latina (AL) y la Unión Europea (UE)” coordinado por la Diputación Provincial de Huelva (España) y “Gestión y control de la urbanización” coordinado por la Municipalidad de Rosario (Argentina).

El primero tenía como objetivo de mejorar las capacidades de gestión del desarrollo urbano en los gobiernos locales de ciudades portuarias, el segundo buscaba establecer vínculos de cooperación comerciales, entre pequeños y medianos empresarios de ciudades de AL y la UE y el tercero, planteaba articular el desarrollo urbano en términos económicos.

Más allá sus divergencias, poseen como denominador común la preocupación por aportar desde estas instancias al desarrollo de la ciudad: mejorar la infraestructura y el entramado productivo-comercial, potenciar la condición de Ciudad-Puerto, incrementar la relevancia del complejo químico y petroquímico y las PyMEs en una ciudad intermedia como Bahía Blanca (Municipalidad de Bahía Blanca, 2009).

En los años recientes, las transformaciones establecidas en la tercera fase del Programa URB-AL afectaron su metodología, pasando de una articulación en Redes a la generación de consorcios lo cual limitó la posibilidad de participación de los municipios pequeños y medianos lo cual repercutió en una merma en dichas actividades.

4.2.2. POLÍTICAS DE POSICIONAMIENTO INTERNACIONAL

16. Según el Observatorio Pyme, 2007 las pequeñas y medianas empresas son aquellas que ocupan entre 10 y 300 trabajadores.

A) Comercio exterior

Durante el período analizado se registran numerosos vínculos para generar rondas comerciales al exterior. Se destaca la presencia de una oficina de la Fundación Export.Ar¹⁷ en el edificio de la Unión Industrial de Bahía Blanca que fomenta las misiones comerciales de empresarios locales y regionales.

Dichas iniciativas se materializan en políticas concretas, como el asesoramiento y la asistencia para la promoción del comercio exterior, la integración regional y la cooperación internacional. En este sentido, se destaca el Área de Comercio Exterior de la Agencia de Desarrollo del Municipio: dicha oficina tuvo tres líneas de trabajo centrales en el este período con las cuales colaboró -mientras funcionó- la Agencia de Relaciones Internacionales y que promocionó individualmente cuando esta se desintegró: capacitaciones; promoción en ferias y misiones comerciales y asesoramiento técnico. Sin embargo, las acciones de comercio exterior se fueron paralizando especialmente en 2015, siendo cada vez menor el número de PyMEs que participan en comercio exterior¹⁸. A través de sus actividades, ha articulado con el Consorcio de Gestión del Puerto, con sectores gremiales empresariales y con el Centro de Despachantes de Aduana, con la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Provincia de Buenos Aires¹⁹, y Fundación Export.Ar.

En cuanto a las políticas concretas de intermediación en comercio exterior, se retoma como ejemplo la Misión Comercial e Institucional a Talcahuano organizada en 2010 conjuntamente con la Agencia de Relaciones Internacionales y la Agencia de Comercio Exterior, que refleja una política internacional articulada, donde los antecedentes provinieron tanto de relaciones bilaterales o multilaterales.

Asimismo, en el marco del Plan de Acción 2011 del “Programa Integrado

17. La Fundación Export.Ar es una institución mixta integrada por el sector público y privado, que trabaja en coordinación con la Cancillería. Fue creada en el año 1995 con el propósito de “asistir a la comunidad empresarial en sus esfuerzos por comercializar con eficacia sus productos competitivos en el plano internacional, con miras a acceder, ampliar y diversificar sus exportaciones” (www.exportar.org.ar/). Cuenta con una Sede Central y 63 ventanillas distribuidas en todo el país; 21 de ellas se sitúan en la Provincia de Buenos Aires.

18. La crisis económica global que se desata en 2008 y sus repercusiones en la economía nacional en los años subsiguientes provocaron dos efectos negativos: una restricción de los fondos de cooperación disponibles, que se acentuó debido a que Argentina pasó ser calificado como país de renta media; y grandes dificultades para exportar, en especial por parte de las PyMEs, lo que acarreo desinterés del empresario local por las políticas de promoción ofrecidas por los municipios.

19. Es un área dependiente del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología que tiene como objetivo generar una mayor y mejor inserción de la producción provincial en los mercados internacionales y posicionar a la provincia como destino de proyectos de inversión que favorezcan la generación de empleo y la innovación tecnológica (<http://www.mp.gba.gov.ar>)

de Promoción Comercial, Inversiones y Desarrollo de Mercados Externos”²⁰ se llevó a cabo una Misión Comercial Multisectorial a Brasil organizada por la Subsecretaría de Comercio Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Fundación Export.Ar y la Agencia de Desarrollo como entidad local.

En tal sentido, se buscaron identificar los productos y sectores que ofrecerían buenas perspectivas para su comercialización en el principal socio estratégico de la Argentina y miembro del MERCOSUR. Los sectores alimenticios, componentes eléctricos; plásticos y sus manufacturas, sector químico, software y servicios informáticos -de gran peso en la estructura económica-productiva bahiense- se mostraron como el principal interés en el mercado brasileño. En el año 2012 se concretó una misión multisectorial a Santiago de Chile, en la cual se mantuvieron 70 reuniones bilaterales en el marco de una misión comercial conformada por 12 empresas de la provincia. Cabe recordar la relevancia de Chile como el tercer destino en importancia de las exportaciones de la Provincia de Buenos Aires y uno de los principales destinos de la carga del Puerto de Ingeniero White.

Durante el período de Bevilacqua se continuó con la participación en la Feria FISA y se complementó, en 2014 y 2015, con la realización de la Ronda de Negocios Internacional de la Industria Electrónica, impulsada por el Departamento de Jóvenes Empresarios de la Unión Industrial de Bahía Blanca, con el objetivo de establecer un espacio de encuentro entre empresas, emprendedores e instituciones de investigación y desarrollo para potenciar oportunidades de negocios en un sector estratégico como la Tecnología.

Asimismo, se intensificaron las relaciones a nivel protocolar con la ciudad de Dailan (China), como producto de esta vinculación funcionarios municipales acompañados, en algunos casos, por empresarios y representantes del sector productivo con el objetivo de fortalecer el intercambio comercial.

En conclusión, se afirma que la participación en Mercociudades y los hermanamientos ha fomentado la generación de políticas locales de comercio exterior. La característica distintiva durante el período tuvo que ver con la articulación de dichas iniciativas con las organizadas y financiadas por organismos provinciales y nacionales de promoción de las exportaciones como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Fundación Export.Ar y a nivel provincial por el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología.

20. Dicha iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se constituyó en un instrumento de particular significación para la promoción de las ventas externas de la Argentina en los mercados del mundo, así como para la atracción de inversiones.

gía a través de su Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.

En efecto, en el plano local se mantuvo activa la relación tanto con instituciones del gobierno nacional, provincial así como otros vínculos con diferentes embajadas.

B) Marca ciudad

En relación a este tipo de políticas, en Bahía Blanca se ha trabajado en el desarrollo de una imagen ciudad con el apoyo de diferentes organizaciones que, por medio de acuerdos con el gobierno municipal, convinieron en lanzar una nueva imagen que refuerce atributos de identidad y referencia (Municipalidad de Bahía Blanca, 2011).

El gobierno de Cristian Breitenstein se propuso el desarrollo de una política que permitiera a la ciudad destacar en el mapa nacional e internacional reforzando su rol de capital regional desde el punto de vista productivo, turístico, educativo y cultural (Municipalidad de Bahía Blanca, 2009); para lograrlo, se utilizaron dos herramientas: la confección de un libro digital con información sobre la ciudad y el desarrollo del Programa “Bahíenses en el Mundo”.

El citado libro, se presenta como una estrategia de compilación de las características principales de la ciudad con el objetivo de atraer inversiones seleccionando estratégicamente sectores a promocionar: el puerto atlántico, la conexión bioceánica con Talcahuano, la zona franca Bahía Blanca-Coronel Rosales, el polo petroquímico, el parque industrial y los recursos humanos técnicos-científicos.

Por su parte, el Programa Bahíenses por el Mundo buscó *“coordinar, facilitar, promover y apoyar iniciativas orientadas a lograr una efectiva vinculación de los bahienses en el mundo como socios estratégicos para el desarrollo de Bahía Blanca”* (www.bahiablanca.gov.ar). A través de este programa se realizan encuentros anuales con los bahienses por el mundo permitiendo al gobierno municipal estar presente en diversos países: España, Italia, Brasil, Chile, Holanda, Francia, México, China, Perú, Alemania, Israel, entre otros.

El proceso de construcción de la marca tuvo un hito durante el 2011, cuando se desarrolló el seminario “Desarrollo estratégico de la Marca de Bahía Blanca”, evento en el cual participaron funcionarios, delegados municipales, consejeros escolares, representantes de la Universidad Nacional del Sur y distintas entidades representativas de la ciudad.

Durante el 2011-2015 no se observan nuevas iniciativas al respecto ni un

dinamismo de las existentes.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El artículo buscó analizar la política internacional subnacional del Municipio de Bahía Blanca durante el período 2007-2015. A priori se estableció que la creación de la Agencia de Relaciones Internacionales resultaba un caso de particular interés en el universo de municipios intermedios bonaerenses por diversos motivos: la ubicación estratégica de Bahía Blanca como ciudad-puerto vinculada al comercio internacional, su amplio hinterland en el que confluye la producción de una vasta región, y una estructura productiva diversificada y con fuerte peso del sector industrial; además, por la existencia previa de organismos públicos, sectores no gubernamentales y privados que conforman una densa y articulada trama institucional, y con una importante trayectoria preexistente en vinculación internacional. En este contexto, la Agencia de Relaciones Internacionales apareció como la materialización de un estilo de gestión municipal que intentó diversificar las oportunidades del contexto internacional dotando de organización dichas actividades.

Si bien se mantuvo la actividad exterior, esta tuvo altibajos en su intensidad: durante la gestión encabezada por Cristian Breitenstein fue crucial su concepción acerca de la importancia del posicionamiento internacional de la ciudad y la creación de la Agencia, como una herramienta necesaria y estratégica para la gestión municipal.

Esta gestión, que articuló e institucionalizó las actividades pre-existentes, las dotó de una mayor dinámica, alentando a que se desarrollaran un abanico de estrategias singulares en el marco de las acciones de municipios de tamaño intermedio argentino.

En el mandato de Gustavo Bevilacqua (2011-2015), la desaparición del área específica del organigrama municipal evidencia un estancamiento en el accionar internacional basada en el sostenimiento de los acuerdos bilaterales y las estrategias multilaterales en vigencia, y el abordaje de aspectos meramente protocolares de la participación internacional.

En cuanto las estrategias implementadas se destaca su diversidad: a) hermanamientos de ciudades; registrándose ocho ciudades hermanas: en Estados Unidos, Chile, España, Italia, Cuba, Israel, Perú y China; b) membresía activa en la Red Mercociudades; c) participación del Comité de Integración de la Región de los Lagos, compuesto por otras tres provincias argentinas y

las cuatro regiones colindantes de Chile proceso que ha impulsado el desarrollo del Corredor Bioceánico del Sur del que Bahía Blanca forma parte; d) Rondas de Negocios, Misiones Comerciales y Ferias Internacionales e) desarrollo de programas y proyectos para el posicionamiento internacional a través del proceso de construcción de la Marca de Bahía Blanca.

En relación a las temáticas abordadas y los objetivos perseguidos, la mayoría de las iniciativas apuntan a fomentar el comercio exterior, la diversificación de mercados, la asociación con actores de similares características de ciudad-puerto o tradiciones demográfico-culturales afines; la integración con provincias norpatagónicas y, por medio de ellas, con las regiones chilenas fronterizas; el desarrollo de obras de infraestructura, y además, la búsqueda de que la identidad cultural de Bahía Blanca trascienda en su rol de capital regional, a través de una estrategia general de Marca Ciudad.

En este marco cabe realzar dos espacios de actuación distintivos: la participación de la Red Mercociudades y la organización de Rondas de Negocios, Misiones Comerciales y la participación en Ferias Internacionales.

En relación a la primera, ejerce la coordinación y subcoordinación de unidades temáticas. Asimismo, se destaca la correspondencia con la estrategia general de exportaciones a nivel nacional y además, que la participación en esta red y los hermanamientos fomenta la generación de políticas locales de comercio exterior.

En cuanto a la segunda, se ha visto el estrecho accionar con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Fundación Export.Ar, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, con Intendentes y Gobernadores de otras provincias asentadas en el Corredor Bioceánico del Sur e, igualmente con otras dependencias municipales a través de capacitaciones, misiones comerciales y desarrollo de proyectos que demuestran el grado de articulación entre los niveles de gobierno.

En cuanto a los actores que participan de este relacionamiento son centrales las universidades públicas que mantienen una estrecha colaboración en las iniciativas internacionales emprendidas; los Consulados, que junto a la presencia de Asociaciones y Federaciones Regionales de Inmigrantes también trabajan asociadas al municipio. Asimismo, se destaca la vinculación con el Centro de Despachantes de Aduana, Cámara de Comercio de Bahía Blanca, Corporación del Comercio, Industria y Servicios de Bahía Blanca, Polo Tecnológico Bahía Blanca, entre otras entidades.

La suma de estas cuestiones ha permitido afirmar que resulta un ejemplo

paradigmático a nivel nacional y provincial dentro del universo de municipios intermedios dada la existencia de organismos públicos y sectores no gubernamentales y privados con una importante trayectoria en la materia. Adicionalmente, el dinamismo de dichas actividades estuvo muy ligado al perfil de liderazgo e intereses de los intendentes en gestión y a la concepción de los mismos sobre la relevancia de las acciones internacionales para alcanzar localmente sus objetivos de desarrollo.

A pesar de los avances en la vinculación con el exterior, es necesario reconocer que en la práctica, no todos los gobiernos locales pueden conducir sus propios intereses y agenda internacional a través de estrategias propias. En algunos casos, como el tratado, si bien establecen un interés por internacionalizarse e incluso un área gubernamental sobre la temática, la construcción de una política internacional requiere de una decisión política que genere en principio nuevas capacidades institucionales materiales y humanas que permitan aprovechar el entorno internacional desde una mirada estratégica.

En ese sentido, la voluntad política es imprescindible para la construcción y la implementación de una agenda internacional articulada con las demás prioridades de la gestión.

Estas consideraciones finales dejan en evidencia la necesidad de proseguir con la investigación para profundizar el análisis, se pretende haber realizado un aporte empírico a la temática a modo de detección de fortalezas y debilidades de la política internacional subnacional de un municipio intermedio argentino.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES

Batista, S., Jakobsen, K. y Evangelista, A. (2008). *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina.

Borja J. y Castells M. (1997). *Local y global*. La gestión de las ciudades en la era de la información. Barcelona: UNCHS, Santillana S.S. Taurus.

Calvento, M. (2012). *La participación internacional de los estados subnacionales: El caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires*. Tesis para alcanzar el título de Doctora en Ciencia Política, Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM), Buenos Aires, Argentina.

Calvento, M., Herrero, M. S., & Lorenzo, N. (2014). "Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias". *Revista CONfines*, 20(10), 35-58.

Calvento, M. (2016). "La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina". *Revista Desafíos*, 28(I), 295-332. Doi: dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.07

CIPPEC (2012). *La Cooperación Internacional como herramienta para el Desarrollo Local*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Colacrai, M. (2010). "El tejido de Relaciones Bilaterales desde el Ámbito Subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile". En Maira, L. (Ed), *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (pp.305-327). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Colacrai, M. (2013) "El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco". *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, N° 14 CERIR, Enero/Marzo2013, 8-14. [en línea]. [consulta: 25/05/2016]. Disponible en http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/publicaciones/

Colacrai, M. (2016). "Cuando la frontera dialoga: Singularidades de la relación argentino-chilena en las últimas décadas". *Revista Estudios Fronterizos*, 17(34), 85-99, <http://dx.doi.org/10.21670/ref.2016.34.a05>

Colacrai, M. y Zubelzú, G. (1998). "El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas". En CERIR, *La política exterior argentina 1994-1997* (pp. 319-322). Rosario: Ediciones CERIR.

Colacrai, M. y Zubelzú, G. (2004). "Las Vinculaciones Externas y la Capacidad de Gestión Internacional Desplegadas por las Provincias Argentinas en la Última Década. Una Lectura Desde Las Relaciones Internacionales". Buenos Aires: CARI. [en línea]. [consulta: 15/04/2016]. Disponible en: www.cari.org.ar/pdf/zubelzu-colacrai.pdf.

Consultora Pontis. (2012). Las áreas internacionales de los municipios argentinos.

Buenos Aires. Recuperado 8 de Marzo de 2017, de <http://www.pontisweb.com>.

CREEBBA (2014a) Producto Bruto del Partido de Bahía Blanca. En *Indicadores de Actividad Económica (IAE)*, N° 137, año 24, Noviembre de 2014, 8-15. Recuperado 13 de Febrero de 2017, de http://www.creebba.org.ar/iae/iae137/Aporte_de_la_construccion_privada_al_producto_bruto_local_en_2013_IAE_137.pdf

CREEBBA (2015) Comercio Exterior de Bahía Blanca en 2014. En *Indicadores de Actividad Económica (IAE)*, N° 140, año 25, Diciembre de 2014, 10-14. Recuperado 12 de Febrero de 2017, de http://www.creebba.org.ar/iae/iae140/Comercio_exterior_de_Bahia_Blanca_en_2014_IAE_140.pdf.

CREEBBA. (2004), Corredor Bioceánico: Competitividad de sistemas logísticos II. En *Indicadores de Actividad Económica (IAE)*, N° 74, año 14, mayo 2004, Bahía Blanca, Argentina. Recuperado 3 de Marzo de 2017, de [http://www.creebba.org.ar/iae/iae74/Competitividad_de_sistemas_logisticos_el_Corredor_Trasandino_del_Sur_\(II\)_IAE_74.pdf](http://www.creebba.org.ar/iae/iae74/Competitividad_de_sistemas_logisticos_el_Corredor_Trasandino_del_Sur_(II)_IAE_74.pdf).

CREEBBA. (2011) Oportunidades de intercambio en el Corredor Trasandino del Sur. En *Indicadores de Actividad Económica (IAE)*, N° 116, año 21, mayo 2011, 15-22. Recuperado 31 de Marzo de 2017, de http://www.creebba.org.ar/iae/iae116/Oportunidades_de_intercambio_en_el_Corredor_Trasandino_del_Sur_IAE_116.pdf.

Dabat, G. (2004). *Políticas Locales de Comercio Exterior en la Argentina: Comercio y desarrollo desde una perspectiva endogenista*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes. [en línea]. [consulta: 20/03/2016]. Disponible en: http://ici.unq.edu.ar/ici_biblio.html.

De Marsilio, E. G. (2006). *Aportes Teórico - Metodológicos para el estudio de las Relaciones Paradiplomáticas. Qué, Quiénes, y Cómo. Análisis Del Caso Argentino*. Serie Breviario en Relaciones Internacionales. Córdoba, Argentina.

Di Meglio F. y Nicolao, J. (2016). "La política internacional subnacional del Municipio de Bahía Blanca. Un análisis de sus capacidades estatales (2011-2015)". En Mariana

Calvento (Comp.) *Gestión y Política Internacional Subnacional. El caso de los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires*, (pp.99-122). Tandil: CEIPIL-ANPCyT.

Duchacek, I. (1986). *Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones*. Boulder Colorado: Westview Press.

Forni, P. (2009). *Triangulación*. Madrid: Mimeo.

García Segura, C. (1996). "La Actividad Exterior de las Entidades Políticas Subestatales". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 91, Enero-Marzo 1996, 235-264.

Gorenstein, S. (2004). "De la convertibilidad a la post-devaluación: impactos y nuevas tendencias económicas en la ciudad-región de Bahía Blanca". *Ponencia presentada en las Segundas Jornadas de Historia Regional Comparada y Primeras Jornadas de Economía Regional Comparada*, 3-6 de octubre de 2004 Porto Alegre, Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul. . Recuperado 8 de Marzo de 2017 de <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/e1-04.pdf>

Gorenstein, S. (2004). Perfiles Económicos de Bahía Blanca y la Región: Entre el Complejo Agroexportador y el Complejo Petroquímico. En *Plan Fénix Propuesta para el desarrollo con equidad: Economías Regionales - Segundo Encuentro de Universidades Nacionales, Plan Fénix*, (pp. 201-218). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires - Universidad de Río Cuarto.

Hernández Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación* 4ed. México D. F.: McGraw-Hill Interamericana.

Herrero, M. S. (2016). *La actuación internacional de los estados subnacionales y la federalización de la política exterior argentina: el caso del Municipio de Bahía Blanca*. Tesis para alcanzar el título de Magister en Cs. Sociales, UNICEN. Tandil, Argentina.

Herrero, M.S. (2014). *La inserción internacional de los estados subnacionales: Bahía Blanca como caso de estudio*. Tesis para alcanzar el título de Licenciada. Licenciatura en Relaciones Internacionales, UNICEN. Tandil. Argentina.

Maxwell, J. A. (1992). "Understanding validity in qualitative research". *Harvard Educational Review* 62 (3): 279-300.

Michellini, J.J. y Davies, C. (2009). *Ciudades intermedias y desarrollo territorial: un análisis exploratorio del caso argentino*. Documento de Trabajo N°5. Madrid: GEDESUR.

Müller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia: Buenos Aires.

Nicolao, Julieta (2015) "Representaciones extranjeras, desarrollo local y gestión internacional de los gobiernos subnacionales. El rol de los consulados y las organizaciones de migrantes". En M. Calvento (Comp.), *Procesos y actores en la Gestión de la Política internacional Subnacional*. (pp. 113-140). Tandil: CEIPIL.

Observatorio PyME Regional Suroeste de la Provincia de Buenos Aires. (2008). *Industria Manufacturera*. Año 2007. Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME, Universidad Tecnológica Nacional, Bononiae Libris.

Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et Relations Internationales: Théorie des Stratégies Internationales des Régions Face à la Mondialisation*. Bruselas: Presses Interuniversitaires Européennes.

Ponce Adame, E. A. (2011). "Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales". *Revista Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1, 10-43.

Quartucci, Elisa (2013) *El posicionamiento competitivo de las ciudades en el sistema nacional e internacional. El caso del gobierno de la ciudad de Bahía Blanca*. Tesis para alcanzar el título Magister en Políticas y Estrategias, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina.

Reyes, P. y Hernández, A. (2008). "El estudio de caso en el contexto de la crisis de la modernidad". *Cinta de Moebio* 32: 70-89. [en línea]. [consulta: 15 /06/2016]. Disponible en: www.moebio.uchile.cl/32/reyes.html

Russell, R. (2010). "El Estado- Nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria". En Maira, L. (Editor), *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (pp. 83-106). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Salomón, M. (2007). *La Acción Exterior de los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores*. Brasilia: *1er Encontro Nacional da ABRI Política Externa*.

Soldatos, P. (1990). "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors". En Michelman, H.J. y Soldatos, P (Eds.) *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, (pp.34-58). Oxford: Clarendon Press.

Todd, Z., y Nerlich, B. (2004). "Future directions". En Todd Z., Nerlich B., McKeown B. y Clarke D. (Eds.), *Mixing methods in psychology* (pp. 231-237). Berlin/New York: Mouton de Gruyter.

Vapñarski, C. y Gorojsvsky, N. (1990). *El crecimiento urbano en la Argentina*. Buenos Aires: GEL.

Vigevani, T. (2006). "Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(62).

F U E N T E S

- Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Economía. (2005): Producto Bruto Geográfico, Desagregación Municipal año 1993 Recuperado 8 de Marzo de 2017, de <http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/pdf/Pre-sentacionPBG.pdf>.

- INDEC (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2001. [en línea]. consulta: [6/6/2014]. Disponible en: <http://www.indec.gov.ar>.

- Poder Ejecutivo Local. Decreto 110 N° 1.808 /2008

- Poder Legislativo Local .Ordenanza Concejo Deliberante Bahía Blanca N° 7.453/ 2003

- Poder Legislativo Local. Ordenanza Concejo Deliberante Bahía Blanca N° 14.494/2007

- Poder Legislativo Local .Ordenanza Concejo Deliberante N° 14969/2008, Decreto de Promulgación del Intendente Municipal N° 1946/2008

- Poder Legislativo Local. Ordenanza Concejo Deliberante Bahía Blanca N° 14.640/ 2008

INFORMES TÉCNICOS Y DE GESTIÓN DE ORGANISMOS NACIONALES E INTERNACIONALES

- Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos de Argentina (CESSI) (2015) *Memoria 2015*, Buenos Aires, Argentina.
- Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca (2015) *Estadísticas. Destinos de las Exportaciones*, 2015.
- MERCOCIUDADES (2010). *15 años de Mercociudades*. Rosario: Municipalidad de Rosario Secretaría Ejecutiva Mercociudades
- MERCOCIUDADES (2011). *Boletín Electrónico de la Unidad Temática de Desarrollo Económico Local – Red Mercociudades*. Número 05/ 2011. Guarulhos: Mercociudades
- Municipalidad de Bahía Blanca Secretaria de Ceremonial y Protocolo. (2005). *Informe de Gestión*. Bahía Blanca: Municipalidad de Bahía Blanca.
- Municipalidad de Bahía Blanca. (2009). *Informe de Gestión 2008-2009. Plan de Gestión Municipal. La ciudad del Bicentenario. Bahía Blanca 2008-2010*. Bahía Blanca: Municipalidad de Bahía Blanca.
- Municipalidad de Bahía Blanca. (2011). *Informe del Área de Relaciones Internacionales*. Dirección de Asuntos Turísticos e Internacionales. Bahía Blanca: Municipalidad de Bahía Blanca.

DISCURSOS E INTERVENCIONES PÚBLICAS DE FUNCIONARIOS

Breitenstein, Cristian (2007) *Discurso de Asunción ante el Concejo Deliberante*. Bahía Blanca, 10 de Diciembre de 2007.

PRENSA

Breitenstein C. (2011) *Marca ciudad*. [en línea]. Recuperado 10 de Diciembre de 2016 de <http://bahia blanca-gestionmunicipal.blogspot.com.ar/2011/07/marca-ciudad.html#!/2011/07/marca-ciudad.htm>.

2

POLICY METAPHORS AND DEEP LOCAL DEMOCRACY: THE CASE OF THE CHILEAN NEIGHBOURHOOD RECOVERY PROGRAMME

METÁFORAS EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEMOCRACIA LOCAL PROFUNDA: EL CASO DEL PROGRAMA DE RECUPERACIÓN DE BARRIOS EN CHILE

Simón Escoffier Martínez¹

Recibido: 22/04/2017

Aceptado: 14/07/2017

ABSTRACT

The Neighbourhood Recovery Programme is the first government urban regeneration programme implemented in Chilean underprivileged urban areas using deliberative processes. Through interviews with key policy makers and the revision of government documents, this article explores the cognitive metaphors by which this programme frames its local construction of sociability. In so doing, this research examines the programme's potential to build a deep conception of local democracy. The article contributes to debates discussing the effect of the Chilean state in enhancing or curtailing civil society empowerment in politically excluded areas. It argues that this programme's metaphors serve efficient policy implementation. However, they also reproduce top-down dynamics of institutional imposition that undermine accountability and have already been described by ethnographers in underprivileged neighbourhoods.

1. Phd. Oxford University. Academic Researcher at Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM), Universidad Autónoma de Chile. Santiago. E-mail: simonescoffier@gmail.com

KEYWORDS: deepening democracy, civil society, political exclusion, Neighbourhood Recovery Programme, Chile.

RESUMEN

El Programa de Recuperación de Barrios es el primer programa gubernamental de regeneración urbana en sectores populares chilenos de métodos deliberativos. Con entrevistas a decidores de política pública y revisión de documentos, este artículo explora las metáforas cognitivas con que este programa enmarca su fomento de sociabilidad. Esta investigación examina el potencial del programa para construir democracia profunda. Así, contribuye a debates que discuten el impacto del estado en favorecer o mermar el empoderamiento de la sociedad civil en sectores excluidos. Argumenta que las metáforas del programa apuntan a la implementación eficiente de políticas públicas. Sin embargo, ellas también reproducen dinámicas de imposición institucional que dañan la rendición de cuentas y ya descritas anteriormente por etnógrafos de sectores populares.

PALABRAS CLAVE: *democracia profunda, sociedad civil, exclusión política, Programa de Recuperación de Barrios, Chile.*

1. INTRODUCTION

This paper looks at whether the conceptions underlying the Chilean Neighbourhood Recovery Programme's (NRP) design and implementation advance a deep idea of local democracy. A deep understanding of democracy entails bringing democracy to all levels of deliberative public processes. Usually applied to cases of local deliberative governance, frameworks of deep democracy build social innovation and politicisation. Consequently, deepening democracy seeks expanding citizenship across different scales and contexts.

The Chilean case is highly particular in Latin America. Compared to other Latin American democracies-in which the democratic potential of deliberative programmes has already been assessed-the Chilean underprivileged urban areas suffer from a strong, qualitatively unique institutional manipulation. Grassroots organisations are often in conflict with the state-subjected to repression or co-optation. Conversely, civil society organisations in poblaciones (Chilean underprivileged neighbourhoods) tend to subsidise the job of the state. State agencies tend to impose goals as well as definitions of citizenship and participation on local organisations curtailing their ability to demand accountability. Scholars have even called población

organisations 'creatures of the state' to highlight their lack of autonomy. In 2006 a new, seemingly progressive regeneration programme by the Ministry of Housing and Urban Development (MINVU) began its implementation. Unique among Chilean policies, the programme used deliberative methods to improve services and infrastructure in impoverished and neglected poblaciones. In order to support and validate its deliberative process, the programme sought to develop sociability at the local level-i.e. increasing participation of neighbours, leadership, as well as neighbourhood identity and belonging. Initially called 'Quiero Mi Barrio' (I Love My Neighbourhood), the Neighbourhood Recovery Programme (NRP) was designed after highly transformative governance processes in Spain and Brazil. The NRP's claims of citizen empowerment, local identity production, re-appropriation of public spaces, and citizenship construction promised to challenge traditional conceptions of state-civil society interactions in popular Chile. In this article, I seek to evaluate the reality of those assumptions by examining the NRP's potential to deepen democracy.

Studying the cognitive metaphors whereby MINVU policy makers design and coordinate that programme, this research contradicts those claims. This article argues that the NRP's conception of sociability reproduces the same top-down logics of institutional imposition that other researchers have described in the interaction between the Chilean state and popular civil society organisations. This research is based on interviews conducted with key MINVU officials and the analysis of the programme's documents. Its analysis shows that the programme frames sociability using two complementary metaphors: 1) sociability as asset, and 2) neighbourhoods as containers of sociability. These metaphors restrict democracy by strictly focusing on the contribution of social interactions to policy efficiency.

The paper begins by explaining political exclusion and civil society deactivation in Chilean underprivileged neighbourhoods. It also defines cognitive metaphors and deep democracy stressing their benefits in the analysis of local governance processes. Secondly, the article addresses its methodological decisions and describes its case study, the NRP. Thirdly, a thorough examination of the programme's metaphors on sociability is provided explaining the consequences of its assumptions for a deep conception of democracy. The paper concludes by advising strategically incorporating the concept of informal governance in the study of Chilean policy design.

2. EXCLUDING THE URBAN POOR

Latin American states and local civil society organisations have historically built a conflicted relationship. While state promotion of participation can be quite successful in some cases, it many times fails in fostering adequate vertical accountability (Goldfrank, 2011).

Scholars have deemed urban underprivileged transitional and post-transitional Chilean civil society as a peculiar case in Latin America. Often, Latin American political institutions strategize in order to pacify or deactivate contentious popular movements. Petras and Veltmeyer (2006) argue that Latin American states negotiate with, repress, manipulate, weaken, and co-opt grassroots organisations to pacify or deactivate them. This is especially so in favelas, villas, poblaciones, and other underprivileged areas. This often includes incorporating movements in policy-making processes to weaken their contentious potential. In all of these cases, state institutions play a role that is differentiated from civil society organisations. Nevertheless, the particularity of Chilean popular civil society has been described as its recurrent indistinction from the state. Research shows that popular Chilean grassroots organisations tend to function as an extension of the state, which largely diminishes their capacity to make political institutions accountable (Koppelman, 2016; Roberts, 1998). Underprivileged urban areas have a strong tradition of contentious collective action. Through urban land take overs, occupying state buildings, marches, and other actions, what became known as *movimiento de pobladores* (underprivileged residents movement) challenged authorities demanding their right to housing since the 1920s through the 1980s (Garcés, 2002). In its protests resisting the dictatorship during the 1980s, this movement became particularly salient (Espinoza, 1993).

Since Chile's return to electoral democracy in 1989, however, *población* organisations developed by subsidising state functions at the grassroots level, researchers suggest². A group of scholars have supported these claims through rigorous ethnographic work, which focuses specifically on the impact that institutions have over popular organisations at the grassroots level. Paley (2001, p. 6) convincingly explains how transitional popular civil society organisations became 'agents in their own governance'. Organisations, she suggests, develop initiatives that, instead of challenging state policies, assist government agencies. Through her fieldwork, Paley

2. Although this claim applies to most Chilean urban underprivileged areas, there are several exceptions. For more details on exceptional cases see the work of Lock (2005), Escoffier (2015), and Pérez (2017).

(2001, 2004) argues that state agencies manipulate local organisations. In meetings and other interactions she observed how government officials demanded movements' support by equating contentious collective action with the intention of destabilising the newly established democratic regime in the early 1990s. In consequence, challenging the state after Chile's democratic transition became a synonym of supporting the recently overturned dictatorship.

More recent research has compellingly confirmed these findings by providing other nuanced and complementary explanations on the blurred boundary between state agencies and popular organisations. Greaves (2005), for example, argues that the Chilean urban municipal decentralisation produced by the dictatorial regime in the 1980s atomises and particularises local organisations at the municipal level. These conditions allow municipality officials to produce what he calls a 'grammar of citizenship'. In other words, 'teaching' institutionally validated definitions of 'responsible citizenship' and participation, local government agents control and manipulate grassroots organisations (Greaves, 2004, 2005). Consequently, a smoothly crafted logic of top-down imposition prevails in the relationship between state and civil society in poblaciones undermining vertical accountability. In fact, as Koppelman (2016, p. 6) suggests, 'local organizations in poor and working-class neighbourhoods are themselves refashioned into an "outer trench" against claims on the state and challenges to the legitimacy of the neoliberal project'. This paper intends to complement this strand of research by focusing on the other side of this dynamic. It investigates how state officials managing the implementation of a popular regeneration programme in the Ministry of Housing and Urban Development frame the idea of 'sociability'. In doing so, it seeks to examine the conceptions that sustain these political dynamics at the top positions of Chilean government.

This task requires beginning with a broader look at the interactions between civil society and political institutions in 21st Century Chile. Since the early 2000s, Chile has seen the resurgence of its citizens' public engagement. Arguably, Chilean citizenship has changed and expanded in the past decade. Increasing numbers of demonstrations, movements, and initiatives have shown people's growing disposition to effect social change by questioning locally entrenched systems of inequality (UNDP, 2015). With its peaks in 2006 and 2011, the Student Movement, for example, proved to be highly effective in redefining local frames of collective action and in shaping public policies (Donoso, 2016). This wave of politicisation moves along with people's strong disenchantment with political institutions and with movements' increasing disconnection from political parties (Somma & Bargsted, 2015).

Underprivileged citizens in segregated neighbourhoods, nevertheless, cannot fully distance themselves from political institutions. They heavily depend on those institutions to access medical treatments, educational benefits, food, cash transfers, subsidies, and security. Población organisations require neighbourhood community buildings and funding for coordinating local initiatives, both provided in different forms by the state. With Putnam's 'Making Democracy Work' in 1993, the notion of social capital moved to the forefront of development programmes implemented by international and national agencies (Frank, 2003). Planning to build and strengthen social ties became a requirement for urban renewal and local development plans. States currently see re-building a school, refurbishing a square, or providing subsidies in poor neighbourhoods as insufficient efforts, unless they are coordinated with local community organisations. Policies such as the Neighbourhood Law in Barcelona, the Socially Interactive City Programme in Germany, and the Housing Self-management and Popular Habitat programme in Caracas have sought to strengthen citizens' decision making at the local level. Scholars, as well as many policy makers, conceive these initiatives as opportunities to deepen deliberative democracy through participatory governance (Fung & Olin Wright, 2003; Goldfrank, 2011). They are seen as instances of potentially highly fruitful democratic synergy between citizens and state institutions. Deliberative democracy calls for the engagement of citizens as reasonable equals in processes of deliberation regarding their community. It is meant to collectively shape people's ideas and preferences to promote authentic social cooperation. Accordingly, these policies are deemed as occasions in which communities become more politically engaged by learning new democratic values (Baiocchi, 2003; Harriss, Stokke, & Törnquist, 2005).

By focusing on how MINVU policy makers designing and implementing the NRP frame their interventions and strategies, this paper looks at whether this programme functions under the adequate conceptions to deepen local democracy. In order to achieve such a goal, the NRP would need to overcome the challenges that local civil society organisations face when dealing with political institutions in Chilean poblaciones. As described above, tackling these challenges necessarily requires acknowledging the highly symbiotic relationship between local organisations and the state in those underprivileged areas. Ultimately, the paper seeks to explore whether the NRP fosters or curtails the expansion of Chilean citizenship that has unfolded since the mid 2000s. To this end, the paper examines the cognitive metaphors by which the NRP-through its officials and institutional documents-frames its strategies to enhance sociability in poblaciones.

3. METAPHOR CONSTRUCTION AND DEEPENING DEMOCRACY

Research shows that the way in which policy makers and politicians metaphorically speak of public policies defines the strategies by which they will seek to implement those policies (Plumm, Borhart, & Weatherly, 2012; Sims Bartel, 2015; Thibodeau & Boroditsky, 2011, 2013). Thibodeau and Boroditsky's research (2011, p. 9) suggests that 'metaphors exert an influence over people's reasoning by instantiating frame-consistent knowledge structures, and inviting structurally-consistent inferences'.

Often, when metaphors change, policy strategies also change. These shifts can even be dramatic for the population. Ronald Regan, for example, declared a war on drugs in the 1980s. This led to harsher and longer sentences for drug-related crimes, multiplying the US incarceration rate four times since then. Under the same metaphor, president Duterte's policy to defeat drug consumption and traffic in the Philippines has killed more than 7,000 people in no more than 8 months. This is because different metaphors bring to mind different knowledge structures, thus implying specific analogical inferences. Metaphors recall conceptual analogies. According to Gentner & Wolff (1997) we use metaphors to organize information in abstract domains, generating a relational structure between abstract cognitive elements. Cognitive mechanisms import a particular metaphor from a more concrete field to the abstract domain as an analogy. We organise the relation of elements in line with the metaphor's structure. This occurs through a cognitive mechanism that imports a metaphor from a more concrete field to the abstract domain as an analogy. We incorporate a dove that extends its wings in the sky, for example, as an analogy of freedom. We, hence, organise the structural relation of elements in line with the metaphor's structure. This allows us to create representations of complex types of knowledge, connecting the abstract and the concrete in a single metaphor. Consequently, we are able to think of highly abstract ideas, such as mind, market or society, using concrete concepts (Murphy 1996). According to our example, we would then draw a white dove to communicate freedom. It is a cognitive strategy that 'allows us to refer to it [an abstract concept], quantify it, identify a particular aspect of it ... and perhaps even believe that we understand it' (Lakoff and Johnson 1980: 26).

Metaphors, hence, help us manage abstract concepts and make them operational in our communication with others. Metaphors allow us creating common agreements on how we understand concepts and what consequences they have. Lakoff and Johnson (1980) even argue that,

because metaphors organise cultural collective abstract meanings, they are at the base of how we build our identities and value-systems.

Building on Fung and Olin Wright's (2003) work, this paper identifies three basic principles by which participatory governance deepens democracy. This analytical disaggregation will be of use to assess the NRP's metaphors on sociability.

1) Grassroots autonomy and oversight. Policy makers should conceive policy implementation as a way of advancing toward civil society's self-determination. The autonomy of grassroots organisations deepens people's sense of protagonism as builders of their own community. Part of this process involves engaging in holding political representatives accountable. In other words, only autonomous civil society organisations are able to challenge political institutions, policies or legislation (Balderacchi, 2017).

2) Deliberative solution generation. Participants engage in deliberation to reach group choices by facing conflicts, listening to each other's positions, providing persuasive arguments and conceding some of their interests. While it is true that actors cooperate in cases in which they seek to solve specific, concrete issues, Fung and Olin Wright (2003) warn about the importance of actors also engaging in broader conflicts (e.g. unequal land access or redistributive policies).

3) Civil society's engagement in decision-making processes. Governance deepening democracy necessarily seeks to empower grassroots organisations, in order to increasingly incorporate them in defining the policies that will shape their community. Roberts (1998) argues that this process usually grows in direct connection with demands that, although formulated at the local level or in specific fields of action, exceed that scale seeking larger political and social impact.

4. THE NEIGHBOURHOOD RECOVERY PROGRAMME

During the 1990s the newly appointed democratic government implemented a set of measures aiming to tackle poverty and a large housing deficit, as well as improving public infrastructure. Much of its policies sought to have impact at the local level. The government expanded the social housing subsidy system and created a network of programmes aiming to provide access to housing as well as improving urban connectivity and public spaces for

urban communities-e.g. including the Neighbourhood Improvement Programme (by the Ministry of Interior), the Progressive Housing Programme, the Community Infrastructure Programme, Participatory Pavements, and the Parks and Urban Roads Programme (Arriagada, Sepúlveda, Cartier, & Gutiérrez, 2004). Between 1998 and 2004 the *Programa Chile Barrio* (Chile Neighbourhood Programme) also worked at the local level and sought to battle extreme poverty through a comprehensive plan. It provided families with basic services (electricity, water, and sewage), social housing, and community infrastructure, as well as promoting people's school completion, their engagement in collective entrepreneurship initiatives and their attendance to government skills training courses (Saborido, 2005). While several of these programmes sought to involve people's opinions as well as improving their social capital, none of them were understood as innovative governance processes. These programmes contributed to strongly reduce poverty³, built an average of 90,000 houses per year, and boosted economic growth (Arriagada et al., 2004). However, despite its efforts, the government neglected urban living conditions for the poorest-the quality of housing was very poor, the programme's funding systems promoted people's indebtedness and benefitted large companies, and located underprivileged families in the urban peripheries increasing people's vulnerability (Rivera, 2012).

In 2006, in her inaugural address, President Bachelet announced the creation of the Neighbourhood Recovery Programme-also called *Quiero Mi Barrio* (I Love My Neighbourhood). Different scholars and policy makers had then diagnosed the Chilean social housing situation as critical. Although the government's highly effective housing subsidy was close to eradicating informal settlements, its poorly planned housing construction had ghettoised Chilean cities with little concern for people's social living environment. Critics emphasised the emergence of social illnesses as a result of this policy's strong urban land liberalisation, lack of planning, low-quality construction, and high segregation (Bustos, 2006; Sugranyes & Rodríguez, 2005; Tironi, 2003). Bachelet's government reacted to this issue with a large-scale budget plan to implement the NRP in the 200 most vulnerable neighbourhoods across the country.

The programme intervenes defined urban areas (between 500 and 5,000 households⁴) understood as neighbourhoods, which comprise a relatively

3. According to The World Bank (2011) the Poverty headcount ratio at \$1.90 a day plummeted in Chile between 1990 and 2010, from 7.92% of the population to 0.92%. Similarly, the standard poverty rate decreased to a fifth from 1990 to 2013 (Larrañaga & Rodríguez, 2015).

4. The size and population of areas defined as neighbourhoods by the NRP are highly variable. A report from 2008 states that, among the 200 neighbourhoods selected by the programme in 2006, 68% comprise 500 households or less, 28% have between 500 to 1,500 households, 3% have between 1,500 to 3,000 households, and only 1% of the neighbourhoods exceed 3,000 households (MINVU, 2008, p. 6).

differentiated community⁵. Its angle is twofold: first, it physically improves the neighbourhood by refurbishing current urban infrastructure (i.e. lighting, squares, recreational facilities, streets, sewage, among others)⁶. Second, the programme seeks to create and strengthen local associational life. Thus, it is the first large intervention programme by the MINVU seeking to enhance sociability development. Although the budget for each intervention is defined in advance, it varies heavily depending on the case. Deemed only as 'vulnerable'-because their weaknesses lay either on their neglected infrastructure or on their poor social ties-some neighbourhoods require more limited interventions. In these cases, the government's spending can vary from USD 0.8 to 1.5 million. Interventions in neighbourhoods with more systemic issues, understood as 'critical'⁷, have involved investments of up to USD 8 to 10 million.

The top government officials designing, coordinating, and implementing the NRP belong to the Neighbourhood Development Executive Secretariat, which locates them among the high ranks within the Ministry of Housing and Urban Development. This Secretariat depends on the ministry's Deputy Secretariat of Housing and Urban Development, which directly provides the Minister's office with technical, strategic support. Below this structure, the Research Division Office supports that team providing statistics, studies, and reports for the NRP. The implementation reaches the grassroots through the Ministry's Regional Secretariats (SEREMI). Located in every region of the country, SEREMI offices use a NRP implementation team of neighbourhood executives (professionals either from the ministry, the local government, or from a hired private company) that directly approach the communities in previously selected neighbourhoods.

Executives are meant to mediate and facilitate three phases: 1) Signing a 'neighbourhood contract' in which local dwellers agree on a plan for renovating and improving their neighbourhood infrastructure. This phase usually involves a technical diagnostic study carried out by the ministry, as well as creating a Neighbourhood Development Council (NDC). The NDC is a new local organisation that summons neighbourhood leaders to agree on a physical and social development plan. The NDC works as a deliberati-

5. Neighbourhood boundaries tend to be locally defined by residents. Neighbourhood names usually result from past designations of the land (from their rural time), names of local families, or relevant events community for the local.

Although, not always successfully, the NRP has made efforts to follow those locally defined boundaries.

6. Since 2015 the NRP also included building social housing.

7. The NRP eventually saw as stigmatising framing neighbourhoods as 'critical'. Consequently, policy makers sought to use other, alternative wording.

ve governance body that occasionally connects with local institutions (e.g. the local police station) to engage them in solving specific neighbourhood issues. In some cases, the contract may include working with residents to boost their local sense of belonging. This strategy generally involves reconstructing the neighbourhood's history to improve residents' cohesiveness and sense of identity. Additionally, this plan ought to meet the budget requirements imposed by the ministry. 2) Implementing the project formulated in the neighbourhood contract. 3) End and assess the MRP implementation. This phase involves a closure event, as well as preparing a comprehensive report and an evaluation on the work carried out by the NRP in the neighbourhood.

Between 2006 and 2010 Bachelet's administration gave special salience to the NRP and allocated considerable funding for its implementation. A team with strong academic credentials was appointed at the Ministry for Housing and Urban Development for the programme's design, planning and coordination. Under the name 'Quiero Mi Barrio', the programme became widely known among underprivileged urban residents.

President Piñera's administration took office in 2010 and replaced the key political agents in the MINVU appointing Rodrigo Pérez as its Minister. Although the NRP had become a popular policy by the previous, opposing government, Pérez instructed its sustainability.

5. METHODS

This research focused on the group of 6 top officials in the MINVU whose work directly impacts the design, coordination, and implementation of the NRP, and one former official who had been part of the programme's design but did not work in the ministry any more during this fieldwork. In June and July 2011, I conducted a semi-structured interview with each one of them (40 minutes to 1 hour). Interviewees accepted to participate in writing and/or verbally. They agreed on remaining anonymous, so that their words could express the programme's narratives but not be traced back to them personally. Additionally, I revised a set of 11 documents prepared by this team that defined the NRP's goals and strategies. Interviewees held masters and doctoral degrees from highly regarded institutions-i.e. MIT, ETSAB School Barcelona, Harvard University, University of Chile, and Pontifical Catholic University of Chile. A seventh interview with a former ministry official who had been highly involved in the programme's design was included. This interviewee provided key information on the concep-

tual origins and initial intentions of the programme. Data collection-through interviews and documents-paid attention to ministry officials’ general vision of the programme, as well as to how they framed its strategies to enhance sociability development.

TABLE 1
DETAILS OF INTERVIEWS IN THE URBAN DEVELOPMENT
DIVISION AT THE CHILEAN MINISTRY OF HOUSING AND URBAN
DEVELOPMENT

| INTERVIEWEE | FUNCTION | DEDICATION TO NRP |
|--|--|-------------------|
| Head of the Ministry’s Research Division | Oversees research at the Ministry. Designs and plans the NRP’s major research strategies. | Partial |
| Head of the Neighbourhood Development Executive Secretariat. | Oversees programmes within the Secretariat. Strategically defines the NRP’s planning and implementation. | Partial |
| Chief of Research in the Neighbourhood Development Executive Secretariat. | Provides research support to the NRP. | Partial |
| NRP Director, in the Neighbourhood Development Executive Secretariat. | Coordinates the implementation of the NRP in the Ministry. | Full time |
| NRP General Manager, in the Neighbourhood Development Executive Secretariat. | Manages financial and legal issues for the NRP. | Full time |
| Researcher at the Ministry’s Research Division | In charge of supporting the NRP designing and implementing research. | Full time |
| Former ministry official in the Neighbourhood Development Executive Secretariat. | Participated in the NRP’s initial design. | None |

The documents revised were either 1) fully or partially prepared by the Ministry of Housing and Urban Development’s team in charge of designing and implementing the NRP, or 2) prepared by MINVU officials in 2002 and 2006, and influential in the NRP design⁸.

8. These reports from 2002 and 2006 were included here because, despite not referring to the NRP, interviewees pointed to them as influential in the programme’s early development.

- MINVU, *Quiero Mi Barrio* (2015).
- MINVU, *II Foro Internacional de Recuperación de Barrios* (2010).
- MINVU, *Recuperación de 200 Barrios: Hacia la Construcción de Tipologías* (2010).
- MINVU, *Programa de Recuperación de Barrios: Lecciones Aprendidas y Buenas Prácticas* (2010).
- MINVU, *Déficit Urbano-Habitacional. Una Mirada Integral a la Calidad de Vida y el Hábitat Residencial en Chile* (2009).
- MINVU, *Manual de Recuperación de Historia del Barrio* (2009).
- SEREMI Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, & Observatorio Social UAH, *Recuperando Barrios de Santiago* (2008).
- MINVU & CEPAL, *Primer Foro Iberoamericano de Experiencias de Recuperación de Barrios* (2008).
- MINVU, *Informe Descriptivo del Programa Quiero Mi Barrio* (2008).
- MINVU, *Grupos Vulnerables, Déficit Habitacional y Espacio Público* (2006).
- MINVU, *Satisfacción Residencial en la Vivienda Básica SERVIU: La Perspectiva del Capital Social* (2002).

I coded and analysed the collected data using NVivo. I conducted a thematic analysis, which entails repeatedly reading the data to identify patterns as emergent themes that become the categories of analysis (Liamputtong & Ezzy, 1999). From a qualitative research standpoint, this paper does not seek probabilistic approach in selecting its case study (Liebersohn, 1991). In other words, it does not seek to be representative. Instead, it analyses only one case study looking at the social dynamics underlying the NRP policy makers' narratives. In line with the logics of the extended case method (Burawoy, 1998), the paper examines how this particular case informs on the broader role that social policies can have in fostering or curtailing citizenship expansion in the Chilean context.

6. NARRATIVES ON PUBLIC DISENGAGEMENT

Ministry officials recognise and adhere to academic narratives that explain popular political disengagement as a result of neoliberal policies. As I show here, they do not, however, take into account those academic studies explaining how political institutions have deactivated popular organisations on the ground in post-transitional Chile.

Although the group of interviewees functioned as a team, they were relatively diverse in their education and functions. This shaped the way in which they spoke of the NRP. Their skills, experience, and education

oscillated between finance and economics on the one hand, and urban studies and sociology on the other. Those interviewees devoted to feeding the NRP with research stressed statistics, budgets, financial trends, and predictions. Their conception of the programme is strongly mediated by their emphasis on objective results and adequate methodologies. On the other hand, the staff involved in administering the programme highlighted their management experience and often expressed their ideas in aesthetic, geometrical ways. They alluded, for example, to 'polygons'-to speak of sections of the city-or to 'social weft' (trama social)-referring to social networks.

Despite these differences, when team members explain the social necessity for implementing the NRP, they reference a particular strand of academic literature. In their account, the NRP responds to the popular public disengagement and low quality housing that resulted from 30 years of housing policies strictly focused on covering poor people's urgent need for accommodation. Echoing the programme's documents, an interviewee explained that before the NRP 'the Ministry had only a quantitative look on social housing... it was all about building as many houses as possible'. Highly neoliberal urban policies, created by the dictatorship (1973-1990) and reproduced by transitional democratic governments, disintegrated highly cohesive and politicised popular urban communities, interviewees argued. In line with publications such as those of Sugranyes and Rodríguez (2005) and Tironi (2003), MINVU officials suggested that these policies displaced people within the city disconnecting them from their original urban habitats-informal settlements, mostly. They argued that the Chilean urban subsidy system placed families in small, low-quality houses, which were located in large and homogeneous peripheral ghettos. One interviewee, for example, explained how these displacements disconnected people from community engagement by telling me: 'people got to those neighbourhoods feeling suspicious about their neighbours... they basically arrived there angry'. Another MINVU official echoed the rest of the interviewees by speaking of how private life has prevailed over public involvement in working class neighbourhoods. She said 'the private colonised their lives, the communitarian type of life doesn't exist anymore in those places'. Interviewees suggest that the anomy, insecurity, and violence of public spaces in ghettos has deepened people's disposition to enclose their interactions at the private level.

The documents prepared by the NRP also reproduce these academic arguments and support the team's diagnosis. For example, a document defining the protocols for the programme's promotion of local identity insists on the same diagnosis. It explains that neighbourhoods intervened by the NRP

have 'high degrees of disintegration, as well as urban and social damage, in which the power of associations, the credibility, and collective effort have decreased' (MINVU, 2009b, p. 10). Similarly, in a report defining a typology of neighbourhoods for the programme, the head of the Ministry's Urban Division reproduces Tironi's (2003) argument (MINVU, 2010b). He describes the background in which the programme emerged by alluding to the 'new poverty' in Chilean cities. This new ghetto poverty involves a novel challenge for social policies because, although those people 'have a roof and land tenure', their poverty emerges as 'the darkest side of social exclusion'. In this context, the NRP's task is to produce inclusion by regenerating not only neighbourhoods' infrastructure, but also their sociability and public incorporation (MINVU, 2010b, p. 3).

Interviewees and documents frame this social diagnosis of popular public disengagement in disconnection with the role of the state in specific grass-roots interactions. An interviewee, exceptionally, provided one isolated critical comment indicating that the state usually fails to follow through consultation processes with local communities. 'This builds distrust', she argued.

However, neither interviewees nor the programme's documents speak of the largely documented dynamics that this paper describes above, by which the state and civil society organisations have persistently discouraged initiatives of social change and citizenship expansion in poblaciones.

7. METAPHORS OF SOCIABILITY

This analysis shows that interviewees and programme documents build a contradictory conception of sociability. On the one hand, the programme uses concepts with a strong potential of expanding people's citizenship in underprivileged urban areas. On the other hand, an analysis of the NRP's metaphors shows that its operationalisation of sociability restricts democracy by almost purely focusing on the efficiency of public policy.

By alluding to a multi-scalar approach and to conceptions of citizen empowerment and radical urbanism, the NRP shows a seeming disposition to deepen democracy in underprivileged urban areas. Repeatedly, documents insist on the NRP's intention to use a multi-scalar approach by connecting different scales and actors, thus showing its plan to go beyond the neighbourhood boundaries to seek resources and build impact at the local level. One of them, for example, calls for a 'multidimensional approach to the

neighbourhoods', which involves 'recognising the different problems and opportunities emerging from different scales (family, close environment, neighbourhood, borough, city)' (SEREMI Metropolitana de Vivienda y Urbanismo & Observatorio Social UAH, 2008, p. 7). Another document seems to allude to the programme's multi-scalar approach describing its principle of 'interconnectedness', defined as the 'effort of articulation that seeks to satisfy the community's demands as well as development projects before the efficient and effective intervention of instruments' (MINVU, 2008, p. 5). MINVU officials supported this emphasis in a multi-scalar approach explaining that combining different scales is required for the programme to implement sustainable, efficient interventions. By using this multi-scalar outlook in its implementation, officials argued, the programme would be more effective in combatting the isolation by which urban inequalities have segregated and impoverished these neighbourhoods. Arguably, if such an inter-scalar outlook was implemented with the aim to strengthening democracy, it would have deep consequences for población local organisations. As argued above, expanding popular civil society's networks beyond neighbourhood boundaries is a crucial step for organisations to build more encompassing political claims that seek broader impact.

Additionally, through a set of different concepts and ideas the NRP frames its interventions as socially and politically transformative. In some of its statements and positions the programme seems to promote a radical participatory urban planning approach. Since its beginnings, the programme sought to promote what MINVU officials call 'citizenship urbanism'. Interviewees formed in the fields of sociology and urban studies stressed this concept more emphatically. MINVU officials explained that, rooted in Salvador Giner's scholarly work, the term citizenship urbanism involves an evolution from the traditional conception of the city as a functional arrangement of spaces and settlements serving industrial society. Instead, this new citizenship urbanism emerges from people's collective empowerment to define and construct their city. Against top-down policy implementation, Giner (1993, p. 19) emphasises that the state should foster the 'decentralized (acéfala) and plural construction of political reality' incorporating all interest groups. Echoing other ministry officials, one interviewee explained that 'citizenship urbanism is a social construction of physical space that belongs to citizens and is built by citizens', and another said 'it's about putting people's empowerment first, for them [neighbours] to organise and construct their neighbourhoods'. Similarly, one of the programme's reports describes this as 'a change of focus' and 'a new type of urbanism', which is meant to be 'local, inclusive, participatory and just' and constitutes citizens' 'opportunity to build more just cities and put our human condition at

the centre of people's agenda' (MINVU, 2010a, p. 22).

Although relatively marginal in the programme's documents, these claims touch upon a scholarly tradition that goes far beyond Giner's Catalan school on the sociology of citizenship. Inspired in the widely influential contributions of Henry Lefebvre and Hannah Arendt, these assertions show a radical and deeply democratic approach to urban communities. In order to authentically advance those ideals, the programme would understand people's engagement in local assemblies as an opportunity to advance democracy. In other words, it would promote not only the involvement of community members in decisions regarding their neighbourhoods, but it would also strengthen popular civil society by fostering their ability to demand institutional accountability, question policies, build new networks, and implement innovative initiatives.

Nevertheless, an analysis of the metaphors by which the NRP conceives sociability in its principles and strategies of implementation, contradicts these radical, democratic ideals. In fact, the programme's metaphors restrict democracy by focusing only on the efficiency of public policy to connect sociability and territory. Two metaphors organise the programme's assumptions on sociability. First, sociability is understood as an asset. According to this metaphor, enhancing sociability and public engagement provides exogenous benefits for public policy. Second, the programme conceives territory as a container of the social. Put more concretely, the NRP understands the neighbourhoods that it intervenes as spaces capable of containing-holding, gaining, or loosing-social interactions, interpersonal trust, collective initiatives, as well as other social phenomena.

Assets should be understood as cash, services or items that directly or indirectly contribute to future revenues or benefits. The idea that social interactions function as an asset is rooted in theories of social capital. In fact, although the programme did not operate with this concept in its early stages, several interviewees recognised basing many of their current assertions on it. Since its origins, social capital has been conceived as a tool to improve people's well-being (Hanifan, 1916). Although with different approaches, main social capital theorists-Bourdieu, Coleman, and Putnam-have defined the concept as a set of lasting, accumulable social relations and networks by which agents gain access to other benefits. Putnam's (1994) claim, that social capital also improves institutional efficiency, has been particularly inspiring to public policy developers. Similarly, research on neighbourhood developing has highlighted the potential of social capital promotion for boosting efficient social cohesion and public policy implementation (Forrest, 2009; Forrest & Kearns, 2001; Kearns & Parkinson, 2001).

Accordingly, the programme openly conceptualises the sociability it seeks to foster as an asset. An early ministry report that inspired much of the NRP's early design, for example, explains the social and infrastructural challenges in Chilean underprivileged neighbourhoods to be intervened in terms of asset deficits (MINVU, 2006). It defines assets as 'existing resources available to homes, people, or communities, whose mobilisation provides access to mobility and well-being, or protects people from the risks of exclusion and the barriers of progress' (MINVU, 2006, p. 14). Assets include 'human capital, physical capital, and social capital, whose absence or poor quality creates vulnerability' (MINVU, 2006, p. 14). Later, another NRP document defining neighbourhood typologies frames neighbourhood assets as 'social organisations, respected socially beneficial leaders... micro-entrepreneurship, and others' (MINVU, 2010b, p. 25). Similarly, explaining a case study of regeneration, a report from the Regional Ministry Office and the Alberto Hurtado University states that 'the historical trajectory of neighbourhood social participation constitutes a highly relevant social asset' (SEREMI Metropolitana de Vivienda y Urbanismo & Observatorio Social UAH, 2008, p. 38). Other documents from the programme confirm this metaphor by also explicitly equating sociability and assets (e.g. MINVU, 2009a, p. 80, 2010, p. 184). Ministry officials used this same metaphor. One of them echoed others by defining social interactions as assets. 'Neighbourhood assets', he said, are 'social networks as well as local leaders'. Another interviewee equated assets and social interactions when s/he explained their potential to maximise the NRP intervention's future benefits. Investing in sociability is like obtaining 'machines that make machines', she/he said. Consequently, the informant specified, strengthening social interactions makes the programme's intervention 'more productive'.

Through this idea of asset, ministry officials bring the abstraction and complexity of social relations to the concrete level of services, goods, cash, or other items. Consequently, this metaphor allows the programme to set side by side, at the same level of abstraction, sociability-i.e. interpersonal trust, local identity, cohesion, leaders, security, number and density of associations, and others-and elements of infrastructure or service provision-e.g. garbage bins, lighting, maintenance of squares, land availability, neighbourhood football pitches, etc.-all of which are understood to be potentially subjected to the programme's intervention in underprivileged neighbourhoods. One of the interviewees, for example, explained that the NRP should take into account 'not only infrastructure, but also identity assets and organizational assets'. Similarly, one of the programme's documents is particularly explicit in equating those elements. It suggests that neighbourhood resources should be understood as 'social organizations, respected socially positive leaders, the existence of facilities, the stock of available

land, the quality of work force, [among others]’ (MINVU, 2010, p. 25).

Framing sociability as a neighbourhood asset simplifies thought processes and communication within the team of ministry officials. The NRP conceives neighbourhood sociability as one more issue of potential investment. As one interviewee argued, this metaphorical reduction not only makes social interactions fit in budget plans, but it also functions as part the team’s common language. She/he explained that, reducing sociability to an asset allows ministry officials to ‘share a language with the same underlying strategies’ overcoming their disciplinary differences as well as their divergent working experiences. Arguably, this common language makes it easier to communicate and mentally represent the translation between economic and social capital.

A second metaphor developed by the NRP is that of the neighbourhood as a container of sociability. Although it is not fully explicit in the NRP’s narratives, this metaphor underlies the programme’s assumptions defining the territorial boundaries in which sociability develops. Interviews and documents reveal that ministry officials understand the neighbourhood as a specific space capable of accumulating and activating the assets that the programme seeks to invest on. For example, one interviewee stressed that ‘some neighbourhoods hold more organisations, more leaders and networks’. Referring to the neighbourhood’s capacity to strategically contain assets (e.g. sociability), one of them also told me ‘we place our chips in the neighbourhoods’, and another one said ‘it is easier for people to come to agreements at that [neighbourhood] level, so we must put our investment in them [neighbourhoods]’. In fact, in order to measure each neighbourhood’s regenerating potential, NRP officials wrote a report operationalising sociability as something absolutely confined to the neighbourhood scale. According to that report, sociability combines ‘neighbours’ perceptions on their neighbourhood’s image, the levels of existing neighbourhood association, the neighbourhood organisational perception, participation and neighbourhood social relations, and the analysis of variables of social vulnerability such as socio-demographic and economic variables’-all of which, according to this report, do not escape neighbourhood boundaries (MINVU, 2010, p. 13).

MINVU officials conceive the neighbourhood as a highly strategic scale to maximise policy outcomes. They understand the neighbourhood as a particularly efficient scale to invest on social interventions because, on the one hand, it provides people with the required proximity to activate social networks and develop public engagement. One official, for example, told me: ‘investing in neighbourhoods makes sense, it’s a level in which you can really promote participation and see changes’. Another one explained that

‘the neighbourhood allows you to break a little bit the difficulties imposed by not knowing the other personally’ and she/he added ‘you can have more equality, complicity and mutual respect within the neighbourhood’. On the other hand, they perceive the neighbourhood to be a scale at which state intervention can more clearly impact local population and infrastructure. ‘[At the neighbourhood level] citizens can truly interact with the state’, one official told me to explain how the local scale allows state agencies to more effectively connect with local organisations. Similarly, another one echoed other interviewees by saying that ‘working at the neighbourhood level lets you see the changes that the programme makes right away’. Programme documents and interviews combine this emphasis on the strategic quality of the neighbourhood scale with neglecting other, external sources of sociability. In fact, allusions to social interactions, organisations, collective identity, leadership, and other manifestations of sociability beyond neighbourhood boundaries, are largely absent from programme documents, as well as from ministry officials’ narratives.

Organisations, networks and leadership within the neighbourhood are prior assets that predict success for the programme. If social capital is poor in a neighbourhood to be intervened, the programme plans a set of meetings, events and outcomes to boost the community’s sense of identity. The programme frames this identity as specifically confined to the neighbourhood. Its documents clearly specify that, in order to enhance people’s sense of neighbourhood belonging and cohesiveness, the programme should rebuild their neighbourhood’s history (MINVU, 2009b). This is, again, a way of circumscribing all sociability within the boundaries of the neighbourhood.

The NRP’s position within the ministry demonstrates that policy makers and politicians have used this metaphor since the programme’s inception. By depending directly from the Ministry’s Deputy Secretary, the Neighbourhood Development Executive Secretariat—which oversees the NRP—combines large responsibility with relatively high rigidity in its actions. This Secretariat is in charge of implementing programmes in neighbourhoods, villages, secluded settlements or condos, and informal settlements. Thus, its action frame is restricted to specific settlements within clear boundaries. Administratively, the NRP is bound to limit its mind set and actions to the neighbourhoods defined as its fields of intervention. Had the programme been created as part of the Ministry’s Urban Development Division—a department within the MINVU that conceives urban development more broadly—its field of action would be more flexibly defined and could more easily include areas beyond the neighbourhood limits.

Exceptionally, a couple of interviewees recognised and critically assessed this metaphor. They suggest that the programme 'should not work only within the neighbourhood polygon, not all neighbourhood issues belong to that specific area'. By planning to design 'priority zones' that include larger portions of the city surrounding the selected neighbourhoods, these MINVU officials aimed to equip the NRP's intervention with broader, external tools to address local issues. Through these 'priority zones' the programme could provide the neighbourhood community with solutions that exceed that scale of action. The NRP could, for example, request intervening public transportation routes to improve the neighbourhood's connectivity. While critical and innovative, this solution did not alter the metaphorical logic by which state intervention conceives a specific territory as the container of sociability.

7. RESTRICTING DEMOCRACY

Ultimately, the NRP seeks to advance democracy by promoting a type of governance based on deliberation and social inclusion. The programme's metaphors revised above-sociability as an asset and the neighbourhood as a container of sociability-define the function and boundaries whereby the NRP frames its promotion of local social organisation. In approaching citizen participation through a strategic and pragmatic lens, the NRP metaphors provide the conditions to build cooperative solutions to concrete issues at the local level. Collective decision making among local dwellers-involving meetings, conflicts, and negotiations-is part of the sociability asset production process that the NRP hopes to activate in each neighbourhood. In a context of highly unequal access to the city, the NRP's urban regeneration is a way of incorporating historically excluded population in the urban and social fabric.

However, this framing of governance as inclusive, efficient, strategic and problem solving is not enough to deepen democracy. Thought through the metaphors explained above, sociability serves public policy in a linear manner. The programme points out that, by enhancing sociability, investment on social policy implementation becomes more efficient. Accordingly, MINVU officials conceive sociability 'healthy' and 'responsible' only when it feeds the programme's specific purposes. In fact, during interviews they highlighted that the NRP's task is to 'educate people' in order to build more 'responsible participation'. Responsible participation, interviews unveiled, involves three principles. First, responsible citizens develop as public agents. For the programme, participation only results from residents' social engagement in their neighbourhood. Public engagement develops with other residents in the proximity and identity provided by neighbourhood

life, the programme suggests. Conversely, private life is framed as disconnected from others, as a disinterest from collective endeavours. The public realm for ministry officials is 'going outside of their houses to be with others', in other words, it means residents spending time outside of their houses, spending time with other neighbours in squares and other neighbourhood spaces. One of the NRP's reports, for example, frames the programme's goal as helping residents 'recovering a sense of what is public, living together as a community and helping [them] identify with their neighbourhood' (MINVU, 2010, p. 47). Similarly, a ministry official explained that public engagement means 'participating in your surroundings, in your neighbourhood, in the neighbourhood committee and its causes'. Scholars such as Arendt and Mouffe have warned us of the perils involved in taking the private-public dichotomy too seriously. They argue that conceiving the private and public realms as opposite generally involves depoliticising social interactions. Private experiences-such as the family or friends-not only have a powerful impact on people's political socialisation, but they also provide opportunities for people to reshape their public incorporation (Brennan, 2017; Mouffe, 1992).

Neglecting the private as a space in which social interactions may also have political relevance means acting by denying that other, informal types of sociability-which escape the sight of government bureaucrats-may have a strong influence in people's local construction of belonging and political engagement. Referring to the impact of television in black identity construction and rap music in the US, Shapiro (1997) has argued that despite seemingly enclosed in the private sphere, the use of new technologies tend to open opportunities of social innovation that fruitfully connect the private and the public. Accordingly, by emphasising public neighbourhood sociability, MINVU officials fail to recognise alternative, highly prolific forms of social engagement. In interviews, some of them, for example, highlighted what they saw as the irrelevance of the Internet and digital social networks to promote local sociability. 'The Internet is everywhere today, but it is rather impersonal; participation in neighbourhoods is truly more personal', one of them said to express the sterility of those technologies for the programme's aim. My own experience using Facebook and Whatsapp as well as other social network platforms as tools to connect with local youth organisations during my fieldwork in underprivileged Chilean neighbourhoods, contradicts these claims by MINVU officials. Ministry officials also recognised the programme's difficulty to connect with and involve the youth. However, the NRP's strict metaphorical assumptions can hardly attract individuals that seek to innovate and whose identity development often requires merging the private and the public.

Second, responsible citizens know how to ‘understand the state’. This means engaging in local collaborative endeavours in partnership with state institutions. Hence, local residents are not meant to only participate in deliberative local governance processes, but they are expected to gain an insight into the institutional challenges of participatory governability in order to ‘learn to empathise with the state’. In other words, in their interaction with state officials, residents involved in the NRP’s deliberative procedures should learn how to face in a constructive manner the frustrations of the process resulting from institutional limitations-i.e. administrative difficulties, bureaucratic restrictions, limited funding, timing rigidities, and others. This idea of responsible participation, therefore, contradicts the construction of an empowered, autonomous civil society, which is capable of challenging institutions to make political representatives accountable.

Third, responsible citizens look after their neighbourhood-especially those areas refurbished by the NRP. The programme’s deliberative process seeks to enhance residents’ attachment with their neighbourhood. It presupposes that by becoming active agents in the programme’s local decision-making process, residents will strengthen their sense of neighbourhood belonging and will acquire a feeling of ownership toward the implemented infrastructure improvements. In the words of one interviewee: ‘for me citizen responsibility means that when neighbours participate in generating the project, then they say “I said that this [improvement] was the most necessary, so I will look after it and if my grandchild wants to damage it I will tell him not to do it”’. In this framework citizens are responsible for supporting the sustainability of public policy implementation. Consequently, this conception escapes others in which citizens organise to exercise the power required to decide on the policies to be implemented, acting locally but exceeding the local context.

8. CONCLUSIONS

Accounts on social demobilisation in post-dictatorial Chile have explained the deactivation of civil society from two angles. While some scholars have studied how public policy implementation has politically excluded civil society, others have examined the micro dynamics by which the interaction between the state and local organisations results in the deactivation of collective initiatives. By looking at how top policy makers conceive sociability promotion, this paper contributes with a novel perspective to these academic accounts on Chilean collective action and democracy construction.

The paper examines the metaphors by which officials designing and coordinating the NRP frame sociability in the programme's urban interventions. Seeking to tackle inequality and urban exclusion, the NRP explicitly plans developing local deliberative processes to enhance sociability in many of Chile's most marginalised and neglected neighbourhoods. The article argued that, despite its commitment with building a more inclusive city, the NRP is not designed and implemented under conceptions of governance that advance a deepening of local democracy. Policy makers' conception of sociability as purely instrumental for policy efficiency curtails the programme's potential of community empowerment capacity building, this research suggests.

The careful revision of government documents and a set of interviews with key government officials revealed that two metaphors organised the NRP's assumptions regarding sociability. The first metaphor conceives sociability as an asset and the second one conceives neighbourhoods as containers of the social. By merely serving the efficiency of public policy, the notion of sociability resulting from these two metaphors combined restricts democracy. Consequently, this analysis shows, NRP's metaphors neglect citizen empowerment.

By thinking of sociability as an asset, policy makers equate social interactions with other sorts of infrastructural equipment, goods or services. Reducing sociability to one more investment item simplifies internal communication as well as budget decisions. Moreover, conceptualising social interventions as asset-enhancing provides policy makers with the confidence of invariably investing in profitable, efficient community capital. Similarly, framing neighbourhoods as containers of sociability responds to ministry officials' need to enhance policy efficiency. In fact, they conceive the neighbourhood as the ideally strategic space for building and strengthening local social ties in today's highly disintegrated society. This paper provides evidence showing that the organisational position of the NRP within the MINVU is not only based on these metaphors, but it also makes changing these assumptions in order to broaden the programme's definition of sociability highly challenging.

Governance seeking to deepen democracy fulfils three goals: it strengthens grassroots organisations by promoting their autonomy and oversight capacities, it achieves practical local solutions through processes of horizontal deliberation, and it fosters civil society's engagement in decision-making processes with broader consequences for democracy. Arguably, the NRP's metaphors support deliberative processes of local democracy. By approaching neighbourhood participation with a strategic and pragmatic pers-

pective, the NRP metaphors build the conditions to collectively generate solutions for concrete local issues. However, in line with Greaves (2004), evidence suggests that these metaphors support a restrictive notion of democracy, by which government officials intend to impose top-down definitions of democracy and responsible participation on local población organisations. Ultimately, metaphor analysis suggests, the idea of sociability constructed by the NRP only serves policy implementation in a linear manner. Sociability here is not a tool for citizen empowerment, for strengthening social accountability, or for building impact beyond neighbourhood boundaries. Civil society is understood as an extension of public policies, not as what authors such as Edwards (2011) and Oxhorn (2003) have characterised as the autonomous and diverse political body driving social change in healthy democracies.

This study has had important limitations. Interviews were carefully and strategically selected to reach key government officials. However, interviews should be more numerous and reach lower sections of the MINVU to explain how these metaphors operate in the NRP's implementation on the ground. Additionally, comparative research should, on the one hand, shed light on the metaphorical challenges of other policies and programmes; on the other hand, it should use successful cases to build lessons on the democratic fertility of the assumptions underlying policy design and implementation.

Future research should seek to determine which conceptions of sociability promote a type of governance that deepens democracy. Arguably, studies concerned with governance deepening democracy should strategize on how sociability can empower local communities. To this end, it is firstly crucial to incorporate ideas of informality to the governance equation in state programme implementation. Consequently, future research should examine the potential of informal governance strategies for strengthening democracy at the local level.

Complementing formal varieties of governance, informal governance operates through unwritten rules and informal, horizontal networks. Informal governance works by creating 'semi-official arenas', which are open to all actors that can either be affected by a certain policy or that may contribute with resources in the decision making-process. Participation, under the informal governance framework, is not predefined and cannot be publicly enforced. Informal governance bodies can arise spontaneously, as initiatives coordinated by interest groups, or they can be institutionally initiated and sponsored. Although informal governance has its pitfalls and disad-

vantages, evidence suggests that its adequate application is key to formulating innovative political strategies and policy programmes (Ayres, 2017; Christiansen & Piattoni, 2003). The strong potential of informal governance in processes of deep democracy lays in it conceiving sociability as partially escaping formal deliberative processes or policy implementation. In other words, in order to deepen democracy, scholarly research as well as policy making should incorporate this informal aspect to its conception of sociability. Arguably, research advancing those goals would result in participatory policies that are more oriented to providing the conditions and resources for emergent grassroots initiatives, instead of seeking to impose top-down definitions of citizenship and democracy in order to secure policy efficiency.

REFERENCES

- Arbós, X., & Giner, S. (1993). *La Gobernabilidad: Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial*. México City: Siglo Veintiuno.
- Arriagada, C., Sepúlveda, D., Cartier, E., & Gutiérrez, C. (2004). *Chile, Un Siglo de Políticas en Vivienda y Barrio*. Santiago: Pehuén Editores. Retrieved from http://www.minvu.cl/opensite_20070411164518.aspx
- Ayres, S. (2017). "Assessing the Impact of Informal Governance on Political Innovation". *Public Management Review*, 19(1), 90–107. <http://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200665>
- Baiocchi, G. (2003). "Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance". *American Sociological Review*, 68(1), 52. <http://doi.org/10.2307/3088902>
- Balderacchi, C. (2017). "Participatory Mechanisms in Bolivia, Ecuador and Venezuela: Deepening or Undermining Democracy?". *Government and Opposition*, 52(1), 131–161. <http://doi.org/10.1017/gov.2015.26>
- Brennan, D. (2017). "Considering the Public Private-Dichotomy: Hannah Arendt, Václav Havel and Victor Klemperer on the Importance of the Private". *Human Studies*, 1–17. <http://doi.org/10.1007/s10746-017-9424-x>
- Burawoy, M. (1998). "The Extended Case Method". *Sociological Theory*, 16(1), 4–33. <http://doi.org/10.1111/0735-2751.00040>
- Bustos, M. (2006). "El Proyecto Residencial en Baja Altura Como Colonizador de la Frontera Urbana: Santiago de Chile en el Ultimo Cuarto de Siglo". *Bitacora*, 10(1), 178–196.
- Christiansen, T., & Piattoni, S. (2003). *Informal Governance in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Donoso, S. (2016). "When Social Movements Become a Democratizing Force: The Political Impact of the Student Movement in Chile". *Research in Social Movements, Conflict and Change*, 39, 167–196. <http://doi.org/10.1108/S0163-786X20160000039008>
- Edwards, M. (2011). "Introduction: Civil Society and the Geometry of Human Relations". In M. Edwards (Ed.), *The Oxford Handbook of Civil Society* (pp. 3–14). Oxford: Oxford University Press.
- Escoffier, S. (2015). "Re-claiming the Right to the City: Popular Mobilization in Chile". *Global Dialogue*, 5(1), 18–19.
- Espinoza, V. (1993). "Pobladores, Participación Social y Ciudadanía: Entre los Pasajes y las Anchas Alamedas". *Proposiciones*, 22, 21–53. Retrieved from <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3093&doc=&lib=&rev=&art=&doc1=&vid=&autor=&coleccion=&tipo=&nunico=15000022>
- Forrest, R. (2009). "Who Cares about Neighbourhoods?". *International Social Science Journal*, 59(191), 129–141.

- Forrest, R., & Kearns, A. (2001). "Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood". *Urban Studies*, 38(12), 2125–2143. <http://doi.org/10.1080/00420980120087081>
- Frank, J. (2003). "Making Social Capital Work for Public Policy". *Horizons: Policy Research Initiative*, 6(3), 3–6.
- Fung, A., & Olin Wright, E. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Garcés, M. (2002). *Tomando su Sitio: El Movimiento de Pobladores de Santiago, 1957-1970*. Santiago: LOM.
- Goldfrank, B. (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Greaves, E. (2004). "Municipality and Community in Chile: Building Imagined Civic Communities and Its Impact on the Political". *Politics & Society*, 32(2), 203–230. <http://doi.org/10.1177/0032329204263070>
- Greaves, E. (2005). "Panoptic Municipalities, the Spatial Dimensions of the Political, and Passive Revolution in Post-Dictatorship Chile". *City and Community*, 4(2), 189–215. <http://doi.org/10.1111/j.1540-6040.2005.00111.x>
- Hanifan, L. J. (1916). "The Rural School Community Center". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 67, 130–138. <http://doi.org/10.1177/000271621606700118>
- Harriss, J., Stokke, K., & Törnquist, O. (2005). *The New Local Politics of Democratisation The Political Role of Non-Governmental Organizations in Central America*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kearns, A., & Parkinson, M. (2001). "The Significance of Neighbourhood". *Urban Studies*, 38(12), 2103–2110. <http://doi.org/10.1080/0042098012008706>
- Koppelman, C. (2016). "Deepening Demobilization: The State's Transformation of Civil Society in the Poblaciones of Santiago, Chile". *Latin American Perspectives*, 44(3), 46–63.
- Larrañaga, O., & Rodríguez, M. E. (2015). *Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile 1990 a 2013*. Santiago de Chile. Retrieved from <http://goo.gl/Livuwc>
- Liamputtong, P., & Ezzy, D. (1999). *Qualitative Research Methods: A Health Focus*. Oxford: Oxford University Press.
- Lieberson, S. (1991). "Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies based on a Small Number of Cases". *Social Forces*, 70(2), 307–320.
- Lock, W. (2005). "Pobreza y Autoorganización en Santiago de Chile. Un Estudio Etnográfico en el Barrio José María Caro". *Revista Mexicana de Sociología*, 67(1), 1–30.
- MINVU. (2006). *Grupos Vulnerables, Déficit Habitacional y Espacio Público*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile.

MINVU. (2008). *Informe Descriptivo del Programa Quiero Mi Barrio*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile. Retrieved from <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/chile/politicas/QuieromiBarrio.pdf>

MINVU. (2009a). *Déficit Urbano-Habitacional. Una Mirada Integral a la Calidad de Vida y el Hábitat Residencial en Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile.

MINVU. (2009b). *Manual de Recuperación de Historia del Barrio*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile. Retrieved from <http://quieromibarrío.cl/index.php/historias-de-barrio-2/libros-publicados/>

MINVU. (2010). *II Foro Internacional de Recuperación de Barrios*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile.

MINVU. (2010). *Programa de Recuperación de Barrios: Lecciones Aprendidas y Buenas Prácticas*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile.

MINVU. (2010). *Recuperación de 200 Barrios: Hacia la Construcción de Tipologías*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile.

Mouffe, C. (1992). "Citizenship and Political Identity". *The Identity in Question*, 61, 28–32.

Oxhorn, P. (2003). "Social inequality, civil society and the limits of citizenship in Latin America". In S. E. Eckstein & Timothy Wickham-Crowle (Eds.), *What Justice? Whose Justice?: Fighting for Fairness in Latin America* (University). London. Retrieved from <http://www.ied.edu.hk/wals/website/resources/wals07/parallel/070-1.pdf>

Paley, J. (2001). *Marketing Democracy: Power and Social Movements in Post-dictatorship Chile*. London: University of California Press.

Paley, J. (2004). "Accountable Democracy: Citizens' Impact on Public Decision Making in Post-dictatorship Chile". *American Ethnologist*, 31(4), 497–513.

Pérez, M. (2017). "'A New Poblador Is Being Born': Housing Struggles in a Gentrified Area of Santiago". *Latin American Perspectives*, 44(3), 28–45. <http://doi.org/10.1177/0094582X16668318>

Petras, J., & Veltmeyer, H. (2006). "Social Movements and the State: Political Power Dynamics in Latin America". *Critical Sociology*, 32(1), 83–104. <http://doi.org/10.1163/156916306776150278>

Plumm, K., Borhart, H., & Weatherly, J. (2012). "Choose your Words Wisely: Delay Discounting of Differently Titled Social Policy Issues". *Behavior and Social Issues*, 21, 26–48. <http://doi.org/10.5210/bsi.v21i0.3823>

Putnam, R. (1994). *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

Rivera, Á. (2012). "Historia de la Política Habitacional en el Área Metropolitana de Santiago". *Revista CIS*, 16(16), 27–44.

Roberts, K. M. (1998). *Deepening Democracy?: The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*. Stanford, Calif.: Stanford University Press

Saborido, M. (2005). *El Programa Chile Barrio: Lecciones y Desafíos para la Superación de la Pobreza y la Precariedad Habitacional*. Santiago de Chile. Retrieved from <http://www.cepal.org/es/publicaciones/el-programa-chile-barrio-lecciones-y-desafios-para-la-superacion-de-la-pobreza-y-la>

SEREMI Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, & Observatorio Social UAH. (2008). *Recuperando Barrios de Santiago*. Santiago de Chile: Secretaría Regional ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo y Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado. Retrieved from <http://quieromibarrío.cl/index.php/historias-de-barrio-2/libros-publicados/>

Shapiro, M. J. (1997). "Bowling Blind: Post Liberal Civil Society and the Worlds of Neo-Tocquevillean Social Theory". *Theory and Event*, 1(1), 1–34.

Sims Bartel, A. (2015). "Why the Humanities Are Necessary to Public Policy , and How Why the Humanities Are Necessary to Public Policy , and How". *Maine Policy Review*, 24(1), 117–122.

Somma, N. M., & Bargsted, M. A. (2015). "La Autonomización de la Protesta en Chile". In C. Cox & J. C. Castillo (Eds.), *Socialización Política y Experiencia Escolar: Aportes para la Formación Ciudadana en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones UC.

Sugranyes, A., & Rodríguez, A. (2005). *Los Con Techo: Un Desafío para la Política de Vivienda Social*. Santiago de Chile: SUR.

The World Bank. (2011). Data on Poverty in Chile. Retrieved 6 July 2017, from <http://data.worldbank.org/topic/poverty?locations=CL>

Thibodeau, P., & Boroditsky, L. (2011). "Metaphors We Think With: The Role of Metaphor in Reasoning". *PLoS ONE*, 6(2), e16782. <http://doi.org/10.1371/journal.pone.0016782>

Thibodeau, P., & Boroditsky, L. (2013). "Natural Language Metaphors Covertly Influence Reasoning". *PLoS ONE*, 8(1). <http://doi.org/10.1371/journal.pone.0052961>

Tironi, M. (2003). *Nueva Pobreza Urbana, Vivienda y Capital Social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Santiago: Predes Editores.

UNDP. (2015). *Desarrollo Humano en Chile: Los Tiempos de la Politización*. Santiago de Chile: United Nations. Retrieved from http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human_development/los-tiempos-de-la-politizacion.html



PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO, TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO: A PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS GESTORES DE EDUCAÇÃO DA CIDADE DE VILHENA

PREVENTION AND FIGHT AGAINST CORRUPTION, TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION: THE VIEW OF THE ADMINISTRATOR COUNSELORS IN EDUCATION IN THE CITY OF VILHENA

Alexandre de Freitas Carneiro¹

Fernando Nolasco Gonçalves²

Sidiney Rodrigues³

Francisco Emanuel Silveira⁴

Aline Gaspar Pereira⁵

Recibido: 13/03/2017

Aceptado: 07/06/2017

RESUMO

Este artigo teve por finalidade analisar a percepção dos conselheiros gestores de educação da cidade de Vilhena em relação à prevenção e ao combate à corrupção e à transparência e ao acesso à informação. A pesquisa, realizada em duas etapas, caracterizou-se por uma abordagem qualitativa e seus objetivos apresentaram um caráter descritivo. A técnica de pesquisa utilizada foi a aplicação de um questionário aos conselhos de educação do município. O questionário foi baseado nas 10 Medidas Contra a Corrupção, propostas pelo Ministério Público Federal (MPF), na Lei da Transparência e na Lei de Acesso à Informação. Os conselheiros possuem alto nível de

1. Departamento Acadêmico de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, Brasil. Contato: alexandrevha95@gmail.com

2. Bacharel em Ciências Contrábeis. Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, Brasil. Contato: nolascofernando85@gmail.com

3. Departamento Acadêmico de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, Brasil. Contato: sidiney.professor@hotmail.com

4. Departamento Acadêmico de Administração, Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, Brasil. Contato: emmanuel@unir.br

5. Bacharel em Letras, Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, Brasil. Contato: aline.pereira@unir.br

conhecimento da legislação e, para eles, a população não participa do controle social e não cobra os gestores em relação à transparência das contas públicas.

PALAVRAS - CHAVE

Controle social - Corrupção-Informação - Transparência.

ABSTRACT

This article aims to analyze Vilhena's educational administrative counselors perceptions on corruption prevention and punishment, as well as transparency and access to information. This research was carried out in two stages. It firstly had a qualitative approach with a descriptive nature. The data was collected through a questionnaire was carried out in local education councils. This questionnaire was based on the "10 Medidas Contra a Corrupção" (10 Measures Against Corruption), provided by the Federal Public Prosecutor's Office in the Law of Transparency and in the Access to Information Act. Counselors show a high level of knowledge about the legislation. Additionally, they argue, people neither participate exercising social control, nor demand transparency and public accounts from the government.

KEYWORDS

Social control - Corruption-Information - Transparency.

1. INTRODUÇÃO

A palavra "corrupção" deriva de vocábulos do latim, tais como o *corruptio*-ne, que significava ação ou efeito de corromper, evocando a ideia do rompimento de uma regra, uma lei, um código moral ou social, e também o estilhaçar, o quebrar em pedaços. Atualmente, fala-se em corrupção como sendo um dos maiores inimigos das organizações (Marani, Brito, & Brito, 2016), que no Brasil, no século XXI, atingiu níveis preocupantes, principalmente no âmbito da Administração Pública.

De fato, o tópico da corrupção vem há muito tempo afligindo os cidadãos brasileiros, tendo em vista os constantes casos de irregularidades noticiados no país, tais como o do Mensalão, ocorrido entre 2005 e 2006, e o da Lava Jato, trazido a público em 2014, mas com as investigações se avolumando em 2017. Em meados de novembro de 2016, escândalos ocorridos também no município de Vilhena, local de realização da presente pesquisa, chocaram a população. Por meio das operações da Polícia Federal (PF), em conjunto com o Ministério Público de Rondônia (MP-RO), o prefeito,

o vice-prefeito e grande parte dos vereadores foram presos, acusados de desvio do erário público e de cobrança de propinas para aprovação de loteamentos. Nesse contexto preocupante, é oportuno pensar quais fatores influenciaram a sociedade brasileira, em seus mais de quinhentos anos de história, a permitir tão comumente práticas de corrupção em diferentes âmbitos (Andrade, 2013).

Um dos maiores entraves ao estudo da corrupção é, justamente, a conceitualização desse fenômeno. Ele abrange uma gama de atos que incluem desde suborno e nepotismo a tráfico de influências. Na maioria das vezes, essas condutas têm relação intrínseca com o desvio de função da posição pública em benefício de favorecimentos privados.

Este estudo justifica-se devido às recentes medidas do Ministério Público Federal (MPF) denominadas “10 Medidas Contra a Corrupção”, que vêm sendo debatidas com o objetivo de serem convertidas em norma jurídica. Para Marani et al. (2016), um aspecto importante e ainda não alcançado pela literatura é o da correlação entre educação e corrupção. Segundo Masters e Graycar (2014), a corrupção, nos governos locais, é um fenômeno comum em todo o mundo. Nesse contexto, esta pesquisa foca o tema na percepção dos conselheiros gestores de educação.

Com a corrupção tornando-se cada vez mais visível aos olhos da população, os cidadãos podem e devem fiscalizar o que os governantes vêm fazendo com o dinheiro público (CGU, 2015), com base na transparência pública e no acesso à informação. Estima-se que em torno de 200 bilhões de reais sejam desviados anualmente no Brasil (MPF, 2015).

Considerando esse contexto atual, esta pesquisa busca esclarecer a seguinte questão: qual a percepção dos conselheiros gestores de educação da cidade de Vilhena/RO quanto à prevenção e ao combate à corrupção, quanto à transparência e ao acesso à informação? Especificamente, os objetivos intermediários são: a) conhecer o perfil dos conselhos existentes no município de Vilhena; b) analisar a legislação pertinente ao controle social e às 10 Medidas Contra a Corrupção; e c) elaborar um instrumento para constatar a percepção dos conselheiros gestores municipais de educação quanto ao papel do controle social na prevenção e no combate à corrupção.

O objetivo principal do estudo é analisar a percepção dos conselheiros gestores de educação da cidade de Vilhena quanto à prevenção e ao combate à corrupção e à transparência e ao acesso à informação. Para tal, julgou-se importante analisar conjuntamente as 10 Medidas Contra a Corrupção, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso a Informação (LAI), devido ao fato

de que, quanto maior a transparência e o acesso à informação, maior será a possibilidade de se perceber a corrupção e, com isso, diminuir seus níveis. A Dinamarca lidera o ranking da Transparência Internacional com a menor percepção de corrupção no setor público desde 2012, tendo obtido nota 92 em uma escala que vai de 0 (mais corrupto) a 100 (menos corrupto) e o Brasil está em 79º lugar (TI, 2016).

2. CONTROLE SOCIAL, TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO

Da descoberta do Brasil até a Revolução de 1930, o Estado brasileiro pode ser descrito como a instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos ou dos interesses de uma elite agrária composta por proprietários rurais (Torres, 2007). Esse período histórico é denominado como “administração patrimonialista”, que, segundo Bresser-Pereira (2000), é aquela em se que confunde o patrimônio privado do príncipe com o patrimônio público. Nesse contexto, tudo está sob o controle do Estado, que detém o poder (Torres, 2007).

Historicamente, a palavra “controle” sempre esteve ligada às finanças (Castro, 2010). O controle é também visto como um instrumento da democracia e na Declaração dos Direitos Humanos e do Cidadão (1789) está determinado que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público sobre sua administração”. Esse direito relaciona-se ao controle social.

Segundo a Controladoria Geral da União (CGU, 2012), O controle social é entendido como o meio de o cidadão participar da gestão pública, sendo considerado um mecanismo de fortalecimento da cidadania e de prevenção à corrupção. Para Gomes (2015, p. 904),

É um controle exercido pela sociedade sobre seus membros individualmente e, em decorrência, sobre si. Também na política o uso do termo não é recente, apesar das diferenças extremas entre o conceito antigo e o atual. No tocante ao Estado, o conceito antigo de controle social se referia, após a crise da ideologia liberal, às intervenções estatais na sociedade, com vistas a promover uma situação de segurança social.

No Brasil, em razão da sua grande extensão territorial e de sua grande quantidade de municípios (em torno de 5.570), a preocupação em se estabelecer um controle social torna-se ainda maior. Segundo a CGU (2012), para que os cidadãos possam desempenhar esse controle de maneira correta e

eficaz, faz-se necessária uma mobilização geral no sentido de orientá-los sobre o modo como podem tornar-se fiscais dos gastos públicos. Um marco importante no contexto de controle social no Brasil se deu na década de 1980, com um movimento intenso de luta pela ampliação dos mecanismos institucionais de diálogo entre o Estado e os cidadãos (CGU, 2012).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi elaborada contando com uma forte influência da sociedade civil, principalmente das emendas populares, o que promoveu uma participação popular na gestão pública. Exemplo do legado dessa participação é a instituição dos conselhos de políticas públicas, por meio dos quais os cidadãos não apenas participam na tomada de decisões da Administração Pública, mas também no processo de fiscalização e controle dos gastos públicos (CGU, 2012).

A partir da CF/88, os conselhos gestores tornaram-se instituições importantes no âmbito das políticas públicas e constituem um novo mecanismo de representação de interesses e um importante instrumento de fiscalização e controle. O cidadão é um agente no processo de fiscalização das ações governamentais e tem a cada dia que passa mais acesso a essas informações (Pereira, Roberto, Gava, & Silva, 2016). Esses conselhos decorrem dos princípios constitucionais que prescrevem a participação da sociedade na condução das políticas públicas, das legislações regulamentadoras, principalmente daquelas que condicionam os repasses de recursos federais aos municípios e estados brasileiros. As ações governamentais, a partir das instituições dos conselhos gestores, vão em direção ao fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade, com o objetivo de alcançar uma governança mais democrática, com uma maior participação da população na fiscalização dos serviços públicos (Pereira et al., 2016). Um arranjo institucional nesses moldes constitui uma grande conquista.

Os conselhos gestores são considerados um dos principais instrumentos de gestão social e estão ampliando o exercício da cidadania e da democracia, bem como o controle e a avaliação de políticas públicas (Pereira et al., 2016). No entanto, a expansão quantitativa dos conselhos gestores não significou, necessariamente, o sucesso dessa nova institucionalidade na superação dos desafios a ela impostos. Esse aspecto qualitativo é, realmente, mais desalentador, como revelam relatos de experiências práticas: deficiências quanto à representatividade dos conselheiros, quanto à capacidade de deliberar, impor decisões e controlar as ações do governo (Gomes, 2015).

No Brasil, o acesso à informação pública é um direito de qualquer cidadão. A informação pública pertence ao coletivo. Todos os cidadãos podem ter

acesso às informações públicas, conforme previsto no artigo 5.º da CF/88 (CGU, 2015).

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A informação produzida pelos entes públicos tem finalidade pública, é um bem público e, portanto, deve estar disponível para a sociedade. Segundo a CGU (2015), a Lei n.º 12.527/2011 regulamenta o direito de acesso à informação previsto na CF/88. Intitulada “Lei de Acesso à Informação” (LAI), essa norma entrou em vigor em 2012 e criou meios que permitem que qualquer pessoa, sem o dever de explicar por qual motivo, tenha acesso a informações públicas, disponibilizadas por órgãos e entidades que compõem o Estado.

A LAI reforça princípios importantes, como a publicidade e a transparência das informações, o que é regra; e o sigilo é a exceção. O acesso restrito ocorre apenas em situações específicas, como nos casos em que a divulgação das informações coloca em risco a segurança da população, do Estado ou a defesa do território nacional (CGU, 2015).

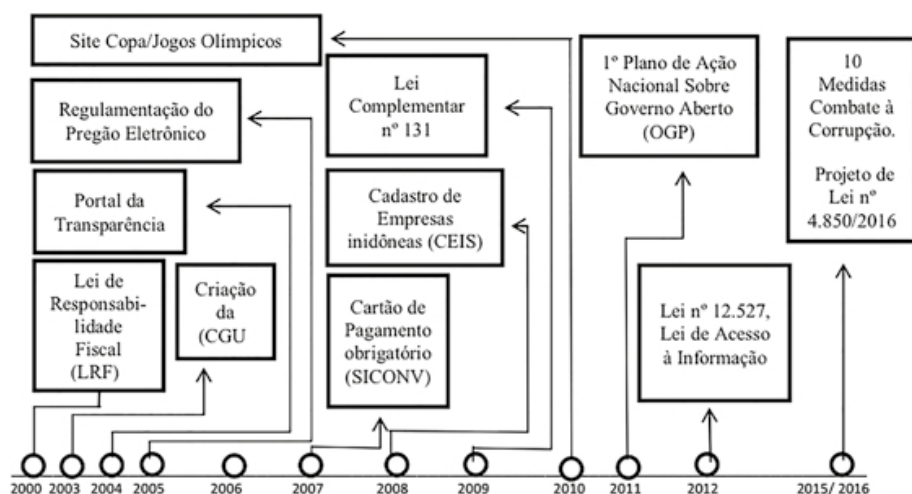
Estão sujeitos a cumprir a LAI os órgãos públicos dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) dos três níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal). Estão aí incluídos os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos, juntamente com as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios (Brasil, 2011).

As informações de interesse público deverão ser divulgadas independentemente de serem solicitadas (LAI, art. 3.º, II; art. 8.º). Segundo ainda a LAI, em seu artigo 8.º, § 1.º, o conteúdo mínimo de informações que devem ser fornecidas online são: conteúdos institucionais informando as competências, a estrutura organizacional, os endereços e os telefones das unidades, o horário de atendimento ao público e respostas às perguntas mais frequentes feitas pela sociedade, além de conteúdos financeiros e orçamentários, tais como registros de repasses ou transferências de recursos financeiros e suas despesas e dados sobre programas, ações, projetos e obras. Os órgãos públicos deverão criar serviços físicos de informação à população. Esses

serviços serão responsáveis por orientar as pessoas sobre o acesso à informação, receber requerimentos e informar sobre o andamento deles. O serviço também deve marcar e realizar audiências públicas e a divulgação do acesso à informação (Brasil, 2011).

Além de consolidar a política de transparência governamental, a LAI estabeleceu regras específicas para possibilitar o direito constitucional de acesso às informações públicas pela sociedade. Os avanços alcançados pelo Brasil com medidas voltadas à transparência e ao acesso à informação entre os anos 2000 a 2016 são em seguida demonstrados na figura 1.

FIGURA 1
EVOLUÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATÉ AS 10 MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO.



FONTE: ADAPTADO DE ENAP, 2015.

Em 2000, a Lei n.º 101/00, conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF), instituiu os instrumentos de transparência da gestão fiscal. A esses instrumentos deveria ser dada uma ampla divulgação para que a sociedade acompanhasse os gastos.

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o

Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (LRF, art. 48).

Trata-se, de fato, de um dos marcos fundamentais da política de transparência pública governamental brasileira. O objetivo de tal lei é manter o equilíbrio das contas públicas, ou seja, gastar nada além do seu planejamento, a fim de se evitar déficits (Silva, 2009). A LRF controla as contas públicas com mais rigor para que o governo não contraia empréstimos ou dívidas. Ela constitui, portanto, um mecanismo de fiscalização e transparência. Dessa forma, os órgãos públicos devem se adequar aos seus regulamentos ajustando a gestão fiscal às novas condições impostas pela lei (Araújo, Santos Filho, & Gomes, 2015).

A transparência é a essência da LRF, uma vez que se entende que o caminho para o fortalecimento da democracia brasileira se dá a partir de uma gestão mais transparente. Dessa forma, a participação ganha força para o controle social sobre o Estado. A prestação de contas na gestão pública fortalece o controle social quando começa a permitir que o cidadão tenha liberdade de acesso às informações que são publicadas pelos gestores públicos. O controle social é papel do cidadão; a sua omissão ou ausência possibilitam que a corrupção se estabeleça (Moraes, Braga Junior, Mombelli, Braga, & Pacanaro, 2015). Conforme Silva (2009), a LRF atribui aos administradores a responsabilidade pela gestão fiscal. Assim, eles devem aprimorar seus conhecimentos e melhorar seu controle interno, atualizando os mecanismos de transparência dos recursos e os planejamentos.

Em 2003, foi criada a CGU, uma agência anticorrupção encarregada de observar todas as ações do governo que tenham relação com a defesa do patrimônio público e a transparência da gestão, por meio de atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

Lançado em novembro de 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal é uma iniciativa da CGU. Com o objetivo promover a transparência pública, nele a população pode consultar os gastos sem necessidade de cadastro ou senha, podendo, assim, exercer um controle sobre os atos dos governantes no intuito de saber se o dinheiro está sendo utilizado corretamente. O *site* também oferece informações sobre diversos outros temas importantes para o controle social. Desde a sua criação, o portal recebeu várias atualizações na intenção de ampliar o volume de recursos que podem ser utilizados pelo cidadão e também facilitar seu acesso por meio de consultas mais simplificadas.

A Lei Complementar n.º 131/09 acrescenta dispositivos à LRF e é conhecida como “Lei da Transparência”, pois dispõe sobre a transparência da gestão fiscal, acrescentando ao texto da LRF uma determinação sobre a disponibilidade das informações relativas à execução orçamentária e financeira dos entes públicos, que devem passar a ser publicadas em tempo real (Brasil, 2009). Essa lei trouxe melhorias aos dispositivos da LRF, ampliando seus mecanismos de transparência, com o objetivo de promover a inclusão do cidadão no acompanhamento dos gastos públicos. A lei reforça também que todas as entidades da federação devem disponibilizar o acesso informações referentes à receita e despesa. A transparência é um fator primordial da LRF, que exige a divulgação dos atos administrativos praticados pelos gestores, inclusive por meio eletrônico, modo mais acessível para a população, que também poderá acompanhar a elaboração dos planos, diretrizes e orçamentos (Silva, 2009).

Para uma maior transparência em todas as ações do governo, é importante destacar o papel da responsabilidade social, que se dá por meio da participação da população em pelo menos três etapas: 1) a participação popular na elaboração dos planos e orçamentos; 2) a disponibilização das contas públicas, durante dado exercício, para a consulta e apreciação dos cidadãos; 3) a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e execução orçamentária, com amplo acesso ao público e divulgação (Moraes et al., 2015).

Em 2010, no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, deveriam ter sido informados todos os gastos diretos ou transferências concedidas aos estados e municípios envolvidos com a Copa do Mundo de futebol e os Jogos Olímpicos. A manutenção dos sítios é de responsabilidade da CGU, que recebe e publica os dados à medida que os recebe.

No ano de 2011, o Brasil foi convidado a participar da parceria para o Governo Aberto, nos Estados Unidos, evento que teve como objetivo estabelecer compromissos entre governos de todo o mundo nas áreas da transparência, da luta contra a corrupção, da participação social e do desenvolvimento de tecnologias, entre outros. Para Bellix, Guimarães e Machado (2017), a expressão “Governo Aberto”, em geral, refere-se a temas tais como acesso à informação, participação cidadã, transparência e inovações na formulação de políticas públicas. Além disso, a expressão denota um compromisso com o combate à corrupção.

Já em 2012, a LAI definiu os mecanismos, prazos e procedimentos para a entrega das informações solicitadas pela população à administração pública. Essa lei estabeleceu ainda a obrigação de transparência a todos os

poderes e a todos os entes federativos, regulamentando, assim, o acesso à informação no Brasil.

Moraes et al. (2015) destacam o direito que cidadão tem de conhecer os atos da Administração Pública. O acesso às informações, uma vez que torna possível a participação popular, contribui para o fortalecimento da democracia. Ainda de acordo esses autores, a LRF foi como um divisor de águas na gestão pública e veio ao encontro de anseios da sociedade de maneira geral.

A compreensibilidade é requisito essencial para a instrumentalização do controle social, de acordo com a definição dada a esse termo pelas Normas Brasileiras de Contabilidade, a NBC T 16.1 (CFC, 2008): trata-se do “compromisso fundado na ética profissional, que pressupõe o exercício cotidiano de fornecer informações que sejam compreensíveis e úteis aos cidadãos no desempenho de sua soberana atividade de controle do uso de recursos e patrimônio público pelos agentes públicos” (Moraes et al., 2015).

Em suma, a transparência e o acesso à informação são primordiais para a execução do controle social, pois caminham juntas no intuito de diminuir os níveis de corrupção. Filgueiras (2009, p. 418) conclui que são inegáveis os avanços das reformas e o reforço da transparência, mas “falta à democracia brasileira, um senso maior de publicidade, pelo qual a transparência esteja referida a uma ativação da cidadania, à accountability e à participação, sem os quais os esforços de combate e controle da corrupção ficarão emperrados [...]”.

Segundo Cruz e Glock (2003), o cidadão torna-se o verdadeiro fiscal da aplicação dos recursos públicos, principalmente no que diz respeito à sua comunidade. Por esse motivo, acredita-se na importância de a sociedade civil se organizar em grupos com afinidades e interesses em comum, pois, assim, compartilhando as informações, é muito mais fácil chegar à compreensão. A falta de informação e a manipulação da opinião pública contribuem para aumentar os níveis de corrupção.

Para Mintzberg (2015), um dos erros que assola a sociedade contemporânea é justamente o fato de os setores (primeiro, segundo e terceiro) serem tão distantes uns dos outros. O autor caracteriza o terceiro setor como “plural” e o considera importante no processo de reestruturação de forma a reverter esse desequilíbrio. Mintzberg é contra aos financiamentos privados de campanhas políticas e toda prática de corrupção legal.

Em 2016, o MPF criou as 10 Medidas Contra a Corrupção, que serão tratadas na seção seguinte.

3. CORRUPÇÃO

Conforme já adiantamos, o conceito de “corrupção” possui inúmeras matrizes, podendo ser abordado de diversos modos, conforme o foco ou a perspectiva do estudioso. Configurando-se mesmo como uma característica da natureza humana, estando presente nas ideologias, nas esferas do governo e nos regimes políticos de modo transversal, a corrupção existe desde os tempos bíblicos, imprimindo sua marca em todas as épocas na história da humanidade (Ribeiro, 2004).

Segundo a *Transparency International* (TI) (Transparência Internacional), organização não governamental que tem como principal objetivo a luta contra a corrupção, fundada em março de 1993 com sede em Berlim, a corrupção é o abuso do poder confiado pela sociedade a políticos, que fazem uso da posição que ocupam para obter favorecimento próprio. Trata-se de uma manipulação das políticas para sustentar a posição de poder e garantir um status de riqueza. Políticos usufruem do poder concedido a eles para alocar de forma ilícita os recursos públicos. A corrupção pode causar vários tipos de impactos na sociedade - políticos, econômicos, sociais e ambientais. A TI (2016) afirma ainda que, na política, a corrupção atua como um obstáculo para a democracia. Entidades atuam sempre com vistas a obter vantagens próprias e torna-se cada vez mais difícil desenvolver uma política responsável em um contexto corrupto, que acaba se corrompendo em algum momento.

Economicamente, a corrupção desvia os recursos do país, alocando-os em obras superfaturadas que trarão riqueza privadas e pouco benefício para a população. É mais cômodo priorizar projetos de alto custo, como usinas de energia, do que investir na infraestrutura de escolas, hospitais e estradas. A corrupção corrói a sociedade acabando com a confiança dos cidadãos na política do país. Como se pôde verificar na realidade brasileira, uma população descontente é capaz de se indignar com atitudes ilícitas e sair às ruas protestando, cobrando e ajudando na luta para inibir atos corruptos (TI, 2016). Uma dificuldade significativa é a incerteza ou o não conhecimento por parte das pessoas sobre o modo de denunciar a corrupção (Masters & Graycar, 2016).

O significado de “corrupção” também varia de um país para outro. Países que apresentam o mecanismo de accountability funcionando adequadamente tendem a apresentar menor recorrência de atos corruptos, que, contudo, não são inexistentes, uma vez que nenhuma sociedade está livre desse mal (Sacramento & Pinho, 2012).

Sacramento e Pinho (2012) propõem o percurso histórico como a base para classificar a corrupção em “antiga”, “moderna” e “pós-moderna”. A antiga diz respeito aos costumes e consiste na existência de um comportamento severo, no qual a res publica está acima do interesse particular. A moderna refere-se à apropriação privada de fundos públicos. Já a pós-moderna extrapola qualquer tipo de ato ilícito, como furto aos cofres públicos, efetuados pela ganância de alguns, que também buscam o poder. São grupos interessados em serem eleitos que buscam votações vultosas para bancar suas campanhas midiáticas. Um fator que impulsiona a corrupção pós-moderna é o financiamento das campanhas políticas por meio de altas contribuições dos empresários.

Como já adiantado, a corrupção é uma mal que corrói a sociedade, enfraquece a democracia, viola os direitos humanos, distorce os mercados, diminui a qualidade de vida e favorece o crime organizado, sendo ele o terrorismo ou outras ameaças à segurança humana. Para Gehrke e Borba (2014), trata-se de um elemento chave para um péssimo desempenho econômico, sendo um grande obstáculo ao desenvolvimento e à diminuição da pobreza, segundo dados da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção -*United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC, 2004). De fato, entre todos os obstáculos para o desenvolvimento, a corrupção é um dos principais, nocivamente afetando a economia de um país (Ferreira, Carreira, & Serra, 2016). Os resultados empíricos da pesquisa de Rathke, Santana, Lourenço e Branco (2015, p. 10) sugerem que “a percepção de corrupção está relacionada a maiores incentivos para as empresas a manipular os lucros para as empresas situadas em países emergentes, enquanto tais resultados não são identificados nos países desenvolvidos”. A própria organização TI, que estuda a corrupção e a transação de negócios internacionais, destaca que há, nos países de primeiro mundo, muitos subordinadores do terceiro. Os países desenvolvidos são tidos como os maiores corruptores (ativos). No entanto, os mais corrompidos (passivos) são os subdesenvolvidos, grupo no qual se encontra o Brasil (Ribeiro, 2004).

A corrupção impacta negativamente também na capacidade dos países de atraírem Investimento Estrangeiro Direto (IED) (Ferreira et al., 2016). Ela também afeta diretamente o plano estratégico de investidores estrangeiros de modo a não saber qual a melhor decisão a ser tomada. Ferreira et al., (2016) relacionam a corrupção como “areia”, pela dificuldade e o maior custo para conseguir licenças e autorizações, o que torna inviável o IED.

O contexto brasileiro vem sofrendo abalos devido a escândalos de corrupção cada vez mais evidentes, o que tem causado revolta e protestos por parte de uma população em busca de mudanças na estrutura político-de-

mocrática no país. É necessário referir novamente que a corrupção surge em momentos em que a democracia não está tão forte (Gehrke & Borba, 2014). A confiança política por parte do público em relação ao governo não depende do desempenho dele, mas decorre de valores morais associados pelo público às instituições públicas e aos seus líderes (Lewis & Nesselroth, 2014).

Estudos anteriores indicam que as áreas mais afetadas pela corrupção são a saúde e a educação. O desvio de verbas públicas desses setores resulta em perdas na qualidade dos serviços oferecidos à população (Caldas, Costa, & Pagliarussi, 2016). Pesquisas com alunos de escolas públicas no Brasil apontam que em municípios com alto índice de corrupção o desempenho escolar é pior. Isso pode ser explicado pelo fato de que, nessas escolas, não existe uma boa infraestrutura e tão pouco um bom desempenho dos professores, por não receberem treinamento para atualizar seus conhecimentos devido à falta de recursos (Caldas et al., 2016).

Com objetivo de fazer frente a esse cenário preocupante, o MPF propôs, recentemente, as 10 Medidas Contra a Corrupção, enumeradas no quadro 1.

QUADRO 1

10 MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO DO MPF.

| Nº | MEDIDAS | ATRIBUIÇÕES |
|----|---|---|
| 1 | Prevenção à corrupção, transparência e proteção à a fonte de informação | Para prevenir a corrupção, o MPF sugere que se submetam os agentes públicos e os empregados a testes de conduta moral, para verificar se esses sujeitos seriam capazes de cometer crimes contra a Administração Pública. Esses testes têm o incentivo da TI e também das Organizações das Nações Unidas e constituem um exemplo de sucesso em alguns países. Outra proposta seria o investimento de certa porcentagem dos recursos públicos em programas que tendem a estabelecer punições aos corruptores, além de conscientizar a população sobre os malefícios da corrupção, conseguindo apoio dos populares para as medidas contra a corrupção. Também se pretende oferecer treinamentos aos funcionários públicos sobre como devem se comportar perante atos de corrupção. Por fim, propõe-se a obrigatoriedade ao Judiciário e ao MP de publicar o andamento de seus processos. |
| 2 | Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos | A impunidade desses atos ilícitos é comum devido à dificuldade de se comprovar tal ato. No entanto, essa medida pretende punir mesmo que não for possível comprovar quais foram os atos de corrupção cometidos, com penas de três a oitos anos, passível de substituição perante a gravidade e absolvição, caso a investigação não seja capaz de suscitar dúvida razoável quanto à ilicitude da renda. |

| Nº | MEDIDAS | ATRIBUIÇÕES |
|----|--|---|
| 3 | Aumento das penas e crime hediondo para corrupção de altos valores | A dificuldade em descobrir e comprovar um ato de corrupção é imensa. Mesmo quando há provas, a chance de prescrição é real, o que pode ensejar absoluta impunidade caso seja o corrupto seja condenado a punição que não passará de quatro anos, passível de cumprimento de apenas de um quarto da pena. A corrupção é hoje um crime de alto benefício e baixo risco. A terceira medida pretende reverter isso, tornando a corrupção um crime de alto risco, com punições mais severas e baixo risco de prescrição. |
| 4 | Aumento da eficiência e da justiça dos recursos no processo penal | Normalmente, crimes graves praticados por réus de colarinho branco demoram mais de 15 anos para serem julgados, aumentando, assim, a chance de prescrição, o que também gera um ambiente de impunidade. Para acelerar o trâmite do julgamento, a medida quatro propõe onze alterações pontuais ao Código de Processo Penal (CPP). Essas alterações incluem a possibilidade de condenação imediata, juntamente com a revogação de várias maneiras de se atrasar o julgamento, como a extinção da figura do revisor, entre outras. |
| 5 | Celeridade nas ações de improbidade administrativa | Esta medida propõe três alterações à Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Além disso, sugere a criação de varas, câmaras e turmas que sejam especializadas em julgar ações de improbidade administrativa. |
| 6 | Reforma no sistema de prescrição penal | A medida seis promove mudanças em artigos do Código Penal que regem o sistema prescricional, com o intuito de corrigir erros. |
| 7 | Ajustes na nulidade penal | A medida sete propõe uma série de mudanças no capítulo de nulidades do CPP, com o objetivo de impedir a alegação da nulidade. Além disso, sugere a inserção de novos parágrafos para acrescentar causas de exclusão de ilicitudes previstas no Direito norte-americano, país de onde foi importada nossa doutrina da exclusão da prova ilícita. |
| 8 | Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2 | A medida responsabiliza os partidos políticos em relação às práticas corruptas, ao caixa 2 e à lavagem de dinheiro oriundo de infração penal. |
| 9 | Prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro desviado | Propõem-se a prisão extraordinária para que se possa identificar a localização ou assegurar a devolução do montante desviado ou até mesmo para que o mesmo dinheiro não sirva para a fuga ou defesa do acusado. Outra proposta da medida são as mudanças para que o dinheiro desviado seja rastreado rapidamente, facilitando tanto a investigação, quanto o bloqueio dos demais bens. |
| 10 | Recuperação do lucro derivado do crime | Esta última medida traz duas inovações legislativas que vedam brechas nas leis a fim de se evitar que o criminoso alcance vantagens indevidas. A primeira delas é o confisco alargado, que permite que se dê perdimento à diferença entre o patrimônio de origem ou patrimônio lícito como o patrimônio total da pessoa condenada pela prática de crimes graves, como os contra a Administração Pública e tráfico de drogas. A segunda inovação é a ação civil de extinção de domínio, que permite dar perdimento a bens de origem ilícita independentemente da responsabilização do autor dos fatos, que pode não ser punido por não ser descoberto, por falecer ou em ocorrência de prescrição. |

FONTE: MPF, 2015.

4. METODOLOGIA

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MÉTODO

A pesquisa tem abordagem qualitativa, do tipo descritivo, e o método é o levantamento (*survey*), com a aplicação de um questionário desenvolvido a partir da atualidade e da publicação das 10 Medidas Contra a Corrupção, do MPF. O método de raciocínio será dedutivo justamente porque parte de um raciocínio geral para um particular. Os respondentes são os conselheiros gestores de educação da cidade de Vilhena, estado de Rondônia, localizado na Amazônia Ocidental Brasileira.

4.2 TÉCNICAS DE PESQUISA

Como técnica de pesquisa foi aplicado um questionário, elaborado considerando os seguintes conteúdos: a) as 10 Medidas Contra a Corrupção do MPF; b) a LAI e a Lei n.º 12.527/11 e c) a Lei n.º 131/09 (Lei da Transparência). Como pré-teste, foram aplicados ao conselho gestor de saúde do município dois questionários contendo perguntas abertas e fechadas. Esse pré-teste teve como objetivo identificar quais as dificuldades em responder o questionário, para que fossem feitos os ajustes necessários para a obtenção do resultado esperado. Não houve problemas de interpretação do instrumento de pesquisa e um dos respondentes deu a seguinte recomendação: “deveria haver maior participação de todos os representantes de classes e da população”.

4.3 POPULAÇÃO E AMOSTRA

No município de Vilhena, existem dez conselhos sociais. Os conselhos municipais do setor de educação são três (quadro 2). Os dados foram obtidos na Prefeitura Municipal de Vilhena (PMV-RO) de forma verbal. A escolha dos Conselhos de Educação justifica-se pois, segundo Gohn (2011), os conselhos gestores na área educacional são inovações recentes e constituem um espaço real de participação ainda não apropriado pela população. Esses conselhos são “estratégicos para o desenvolvimento social no século XXI e para a qualidade de vida das cidades” (Gohn, 2011, p.103).

QUADRO 2

CONSELHOS MUNICIPAIS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO DE VILHENA-RO (TITULARES E SUPLENTE).

| CONSELHOS | N.º DE MEMBROS |
|---|----------------|
| 1. Conselho Municipal de Alimentação Escolar-CAE | 14 |
| 2. Conselho Municipal de Educação-CME | 18 |
| 3. Conselho Municipal do Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-Fundeb | 22 |
| TOTAL PREVISTO DE RESPONDENTES | 54 |

FONTE: PMV-RO, 2015.

Dessa forma, a população desta pesquisa compreende 54 conselheiros. A amostra foi por acessibilidade (Vergara, 2016), ou seja, pelos conselheiros presentes nas reuniões ordinárias dos conselhos. Foram ao todo 25 respondentes, sendo 10 conselheiros representantes do CAE, seis do CME e nove do Fundeb, o que corresponde a 46% da população. Esse retorno corresponde à média de devolução de questionários que, de acordo com Marconi e Lakatos (2009), é acima de 25%.

Cada conselho se reúne ao menos uma vez por mês. Foi entregue a quantidade total de questionários respectivamente ao presidente de cada conselho. No dia 12/10/16 foi entregue ao presidente do FUNDEB e no dia 14/10/16 ao presidente do CME e CAE. Participou-se ainda de uma reunião do CME na SEDUC dia 9/11/16, dia 16/11/16 da reunião do FUNDEB e, por fim, dia 18/11/16 foram recolhidos os questionários do CAE.

5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O quadro 3 representa os dados do Bloco I do instrumento de pesquisa e trata das questões 1 a 5 referentes aos dados gerais dos respondentes.

QUADRO 3
DADOS GERAIS DOS RESPONDENTES.

| FAIXA ETÁRIA | QUANTIDADE | QUAL CONSELHO REPRESENTA | QUANTIDADE |
|-----------------------------|------------|--------------------------|------------|
| De 18 a 25 anos | 4% | CAE | 40% |
| De 26 a 39 anos | 44% | FUNDEB | 36% |
| De 40 a 52 anos | 52% | CME | 24% |
| GÊNERO | QUANTIDADE | TEMPO DE CONSELHO | QUANTIDADE |
| Masculino | 16% | Primeiro mandato | 76% |
| Feminino | 84% | Segundo mandato | 24% |
| ESCOLARIDADE | QUANTIDADE | Terceiro mandato | 0% |
| Ensino Fundamental Completo | 4% | | |
| Ensino Médio Completo | 12% | | |
| Ensino Superior Completo | 16% | | |
| Pós-graduação | 68% | | |

FONTE: DADOS DA PESQUISA, 2016.

Um fator interessante a se observar é que 84% dos respondentes são do gênero feminino, o que nos leva à percepção de que as mulheres estão em maior número na educação infantil e fundamental. Vale ressaltar que

68% possui pós-graduação, o que indica um bom nível de escolaridade.

O quadro 4 representa o bloco II, que se refere às questões dicotômicas (“sim” x “não”), numeradas de 6 a 12, questões essas sobre as 10 Medidas Contra a Corrupção.

QUADRO 4
QUESTÕES DICOTÔMICAS SOBRE AS 10 MEDIDAS CONTRA A
CORRUPÇÃO

| ORDEM | QUESTÕES | SIM | NÃO |
|-------|---|------|-----|
| 6 | Na sua opinião, no combate à corrupção, será útil a criação de testes de conduta moral para os agentes e empregados públicos, para medir a probabilidade de se cometerem crimes contra a Administração Pública? | 88% | 12% |
| 7 | A atuação da população como fiscalizadora das contas públicas é capaz de prevenir ou inibir atos corruptos? | 84% | 16% |
| 8 | A corrupção hoje é considerada um crime de alto benefício e de baixo risco. No intuito de prevenir e combater atos corruptos, é legítima a proposição de transformar atos corruptos em crimes de alto risco com punições mais severas e baixo risco de prescrição. Você concorda com tais mudanças? | 100% | 0% |
| 9 | Em seu entendimento, a mudança do Código de Processo Penal (CPP) no sentido de agilizar a possibilidade de condenação de crimes de colarinho branco, passíveis de condenação imediata, é capaz de inibir práticas de crimes dessa magnitude? | 84% | 16% |
| 10 | Você acha que se devem criar varas, câmaras capacitadas e especializadas em julgar ações de improbidade administrativa, pois elas poderão tornar mais ágil o trâmite e desafogar processos que levam anos para serem julgados e que acabam prescrevendo? | 84% | 16% |
| 11 | Devem-se promover mudanças em artigos do Código Penal que regem o sistema prescricional, com o intuito de corrigir erros no sistema? | 100% | 0% |
| 12 | No Conselho gestor no qual você participa, já se discutiram as 10 Medidas Contra a Corrupção do MPF? | 60% | 40% |

FONTE: DADOS DA PESQUISA, 2016.

A questão 7 obteve 84% de respostas afirmativas. Um respondente fez a seguinte observação a propósito da questão: “se a população fosse participativa sim, mas isso não acontece”. Realmente, pode-se observar isso no cenário atual pelo qual o país passa: a população não vem atuando como um agente importante no combate à corrupção. Dessa forma, a CGU ressalta a necessidade de oferecer treinamentos aos cidadãos sobre

como podem se tornar fiscalizadores da gestão e das contas públicas.

Em relação à questão 12, 60% dos respondentes afirmam que já discutiram as 10 Medidas do MPF. Contudo, vale ressaltar que menos da metade dos conselheiros quiseram participar desta pesquisa. Há necessidade de mais discussões e promover o princípio da participação social. No espaço deixado para que os respondentes escrevessem comentários, alguém escreveu a seguinte frase, que chamou a atenção: “[discutir as medidas é algo] implícito no nosso trabalho”. É preciso notar que é de grande importância que se promova este debate: trata-se do olhar dos conselheiros sobre as medidas de combate à corrupção.

O quadro 5 diz respeito às questões afirmativas de escala 13 a 20, Bloco III, sobre as 10 Medidas contra a corrupção. Para um melhor entendimento e uma maior fidedignidade das respostas, foram adotadas questões de escala. Foram elaboradas afirmativas para a análise dos conselheiros, com os seguintes significados: CT* (Concordo Totalmente); CP* (Concordo Parcialmente); I* (Indiferente); DP* (Discordo Parcialmente); DT* (Discordo Totalmente).

As afirmativas referentes às medidas de combate à corrupção demonstram, por meio dos resultados obtidos, que a maioria dos respondentes concorda totalmente com as propostas do MPF. Contudo, uma parte ainda não está totalmente segura das suas vantagens. Uma declaração de um respondente dizia: “no papel tudo é bonito e perfeito, mas na prática que ocorrem os problemas”. Na verdade, há certo receio devido aos grandes escândalos que vêm ocorrendo há anos e é a sensação de impunidade que predomina.

O quadro 6 trata das afirmativas em escala de 21 a 23, Bloco IV, sobre a Lei Complementar n.º 131/2009, a Lei da Transparência que adiciona dispositivos à LRF.

Verifica-se que há pouca discordância e indecisão nas respostas às três questões. Na questão 21, 64% dos respondentes concordaram plenamente com a afirmativa de que há incentivo à participação popular nas audiências públicas dos processos de elaboração e discussão dos planos, lei e diretrizes. A questão 22 apresentou uma concordância parcial. Os conselhos devem trabalhar para melhorar esse aspecto, incentivando e cobrando dos órgãos públicos a publicação em tempo real das contas e dos resultados da gestão pública. Devem também incentivar a comunidade a acompanhar, analisar e cobrar resultados das condutas dos gestores. Isso, dessa forma, forçaria uma mudança dos agentes públicos em uma direção de maior transparência em relação à *accountability*.

QUADRO 5

QUESTÕES DE ESCALAS SOBRE AS 10 MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO

| ORDEM | AFIRMATIVA | CT* | CP* | I* | DP* | DT* |
|-------|---|-----|-----|-----|-----|-----|
| 13 | No seu ponto de vista, a oferta de treinamentos sobre o comportamento em relação a atos corruptos é capaz de auxiliar o funcionário público a tomar uma decisão correta. | 52% | 32% | 12% | 4% | 0% |
| 14 | A responsabilização dos partidos políticos como corresponsáveis por práticas corruptas e a criminalização do caixa 2 serão eficazes para minimizar processos fraudulentos. | 48% | 40% | 4% | 4% | 4% |
| 15 | Quanto ao enriquecimento ilícito dos agentes públicos, devem-se punir atos ilícitos mesmo que não for possível comprovar quais foram os atos de corrupção cometidos. | 68% | 20% | 4% | 4% | 4% |
| 16 | Deve-se ter prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro desviado. | 76% | 20% | 4% | 0% | 0% |
| 17 | Deve-se permitir que se dê perdimento à diferença entre o patrimônio de origem ou patrimônio lícito, como o patrimônio total da pessoa condenada pela prática de crimes graves, como os contra a Administração Pública e o tráfico de drogas. | 64% | 28% | 4% | 4% | 0% |
| 18 | Deve-se dar perdimento a bens de origem ilícita independentemente da responsabilização do autor dos fatos, que pode não ser punido por não ser descoberto, por falecer ou caso ocorra a prescrição. | 48% | 40% | 4% | 8% | 0% |
| 19 | É necessária a criação de programas que tendem a estabelecer punições aos corruptores, além de conscientizar a população sobre os malefícios da corrupção. | 76% | 10% | 0% | 4% | 0% |
| 20 | A devolução do montante desviado e o bloqueio de bens dos acusados pode facilitar a investigação do ato ilícito. | 92% | 8% | 0% | 0% | 0% |

FONTE: DADOS DA PESQUISA, 2016.

Já a questão 23 apresentou indecisão nas respostas e certa divisão entre as concordâncias, tal como na questão anterior. Como consequência da questão 22, talvez pela baixa participação social no acompanhamento das informações, também não há incentivos às denúncias por descumprimentos da lei.

QUADRO 6
QUESTÕES DE ESCALAS SOBRE A LEI DA TRANSPARÊNCIA

| ORDEM | AFIRMATIVA | CT* | CP* | I* | DP* | DT* |
|-------|--|-----|-----|----|-----|-----|
| 21 | O Conselho incentiva a participação popular e promove audiências públicas para discutir os processos de elaboração dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. | 64% | 34% | 4% | 0% | 0% |
| 22 | O Conselho cobra a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos e acesso público. | 40% | 52% | 8% | 0% | 0% |
| 23 | O Conselho tem incentivado que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas pela lei. | 56% | 40% | 0% | 4% | 0% |

FONTE: DADOS DA PESQUISA, 2016.

O quadro 7 apresenta o Bloco V, com questões referentes às afirmativas de escala 24 a 27, sobre a LAI. Destacam-se, em suas afirmativas, questões sobre a atuação do município na divulgação de informações das políticas públicas. As duas primeiras questões apresentaram respostas mais afirmativas, enquanto as demais, maior discordância. Percebeu-se, conforme os resultados

QUADRO 7
QUESTÕES DE ESCALAS SOBRE A LAI

| ORDEM | AFIRMATIVA | CT* | CP* | I* | DP* | DT* |
|-------|---|-----|-----|-----|-----|-----|
| 24 | A página eletrônica do município dispõe as informações de que o Conselho precisa para o devido controle social. | 32% | 40% | 12% | 4% | 12% |
| 25 | Os conselheiros utilizam a página eletrônica do município para acesso a informações de políticas públicas. | 32% | 52% | 4% | 4% | 8% |
| 26 | Na página eletrônica do município, há facilidade no acesso à informação quanto à prestação de contas de forma objetiva, transparente e em linguagem de fácil compreensão. | 20% | 28% | 16% | 8% | 20% |
| 27 | Há também respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. | 16% | 20% | 20% | 40% | 4% |

FONTE: DADOS DA PESQUISA, 2016.

da questão 24, que o conteúdo e a disponibilidade das informações divulgadas na página eletrônica do município são úteis para o controle social, mas o município não proporciona essas informações de modo satisfatório. Ao se acessar a homepage do município, constata-se uma baixa divulgação dos relatórios contábeis e outros considerados úteis para o controle social. Para diminuir os níveis de corrupção, deve-se incentivar um maior acesso à informação e à transparência para que se promova o devido controle social. Na questão 25, 74% concordaram com a afirmação de que utilizam a página eletrônica como meio de obter informação sobre as políticas públicas. Esses resultados entram em contradição com os da questão anterior e com os da questão 26. Na questão 26, o que chama atenção é que 20% dos respondentes discordam totalmente da afirmação de que existe uma facilidade de acesso a informações e uma objetividade na forma de prestar as contas do município, com uma linguagem de fácil compreensão (popular). Os conselheiros devem propor melhorias no acesso às informações da página eletrônica do município. Em relação à questão 27, apenas 16% dos respondentes concordam totalmente com a afirmativa-trata-se da questão que apresenta maior índice de discordância. De acordo com os respondentes, os gestores não publicam na página da prefeitura respostas às perguntas mais frequentes feitas pela sociedade. Percebe-se que há certa barreira dos conselheiros quanto ao acesso à informação. Tal fato pode estar relacionado à faixa etária (Quadro 3), pois mais da metade dos conselheiros têm idade entre 40 e 52 anos, e à dificuldade em atualizações tanto legais quanto de informática.

A última questão foi aberta para que os respondentes pudessem acrescentar algo sobre o tema tratado no questionário e também sobre o trabalho como conselheiro. Entre todas as contribuições dos respondentes, a que mais chamou atenção foi a seguinte declaração: *“Acredito que os conselhos são os olhos da sociedade no que o gestor público está fazendo, como está administrando a coisa pública e só com a participação efetiva dos conselhos, somada à atuação de cada cidadão e às demais instâncias de controle e fiscalização é que teremos uma sociedade mais justa e menos corrupta. Desde que assumimos o conselho em 2013, agora em nosso segundo mandato, conseguimos realizar muitas ações. Entre as principais podemos destacar a alteração na lei municipal regularização do Conselho online, a correção de irregularidades identificadas, como o pagamento de servidores portariados (assessores) com parcela do Fundeb de 40%, o pagamento de exercício anterior com recurso do ano em curso, o pagamento da conta de energia de uma escola que dentro do pátio continha uma bomba do SAAE que enviava água para o bairro (Fundeb 40%). Enfim, desde a atuação do atual conselho já foram devolvidos para a conta do Fundeb mais de um milhão de reais e muitas outras ações foram efetuadas. Ainda temos muito a fazer”.*

Analisando a declaração, observa-se que o trabalho dos conselheiros na

área de educação do município vem trazendo benefícios à sociedade. Eles são capazes de identificar irregularidades por meio da fiscalização das contas públicas, e, dessa forma, realizar ações capazes de reaver recursos gastos indevidamente, obtendo a devolução de valores irregulares. No entanto, verifica-se que há necessidade de mais atualizações e treinamentos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na madrugada do dia 30 de novembro de 2016, ocorreu a primeira votação na Câmara Legislativa do país sobre o Projeto de Lei n.º 4.850/16, relacionado às 10 Medidas Contra a Corrupção, propostas pelo MPF, data que veio a coincidir com a redação das considerações finais da pesquisa. A Câmara aprovou o texto-base das 10 medidas. Entretanto, foram mantidas apenas quatro delas e, mesmo assim, elas foram desconfiguradas em relação ao texto original proposto. Foi excluído o que havia de melhor no projeto e medidas claramente retaliatórias foram incluídas. Parece evidente que a emenda aprovada na Câmara Legislativa tem como objetivo intimidar e enfraquecer o MP e o Judiciário. Inclusive consta na emenda a previsão de punição aos magistrados e integrantes do MP por abuso de autoridade com base em várias condutas, algumas de caráter subjetivo. O MP não apoia o texto que restou das dez medidas. Essa luta contra a corrupção ainda terá vários episódios. Meses depois, um ministro do Supremo Tribunal Federal determinou a devolução do processo à Câmara.

Este artigo teve por finalidade analisar a percepção dos conselheiros gestores de educação da cidade de Vilhena quanto à prevenção e combate à corrupção e quanto à transparência e acesso à informação. Os conselheiros agem em prol de benefícios para a sociedade, como pode ser observado na declaração de um dos respondentes na questão 28. Os conselheiros possuem consciência de que a população é o principal caminho para inibir a corrupção. Porém, destacam que, se houvesse maior apoio popular, o cenário atual seria bem diferente. Mas a realidade é outra: a população não participa da maneira efetiva e não acompanha e fiscaliza a gestão e as contas públicas. Desse modo, verifica-se uma falta de controle social. Os conselheiros, primeiramente, são cidadãos comuns como todos os outros. A diferença é que aceitaram responsabilidades perante a sociedade e, mesmo com dificuldades, vêm se empenhando para exercer seu papel da melhor maneira possível.

De acordo com as respostas obtidas para responder à pergunta de pesquisa, pode-se afirmar que os conselheiros na área de educação do município de

Vilhena possuem conhecimento das leis pertinentes ao controle social no que diz respeito ao combate à corrupção. O que mais se destacou nos comentários sobre as afirmativas feitas no instrumento de pesquisa foi a falta de participação popular, o que é um agravante, porque essa participação é essencial.

Ressalta-se a ligação, nesta pesquisa, entre as 10 Medidas Contra a Corrupção, a Lei da Transparência e a LAI. Isso se deve ao fato de que, quanto maior a transparência e o acesso à informação, maior será a possibilidade de se perceber a corrupção e, com isso, diminuir seus níveis. Um auditor de controle externo do município de Vilhena deu seguinte declaração sobre a transparência e o acesso à informação: “a transparência e o acesso à informação permitem que a população adquira conhecimento dos projetos, programas, ações e demais políticas governamentais, inclusive sobre a alocação de recursos, instrumentalizando o controle social e a participação no processo de tomada de decisão, aprimorando com isso o exercício da democracia”.

Um ponto negativo observado nos resultados do estudo foi que uma parte dos conselheiros não debateu as medidas propostas pelo MPF e um respondente declarou que esse debate é feito de forma “implícita” e está entre as atribuições dos membros do conselho. Pelo contrário, ele deveria ocorrer de forma manifesta, dada a importância do assunto para aqueles que lidam com a fiscalização dos gastos efetuados pelos gestores. Ficou implícito que o entendimento das medidas pode servir de embasamento aos membros para fazerem denúncias aos órgãos competentes na fiscalização do gasto público.

A luta contra a corrupção é de fato longa e tem se arrastado por anos na história do país. Mesmo com incentivos dos próprios conselhos de educação local, a população não participa de reuniões para acompanhar os gastos efetuados pelos gestores. Espera-se, com a aprovação do Projeto de Lei n.º 4.850/16, que se possam unir forças, conscientizar o cidadão, estimular o controle social e punir severamente atos ilícitos, corruptos e corruptores.

Este estudo contribui acadêmica e socialmente, no contexto das mencionadas medidas do MP, para fortalecer os debates quanto à prevenção e o combate à corrupção, transparência e acesso à informação e instrumentalização do controle social. Na prática, torna-se útil aos conselheiros gestores, não só os da educação, uma devida reflexão e atualização de seus trabalhos. Espera-se que este estudo proporcione um despertar da sociedade para um engajamento popular no sentido de fiscalizar a gestão e as contas públicas e promover uma maior participação social, um aprimoramento do controle social e dos trabalhos dos Conselhos de Educação, pois, conforme Ghon (2011), esses conselhos são estratégicos para o des-

envolvimento social no século XXI e para a qualidade de vida das cidades.

É pertinente lembrar que, em meados de novembro de 2016, os escândalos ocorridos no município de Vilhena, com operações feitas pela Polícia Federal (PF) em conjunto com o Ministério Público de Rondônia (MP-RO), prenderam prefeito, vice-prefeito e grande parte dos vereadores, acusados de desvio do erário público e cobrança de propinas para aprovação de loteamentos. Esses políticos ainda estão presos até a data do término da redação deste artigo.

Como limitação da pesquisa, pode-se referir que ela foi aplicada somente nos Conselhos de Educação do município. Recomenda-se que esse trabalho seja aplicado aos demais conselhos do município para uma maior relevância na obtenção dos resultados, bem como a outros estados, para as devidas comparações. O questionário também pode ser aplicado aos órgãos públicos em geral para evidenciar qual a percepção dos servidores em relação ao papel do controle social na prevenção e no combate à corrupção alinhado à percepção sobre a transparência, o acesso à informação, bem como o devido *accountability*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andrade, T. X. (2015). *As possíveis causas da corrupção brasileira*. In: *Âmbito jurídico*, Rio Grande, XVI, 117, outubro, 2013. Retirado 20 de fevereiro de 2017, de http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13754&revista_caderno=27.

Araújo, A. H. D. S., Santos Filho, J. E. D. & Gomes, F. G. (2015). “Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10”. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 739-759.

Bellix, L., Guimarães, C. B. S. & Machado, J. (2017). “Qual o conceito de governo aberto? Uma aproximação aos seus princípios”. *GIGAPP Estudios Working Papers*. Año 2017(59), 78-91.

Brasil (2015). *Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988*. Retirado 3 de fevereiro de 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/.../constituicao.htm.

Brasil (2000). *Lei Complementar n. 101, de 4 maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Retirado 3 de fevereiro de 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

Brasil (2009). *Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Lei da Transparência*. Acrescenta dispositivos a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Retirado 3 de fevereiro de 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm.

Brasil (2011). *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Retirado 3 de fevereiro de 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

Bresser Pereira, L. C. (2000). “A Reforma Gerencial do Estado de 1995”. *Revista de Administração Pública*, 34(4), 7-26.

Caldas, O. V., Costa, C. M. & Pagliarussi, M. S. (2016). “Corrupção e composição dos gastos governamentais: evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União”. *Revista de Administração Pública*, 50(2), 237-264.

Castro, D. P. (2010). *Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público*. 3. ed. São Paulo: Atlas.

Conselho Federal de Contabilidade (CFC). (2015). NBC T 16.1 - *Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação* - NBCASP. 2008. Retirado 20 de fevereiro, 2017, de http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001128.

Controladoria Geral da União (CGU). (2012). *Cartilha Coleção Olho Vivo – Controle Social e Cidadania*, Brasília, DF.

Controladoria Geral da União (CGU). (2015). *Acesso à informação*. Retirado 27 de fevereiro de 2017, de <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/acesso-a-informacao>.

Cruz, F. & Glock, J. O. (2003). *Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas*. São Paulo: Atlas.

Declaração dos Direitos Humanos e do Cidadão. (1789). Retirado 3 de fevereiro de 2017, de <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria-%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>.

Escola Nacional de Administração Pública, ENAP. (2015). Retirado 24 de fevereiro de 2017, de <http://www.enap.gov.br/>

Ferreira, M. P., Carreira, H. C., Li, D. & Serra, F. R. (2016). “O efeito moderador da corrupção do país de origem sobre a capacidade do país receptor de atrair IED”. *Brazilian Business Review*, 13(4), 98-123.

Filgueiras, F. (2009). “A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social”. *Opin. Publica* [online]. 15(2), 386-421.

Gehrke, G. A. & Borba, J. A. (2014). “O Brasil nas revistas de notícias Der Spiegel, Le Nouvel Observateur, The Economist e Time: um olhar sobre a corrupção”. *Anais do SEMEAD Seminários em Administração*, São Paulo, SP, Brasil, 17.

Gomes, E. G. M. (2015). “Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente”. *Cadernos EBAPE.BR*, 13(4), 894-909.

Gohn, M. G. (2011). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez. (Coleção questões de nossa época; v. 32).

Lewis, C. W. & Nesselroth, S. H. (2014). “Public opinion on government and morality”. *Public Integrity*, 17(1), 19-35.

Marani, S. C. Z, Brito, M. J., Souza, G. C. & Brito, V. G. P. (2016). “Os sentidos da pesquisa sobre corrupção”. *Anais do Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Administração*, Costa do Sauípe, Bahia, Brasil, 40.

Marconi, M. A. & Lakatos, E. M. (2009). *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragem e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados*. 7. ed. São Paulo: Atlas.

Masters, A. B. & Graycar, A. (2016). “Making corruption disappear in local government”. *Public Integrity*, 18(1), 42-58.

Mintzberg, H. (2015). *Renovação radical: uma estratégia para restaurar o equilíbrio e salvar a humanidade e o planeta*. Tradução: Francine Facchin Esteves. Porto Alegre: Bookman.

Moraes, N. R., Braga Junior, S. S., Mombelli, G. S. Braga, G. de S. & Pacanaro, Y. G. (2015). "Democracia, internet e corrupção: análise de elementos conceituais à luz do debate contemporâneo da gestão pública brasileira". *Revista ADMpg Gestão Estratégica*, 8(1), 103-109.

Ministério Público Federal (MPF). *10 Medidas Contra A Corrupção*. Recuperado em 3 fevereiro, 2017, de <http://www.10medidas.mpf.mp.com.br>.

Pereira, R. M., Roberto, R. F., Gava, R. & Silva, E. A. (2016). "Conselhos gestores de políticas públicas: relações entre estado e sociedade civil no contexto local". *Revista de Gestão em Sistemas de Saúde*, 5(1), 29-40.

Rathke, A. A. T., Santana, V. F., Lourenço, I. C. & Branco, M. C. (2015). "The effect of corruption on earnings management". *Anais do Congresso USP de Contabilidade e Controladoria*, São Paulo, SP, Brasil, 15.

Ribeiro, A. S. M. (2004). *Corrupção e controle na administração pública brasileira*. São Paulo: Atlas.

Sacramento, A. R. S. & Pinho, J. A. G. (2012). "Corrupção e Accountability no Brasil: um olhar a partir de organizações da sociedade civil". *Anais do Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Administração*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 36.

Silva, M. M. (2009). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal: abordagem contábil e orçamentária para os municípios*. Belo Horizonte: Fórum.

Torres, M. D. F. (2007). *Estado, democracia e administração pública*. Rio de Janeiro: FGV.

Transparency International, (TI), (2016). Retirado 3 de fevereiro de 2017, de <http://www.transparency.org/>.

Vergara, S. C. (2016). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 16. ed. São Paulo: Atlas.

4

DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA. EL USO DE LA TÉCNICA JURÍDICA DEL IMPUESTO CEDIDO ESPAÑOL, COMO MEDIO DE VIGORIZACIÓN FINANCIERA DEL MUNICIPIO MEXICANO

**TAX DECENTRALIZATION. THE USE
OF LEGAL TECHNICALITIES OF THE
SPANISH CEDED TAX AS A MEANS OF
FINANCIAL INVIGORATION OF THE
MEXICAN MUNICIPALITY**

Enoc Alejandro García Rivera¹

Recibido: 24/10/2016

Aceptado: 26/04/2017

RESUMEN

El poder tributario, es un poder público de carácter trascendental para las finanzas de los ámbitos de gobierno de cualquier Estado, ya que permite transformar la riqueza privada en ingreso público, para posteriormente dirigirla a la subvención de las actividades públicas que dan cumplimiento a los fines que sustentan su existencia y la del Estado mismo. Partiendo de lo anterior, este trabajo académico examina la situación actual del poder tributario local mexicano en la competencia tributaria compartida, el cual parte de un análisis del marco normativo y doctrinal mexicano, en comparación con la legislación y la doctrina española. Lo anterior tiene como finalidad, encontrar propuestas que permitan fortalecer a las herramientas jurídico-públicas que tienen la capacidad de generarle mayores recursos económicos al municipio, en aras de revertir la dependencia y la recurrente carencia económica que no les permite desarrollar eficazmente su gestión gubernamental.

1. Doctor en Derecho Privado (U. de Burgos). Investigador en la Universidad Autónoma de Tamaulipas (Cátedras Conacyt), Tamaulipas, México. Contacto: enocalejandrogarcia@gmail.com

PALABRAS CLAVE: Poder tributario - Municipio - Ingresos - Cesión.

SUMMARY

Taxation power of is a crucial public power for governments' financial organisation, for it transforms private wealth in public revenue. Thereafter, it allows state agencies to re-direct funds in order to cover public activities that sustain their own existence and that of the State. This paper examines the current state of the Mexican local tax office in the shared tax competition, which begins with an analysis of the Mexican legal and doctrinal framework, compared with the Spanish legislation and doctrine. The paper provides suggestions to strengthen legal and public tools generating the highest financial resources to the municipality, with the goal of reversing the dependence and recurrent economic deprivation that undermines their governance development.

KEYWORDS: Tributary Power - Municipality - Income - Transferred.

1. INTRODUCCIÓN

El poder tributario es un poder público de suma importancia para la transformación de la riqueza privada en patrimonio de la hacienda gubernamental, lo que lo sitúa como un instrumento jurídico-financiero de gran relevancia para las finanzas de cualquier ámbito de gobierno, y por esa naturaleza económica para la propia gestión pública. El municipio sin ser la excepción, está requiriendo cada vez más de esta herramienta pública, por la necesidad creciente que tiene de obtener ingresos suficientes para cumplir con las funciones de corresponsabilidad social y económica que el gobierno federal le ha descentralizado en las últimas décadas.

En Estados como el de México, el poder tributario se distribuye entre sus gobiernos conformantes, para que éste sea aplicado sobre un área tributaria, a fin de que obtengan recursos suficientes para sufragar los gastos derivados de su gestión. En el caso particular, los gobiernos locales mexicanos gozan de dicho poder tributario otorgado por la Constitución mexicana; sin embargo, no lo pueden ejercer de manera plena para establecer tributos sobre el área fiscal que comparten con la federación y las entidades federativas.

Aún cuando se ha establecido una estructura constitucional y legal de corte financiero, encaminada a fortalecer en lo económico a la hacienda municipal, la misma no ha resultado ser capaz de lograr tal fin, pues lejos de

proporcionarle recursos monetarios suficientes y una mayor autonomía financiera, le ha propiciado una grave dependencia e insuficiencia que no le permite cumplir en lo mayor posible con sus renovadas funciones.

Partiendo de lo anterior, lo que este trabajo académico busca presentar, es un análisis del estado actual que el poder tributario municipal mexicano tiene dentro del contexto legal de incidencia competencial fiscal concurrente, con el objetivo de fijar su relevancia y los factores legales que afectan su eficaz desarrollo.

Una vez definidos los elementos que perjudican al poder tributario municipal en su área tributaria concurrente, se propondrán medidas que permitan acceder a una vigorización de su ejercicio; las cuales partirán de un estudio comparativo que girarán en torno al desarrollo legal y doctrinal que se tiene en España de esta herramienta jurídico-financiera, a fin de ubicar la técnica jurídica española más viable para ser empleadas en el contexto tributario concurrente local mexicano.

2. LA COORDINACION DE LA CONCURRENCIA TRIBUTARIA MEXICANA

La forma de organización política de México, es la de un Estado constituido por entidades federativas que han supeditado el ejercicio de su soberanía a la federación. Tena Ramírez (2016) menciona que, en una federación, los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del poder central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al Gobierno central (p. 113). En esa misma dirección, Gamíz Parral (2003) señala, que un Estado federal es aquel que se forma de varios Estados que previamente al pacto, permanecían separados entre sí (pp. 65 y 83).

Su estructura orgánica gubernamental por su parte, se encuentra constituida por tres entes territoriales de Gobierno que interactúan entre sí, para llevar a cabo mediante una distribución constitucional de atribuciones y facultades el fin último de éste, obtener el bienestar general de la población². Sobre esta estructura de gobierno, Pérez Becerril (2004) señala que la Constitución mexicana, auspicia la coexistencia de la Federación, de los Estados Federados, del Distrito Federal y de los Municipios (p. 25)³.

2. Para ampliar sobre la finalidad del bienestar general que busca la distribución constitucional de atribuciones y facultades, véase a Moya Palencia (1993: 137-150).

3. La forma de Estado y Gobierno mexicanos se encuentran instaurados dentro del texto del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917.

El primero, el Gobierno federal, ejerce sus competencias sobre la totalidad del territorio nacional⁴; mientras que los segundos, los Gobiernos estatales, ejercen su competencia dentro los territorios federados, que a su vez se dividen en municipios, los cuales a su vez son gobernados por los Ayuntamientos. Fraga (1996), expresa que al hablar de las esferas o ámbitos de gobierno se debe hablar también del concepto de competencia, cuya noción consiste en el poder legal que tienen éstos de ejecutar determinados actos (p. 267). Es mediante esta estructura jurídico-política, que el Estado mexicano ha buscado responder al cumplimiento de sus fines primordiales.

En el caso del municipio, sus atribuciones iniciales radicaron únicamente en la prestación de los servicios públicos asignados constitucionalmente, que en las fracciones III y IV de la Constitución mexicana, es posible apreciar estas primeras responsabilidades atribuidas. Valencia Carmona (2014), al respecto, menciona que las actividades del municipio tienen como finalidad esencial procurar el bienestar general de los ciudadanos ubicados en su demarcación, y que, para ello, el municipio tiene como tarea principal la prestación de ciertos servicios públicos (p. 29).

Sin embargo, a la postre, y como resultado de las nuevas y crecientes necesidades de la sociedad mexicana, las atribuciones del municipio se vieron acrecentadas mediante un proceso de descentralización que tuvo su inicio con la reforma constitucional de 1983, el cual, continuó robusteciendo en los años subsecuentes mediante modificaciones al marco normativo federal. Serna De la Garza (2004) indica sobre las razones de esta descentralización, que:

“La evolución del federalismo mexicano corre paralela al desarrollo nacional. Al terminar la revolución el nuevo régimen tenía ante sí la gran tarea de crear infraestructura para unificar al país e impulsar su desarrollo. Al principio esta responsabilidad la asumió fundamentalmente el gobierno federal, por lo que tuvo que centralizar los recursos nacionales para cumplirla. Progresivamente, los gobiernos de los estados fueron consolidando sus administraciones públicas y compartiendo la tarea de promover el desarrollo en sus entidades”, y añade, “el municipio se convierte efectivamente en la base política y administrativa de la democratización

4. Los preceptos de la Constitución Mexicana que sustentan a estos ámbitos de gobierno son: el artículo 90; el artículo 43 y el artículo 115. Sobre la instancia de gobierno municipal, debe señalarse, que, a pesar de su presencia histórica dentro del Estado mexicano contemporáneo, no fue sino hasta la reforma constitucional realizada en 1999, que se le otorgó al municipio el carácter de instancia gubernamental, pues previamente sólo se le consideraba instancia administrativa.

y descentralización de la vida nacional. Hoy el Gobierno federal tiene la posibilidad real de descentralizar y redistribuir gradualmente” (p. 555).

Esas nuevas responsabilidades encomendadas por el Estado mexicano al municipio como resultado de la descentralización, trajeron consigo la exigencia constante de su cumplimiento mediante la ejecución de tareas específicas para satisfacerlas, y en consecuencia, la necesidad de obtener mayores recursos económicos para sufragarlas. Lo anterior provocó en la federación, la obligación de encontrar la forma de procurarle al municipio un conjunto de medios jurídicos, políticos y financieros, que le permitieran obtener la subvención necesaria para cubrir los requerimientos presupuestales de su renovada gestión pública, esto es, un fortalecimiento hacendario.

Sobre esa exigencia financiera pública, Flores Zavala (2004) escribe que “el Estado tiene a su cargo la realización de ciertas tareas, variables en el tiempo, pero que corresponden en cada época al pensamiento político de la colectividad y para cuyo cumplimiento requiere de bienes muebles e inmuebles, servicios y, por lo mismo, dinero en efectivo” (p. 11). En ese mismo contexto, De La Garza (2008) apunta, que dentro de las funciones de promoción del bien común que el Estado tiene, éste debe procurar realizar aquellas actividades que conduzcan a la satisfacción de todas las necesidades individuales y colectivas de sus ciudadanos, y para ello, necesita recursos que debe obtener en mayor parte, de los patrimonios de los particulares (p. 12)⁵.

Al generarse entonces para el ámbito de gobierno municipal la responsabilidad gubernamental conjunta de realizar toda una serie de actividades públicas dirigidas a colaborar en la obtención del bien colectivo de su territorio y región, se originó inminentemente la necesidad de gozar de mayores recursos financieros públicos para costearlos, lo que acarreó para la federación el deber de proveerle los instrumentos jurídicos-hacendarios para ello, como lo fue un poder tributario y un campo fiscal sobre el cual aplicarlo.

En relación con uno de esos elementos hacendarios a los que se hace alusión, el campo fiscal, resulta importante precisar que éste se encuentra estructurado en dos áreas tributarias, una que se asigna de manera exclusiva para cada ente territorial de gobierno; y otra más, en la cual, cada uno de esos entes de gobierno puede concurrir simultáneamente. En ambos casos, tanto el área fiscal de corte exclusivo, como la de tipo concurrente, son resultado del sistema fiscal competencial que la Constitución mexicana adoptó⁶.

5. Véase para ampliar a Collado Yurritia (2006: 27).

6. Para ampliar véase al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (2007), novena época, t. XXVI, diciembre, p. 111.

En efecto, en la Constitución mexicana es posible apreciar, por un lado, una distribución que algunos de sus artículos -73, 115, 117 y 118- realizan de manera específica para cada ámbito de gobierno, originando así la exclusividad impositiva; y por el otro, una generalidad regulatoria de otros de sus artículos que ocasiona, en sentido opuesto, una concurrencia impositiva. En relación a lo anterior, Sánchez Gómez (2011) destaca que, por mandato de nuestra Ley Suprema, el Gobierno federal ha legitimado dos tipos de competencia tributaria, la concurrente y la privativa (pp. 101 y 102).

En el caso del área tributaria concurrente, Margain Manautou (2010) indica que bajo el sistema federal que la Constitución Mexicana adoptó, se reconoce la existencia de tres entes con facultades impositivas: la federación, los estados y los municipios, lo que permite que puedan existir tres impuestos idénticos de cada uno de ellos gravando el mismo objeto (p. 227). Asimismo, Flores Zavala (2004) precisa que en los Estados federales se presenta la doble imposición por la concurrencia de capacidad para cobrar impuestos -poder tributario- de los diversos sujetos activos, y concretamente en México por la capacidad de la federación, entidades federativas y municipios de cobrar impuestos (p. 406)⁷.

De manera específica, la competencia fiscal concurrente se ve sustentada por la Constitución de México en la redacción legal de sus artículos 31, fracción IV y 124. Preceptos que prescriben, en el caso del primero, la facultad que tiene cada uno de los entes territoriales de gobierno para establecer tributos que contribuyan a su gasto público; y del segundo, que las facultades no concedidas expresamente por la Constitución al gobierno federal, se asumen como reservadas para las entidades federativas.

Esta multiplicidad impositiva tuvo como efecto una práctica pública socialmente perniciosa, ya que derivó en una doble y hasta triple imposición tributaria sobre un mismo sujeto o actividad⁸. Robles Martínez (2004) apunta sobre esa doble o triple tributación, que la misma provocó una serie de situaciones negativas, pues generaba una amplia confusión entre los contribuyentes, una grave dificultad para aplicar la ley tributaria por parte de las autoridades fiscales, y lo más grave, el mayor peso tributario recaía sobre las clases económicas más pobres (p. 274).

7. Véase también para ampliar, el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (2002), novena época, t. XV, enero, p. 1042.

8. Sobre los inconvenientes de la duplicidad tributaria véase a Félix De Luis y Luis Del Arco (1978: 38-39).

Estas circunstancias tributarias, generaron la necesidad de crear un aparato jurídico que ordenara el ejercicio del poder tributario que los tres ámbitos de gobierno aplicaban sobre el área fiscal concurrente, a fin de evitar, principalmente, la afectación social originada por la multiplicidad tributaria⁹. Lo anterior dio como resultado el surgimiento de un sistema nacional de coordinación fiscal.

Los primeros antecedentes de este sistema, se pueden ubicar en la Primera Convención Nacional Fiscal celebrada en agosto de 1925 y en la Segunda Convención Nacional Fiscal, en febrero de 1933. Pero no es hasta 1953, año en el que se promulga la primera Ley de Coordinación Fiscal, cuando se aprecia una norma legal especializada en regular el ejercicio del poder tributario en materia concurrente, lo que permitiría señalarla como el primer antecedente formal-legal del sistema de coordinación fiscal mexicano¹⁰.

No es hasta 1978, como resultado de la reforma legal integral que el Gobierno federal promovió para modernizar el sistema de coordinación fiscal, que se estableció un nuevo ordenamiento jurídico coordinatorio, el cual se buscó que fuera lo más acorde al nuevo esquema normativo que se estableció para renovar la forma tributaria de captación de los ingresos provenientes del campo fiscal concurrente¹¹.

Esa nueva ley de coordinación fiscal, vigente al día de hoy, sería y es, la encargada de operar el esquema distributivo de los ingresos tributarios que se establecieron mediante las Leyes del Impuesto al Valor Agregado, de 29 de diciembre de 1978 y del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de 30 de diciembre de 1980, vigentes también al día de hoy, sustitutiva de la obsoleta Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. Fue mediante esta nueva Ley de Coordinación Fiscal, de 27 de diciembre de 1978,

9. Para ampliar véase a Serna de la Garza (2004).

11. Con este ordenamiento jurídico, el Gobierno federal logró concretar el instrumento legal a través del cual sometería, tributariamente, a los ámbitos territoriales de gobierno estatal y municipal, ya que aunado a haber determinado como materia tributaria exclusiva los hechos imponibles más reductibles --plasmados en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 05 de febrero de 1917, logro obtener legalmente en materia tributaria concurrente las riendas del juego del sistema tributario mexicano, ello a través de la coordinación. Situación legal que desde aquellos tiempos al día de hoy ha significado el acabose de la autonomía financiera local.

12. La exposición de motivos de la referida Ley de Coordinación Fiscal, permite apreciar mejor los objetivos de modernización fiscal en materia concurrente que se promovían por el gobierno federal: "... se ha propuesto a vuestra soberanía, obliga a revisar todos los procedimientos de participación y reunirlos en un sólo sistema al cual la presente iniciativa llama Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dentro de dicho sistema, ya no se otorgan participaciones sólo respecto de ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde a Estados y Municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquellos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación..."

como se inició la operación del actual sistema de coordinación fiscal que se ve sustentado bajo un esquema de participaciones.

Se puede observar que en lo general, los fines propuestos y para los cuales se concibió el sistema de coordinación fiscal en el área tributaria concurrente se realizaron, pues aún y con la serie de cambios que sufrió en su configuración con el transcurso del tiempo, logró establecer un sistema uniforme de coordinación fiscal entre los tres ámbitos de gobierno constitutivos del Estado mexicano, lo que ha evitado la doble y hasta triple imposición tributaria que existía sobre un mismo objeto gravable.

Sin embargo, y a pesar de los logros, el sistema intergubernamental fiscal ha resultado ser bastante discutible en cuanto hace a un fortalecimiento hacendario soportado sobre una autonomía financiera de los entes territoriales de gobierno regional y local, ya que la coordinación tributaria que auspicia ha derivado en una pérdida del ejercicio del poder tributario local y regional en el área fiscal concurrente, lo que los ha llevado a una grave dependencia hacendaria que les impide obtener una autonomía financiera y de gobierno, y que los hace, por tanto, incapaces de brindar una gestión pública acorde a las atribuciones que se le han asignado mediante la descentralización.

Referente a esta situación de sobre dependencia financiera municipal, Estrada Lara (2008) señala que dicho sistema ha originado situaciones lesionantes para los sistemas tributarios más endebles, pues les ha originado una fuerte dependencia financiera hacia el gobierno central, lo que les ha afectado su autonomía financiera (p. 38).

Sin duda, la dependencia financiera que el vigente sistema de coordinación fiscal ha generado es grave, y de manera particular para el ámbito de gobierno local, pues basta analizar la repercusión económica que los ingresos derivados de las transferencias intergubernamentales federales han tenido en la hacienda municipal, previa y posteriormente de la última renovación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para constatarlo¹².

Así es, en los ejercicios fiscales previos a la implementación del renovado sistema nacional de coordinación fiscal, esto es, de 1975 a 1980, las transferencias intergubernamentales representaron en el ingreso total bruto de los entes locales el 18.80 por ciento, puesto que de los ochenta y un mil

12. Es destacada esta circunstancia como una grave falla por Bolaños Rojas (2012: 151-152).

quinientos treinta y siete millones de pesos que el gobierno local tuvo de ingreso total bruto, quince mil trescientos treinta y dos millones de pesos provenían del rubro de las participaciones federales.

En los ejercicios fiscales inmediatos posteriores a la renovación, de 1981 a 1983, los ingresos por participaciones federales presentaron un despegue financiero muy significativo, ya que durante dichos periodos tributarios los ingresos por este rubro representaron para el Gobierno municipal el 52.74 por ciento ingreso total bruto, pues de los 224,153,000,000.00 pesos del ingreso bruto total local, 118,611,000,000.00 fueron por concepto de participaciones federales.

Esta tendencia ascendente en las incorporaciones económicas del municipio vía participaciones, continuaron en esa misma línea durante los periodos fiscales subsecuentes; en efecto, durante los años de 1984 a 1999, el ámbito de gobierno municipal recibió por concepto de transferencias, ciento sesenta y seis mil, novecientos uno millones de pesos, es decir, el 60.22 por ciento del ingreso bruto. Para los ejercicios fiscales del año 2000 al año 2008, los municipios obtuvieron la suma de novecientos cuarenta y dos mil, ciento noventa y nueve millones de pesos, lo que significó para su hacienda, el 63.48 por ciento del ingreso bruto¹³.

Se puede observar de las cifras expuestas, que con la implementación del renovado esquema regulatorio de la competencia tributaria concurrente mexicana, la dependencia hacendaria y por tanto financiera municipal se acrecentó, ya que las transferencias de los ingresos generados bajo el nuevo sistema de coordinación fiscal pasaron de representar el 18.80 por ciento del ingreso total bruto percibido durante el periodo comprendido del año de 1975 al año 1980, a un 66.75 por ciento durante el periodo entre 1981 y 2008.

Lo anterior permite confirmar, que el sistema intergubernamental de coordinación fiscal adoptado para subsanar la imprecisión constitucional que originaba la multiplicidad impositiva gubernamental, se ha convertido en

13. Datos estadísticos obtenidos de las siguientes encuestas financieras: Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1975-1984, INEGI, Aguascalientes, 1985, pp. 172, 401, 413, 425, 438, 450, 462, 474, 486, 497 y 512; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987, INEGI, Aguascalientes, 1988, p. 127; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993, INEGI, Aguascalientes, 1994, p. 72; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1990-1994, INEGI, Aguascalientes, 1995, pp. 91, 114, 137 y 160; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1991-1995, INEGI, Aguascalientes, 1996, p. 179; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1996-1999, INEGI, Aguascalientes, 2000, pp. 93, 113, 134, 313, 337 Y 361; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2000-2002, INEGI, Aguascalientes, 1985, pp. 139, 177, 214, 357, 370 y 384; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2002-2005, INEGI, Aguascalientes, 2006, pp. 159, 199, 238, 461, 479 y 497; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2006-2009, INEGI, Aguascalientes 2010.

un sistema que lesiona la autonomía financiera de los entes territoriales de gobierno regional y local, y por ende, su vigorización hacendaria, puesto que uno de los instrumentos jurídicos-financieros que la federación le suministró para tal fin, el poder tributario, se ha visto sometido por este sistema dentro del campo fiscal que ordena, el concurrente, provocándole con ello un grave sujeción económica que le ha provocado consecuentemente, un obstáculo en el desarrollo eficaz de su gestión de gobierno¹⁴. Al respecto, Quintana Roldán (2011) señala que la autonomía financiera es el soporte de los otros aspectos autonómicos, el de gobierno y el de administración, ya que sin ella hay una carencia administrativa y una inestabilidad política, de allí su trascendencia e importancia (pp. 195-200).

3. EFECTOS DEL SISTEMA COORDINATORIO FISCAL EN EL PODER TRIBUTARIO MUNICIPAL

Actualizado el sistema coordinatorio tributario nacional mediante las leyes de Coordinación Fiscal, del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, los efectos derivados de su regulación empezaron a hacerse palpables en todos y cada uno de los aspectos vinculados a la competencia tributaria concurrente, entre ellos, el poder tributario municipal.

Antes, resulta importante señalar, que el poder tributario ha sido definido como una potestad pública que faculta a los entes territoriales de gobierno a establecer o modificar los tributos de su competencia tributaria, con la finalidad de obtener los recursos numerarios para sufragar su gestión pública, aquella que es encaminada a solventar las necesidades colectivas de la población.

En ese sentido, Fernández Martínez (2004) indica que “el poder tributario es la facultad del Estado para imponer a sus ciudadanos la obligación de aportar parte de su riqueza para el cumplimiento de sus atribuciones” (p. 92). Por su parte, Mabarak Cerecedo (2007) apunta que el poder tributario “es el conjunto de atribuciones que tiene un órgano público para imponer, determinar, liquidar y cobrar tributos” (p. 155).

14. Para ampliar sobre el contexto de la grave dependencia económica municipal, véase el Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales 2016, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, México 2016.

Se puede afirmar entonces, de acuerdo con las definiciones doctrinales expuestas, que el poder tributario es un poder público mediante el cual se le atribuye a un ente territorial de gobierno una facultad con la que es capaz de establecer, configurar, modificar o suprimir una figura tributaria concedida dentro de una competencia fiscal.

Ahora bien, de acuerdo al renovado marco normativo establecido, específicamente a lo regulado por los artículos 1º, tercer párrafo y 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, de 27 de noviembre de 1978, las entidades federativas, e implícitamente sus municipios, debían suspender al momento de adherirse al nuevo sistema intergubernamental de coordinación fiscal, el ejercicio de su poder tributario sobre la competencia tributaria concurrente

En efecto, una vez que los gobiernos regionales y locales se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, primero mediante una solicitud formal y posteriormente a través de la suscripción de un convenio específico, se veían obligados a suspender la aplicación de su poder tributario sobre la competencia tributaria compartida. Todo ello a cambio de recibir, un beneficio económico directo estructurado bajo la figura jurídica-financiera de la participación.

Aquí resulta importante examinar la figura del Convenio de Coordinación fiscal que las normas en cita establecen, ya que dicho documento fue el encargado de no sólo formalizar el acuerdo de voluntades entre los ámbitos de gobierno para asumir la coordinación tributaria, sino también, de instrumentar los términos y efectos jurídicos consecuentes a la misma.

Sin duda, el convenio de coordinación fiscal se ha convertido en la principal herramienta con la que se han materializado los efectos pretendidos mediante el marco normativo de la coordinación fiscal, pues a través de los acuerdos contenidos en sus cláusulas, se ha constituido la anulación de la doble y triple tributación, la cual se ha fundamentado sobre un sometimiento del poder tributario local¹⁵.

Para asimilar mejor lo anterior, se transcribe a pie de cita el texto conducente del Convenio de Coordinación Fiscal y Anexos respectivos que celebró una de las Entidades Federativas del norte de México, la entidad federativa de Tamaulipas. Documento en el que se puede observar como esa entidad,

15. Véase para ampliar sobre la descripción formal de los Convenios de Coordinación Fiscal a Carrasco Iriarte (2010: 260-281). En tanto que, para ampliar sobre sus efectos véase a Chapoy Bonifaz (2006: 138-140).

junto con sus municipios, “ceden” su poder tributario¹⁶ de acuerdo a los derechos y obligaciones que contrajeron al suscribirlo, los cuales medularmente consisten:

Para el Gobierno central, la obligación de resarcir por medio de una distribución bajo la figura de las participaciones, parte de los recursos tributarios concurrentes recaudados; y el derecho de ser la única instancia gubernativa del Estado mexicano habilitada para ejercer su poder tributario sobre la competencia tributaria concurrente.

Mientras que, para el Gobierno municipal, el derecho a percibir una parte de los ingresos fiscales concurrentes recaudados por el Gobierno central; y la obligación de no ejercer su poder tributario sobre las materias fiscales concurrentes, mediante su desincorporación.

El Tribunal Constitucional mexicano en relación con el efecto jurídico esbozado, emitió un primer pronunciamiento mediante el cual convalida los efectos jurídicos señalados, ya que señala que conforme a lo acordado en un convenio de coordinación fiscal, el Gobierno regional acepta recibir porcentajes fijos del monto recaudado por los conceptos tributarios concertados, a cambio de garantizarle al Gobierno central que no establecerá ni mantendrá en vigor tributos sobre los conceptos fiscales coordinados, es decir, que no gravaran los actos o actividades imponibles concertados del área fiscal concurrente¹⁷.

16. Texto del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y anexos, celebrado entre el Estado de Tamaulipas y sus municipios y el Gobierno federal, a través de sus Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de 28 de diciembre de 1979:

“Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Tamaulipas. considerando:

(...) QUINTO.- Que la nueva Ley de Coordinación Fiscal establece un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al que se pueden adherir los Estados mediante convenios que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los cuales las entidades recibirán porcentajes fijos de todos los impuestos federales, lo que representará para las entidades federativas, no sólo mayores recursos, sino proporciones constantes de la recaudación federal, a cambio de lo cual dichas entidades se obligan a no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación, de acuerdo con la Constitución Política.

CLÁUSULAS:

PRIMERA. El Estado conviene con la Secretaría en adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, de este Convenio y de sus anexos (...)”

“Anexo número 1 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno del Estado de Tamaulipas.

La Secretaría y el Estado de Tamaulipas convienen (...) Los impuestos estatales y municipales que a partir de la fecha en que entre en vigor este Convenio y la recaudación estimada por el Estado para el año de 1979 de los impuestos estatales y municipales que queden en suspenso...”

O).

17. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (2000), novena época, t. XII, diciembre (p. 429).

En ese mismo fallo, el Tribunal Constitucional sentenció que dicha convenición conlleva implícitamente a que los municipios deben desincorporar de su esfera competencial las contribuciones que recaigan sobre los hechos imponibles gravados por la federación, efecto que no implica en sí una renuncia al poder tributario, sino más bien una abstención en el ejercicio de las facultades que el poder tributario concede a los ámbitos de gobierno estatal y municipal.

En un fallo posterior, el Tribunal Constitucional amplió este criterio vertido sobre el efecto que los Convenios de Coordinación fiscal tienen sobre el poder tributario local, ya que señala que una vez celebrado el Convenio de Adhesión respectivo, el poder tributario local no puede desarrollarse ni en su aspecto positivo, ni en su aspecto negativo¹⁸; es decir, no puede ejercerse para crear o establecer tributos o exenciones sobre los hechos imponibles gravados por un impuesto federal participable, sino que se despliega de forma omisiva, esto es, que su titular se abstiene de ejercerlo.

Como se puede advertir del análisis de los artículos referidos, el principal efecto legal que tuvo la actualizada regulación coordinatoria sobre el poder tributario municipal que se ejercía en el área fiscal concurrente, fue el de anular la capacidad pública de establecer o modificar tributos, esto es, le suprimió el ejercicio de las facultades que concede el poder público tributario sobre el campo impositivo compartido.

Ahora bien, en ámbito gubernamental del Estado español, existe también una concurrencia en el ejercicio de su poder tributario; el cual es muy semejante en lo sustancial al poder tributario concurrente mexicano, pues se constituye como un poder público que brinda a un ámbito de gobierno, la capacidad de establecer, configurar, modificar o suprimir los conceptos tributarios de una competencia tributaria específica

Así es, la doctrina española constata lo anterior al señalar a través de Cazorla Prieto (2002), que el poder tributario es una facultad propia de determinados órganos representativos de los entes públicos, en virtud de la cual pueden mediante los cauces normativos oportunos, establecer tributos como medio para financiar el gasto que se genera por sus actividades públicas (p.72).

En esa misma dirección, Collado Yurritia (2006) menciona que *“el poder tributario engloba una amplia gama de atribuciones que comprenden tanto la potestad*

18. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (2002), novena época, t. XV, enero, (p. 1042).

normativa necesaria para la creación del tributo y la configuración de sus elementos esenciales, a fin de que en un momento posterior éste pueda traducirse en un ingreso para el ente público correspondiente, así como la aplicación práctica del mismo” (p. 104).

No obstante, la similitud expuesta en lo sustancial, el poder tributario concurrente español no deja de presentar algunas características que lo distinguen del poder tributario concurrente mexicano. Por ejemplo, las instancias de gobierno que interactúan en dicha concurrencia son distintas, pues mientras en México la concurrencia en el ejercicio del poder tributario se presenta entre los tres ámbitos de gobierno del Estado mexicano, en España sólo se da entre el Gobierno central y los Gobiernos regionales.

Otra diferencia manifiesta entre la concurrencia del poder tributario español y mexicano, es el sentido intergubernamental que tuvo la cesión del poder tributario que los instrumentó, pues mientras en España, la concurrencia fue resultado de una cesión del poder tributario del ámbito de gobierno con la posición competencial tributaria más amplia y financieramente fuerte, hacía uno que era más limitado y económicamente débil; en México, la concurrencia fue en sentido opuesto, ya que la cesión del poder tributario se realizó de los ámbitos de gobierno de posición competencial tributaria más restringida y financieramente vulnerable, hacía el ámbito de gobierno de competencia tributaria más amplia y financieramente vigoroso¹⁹.

Una última distinción entre el poder tributario de aplicación compartida de España y de México, es la relacionada con la finalidad que se les buscó dar a los sistemas de coordinación que se establecieron para regularles, ya que el esquema español se organizó con el objetivo de fortalecer al nuevo ámbito de gobierno que se instauró dentro de la organización política de España -las Comunidades Autónomas-, mientras que el esquema mexicano se planeó con el propósito de evitar una multiplicidad impositiva, es decir, la española fue con una finalidad mayormente política y la mexicana mayormente económica de repercusión social.

Sin embargo, y a pesar de estas diferencias adjetivas entre ambos poderes tributarios compartidos, la viabilidad de adaptar cierta técnica jurídica española al contexto tributario concurrente mexicano se puede considerar posible, ya que la grave dependencia financiera municipal que se originó a partir de la cesión total de su poder tributario en el área fiscal concurrente mexicana, hace necesario explorar un planteamiento que permita devolvérsele parcial o totalmente.

19. Sobre este punto véase a Ruíz Almendral (2004).

Evidentemente, existe la necesidad de generar una descentralización financiera a favor de los entes de gobierno locales mexicanos²⁰, la cual tenga como base fórmulas modernas de competencia y concurrencia fiscal y financiera, donde no se parta de una reformulación en el reparto de competencias tributarias²¹, sino más bien de formas y mecanismos jurídico intergubernamentales que fomenten su fortalecimiento financiero a través de una intervención conjunta equitativa en todo sentido, tanto en lo económico, como en el ejercicio de las atribuciones derivantes del poder público tributario.

Este planteamiento no es nada ajeno en el contexto internacional que aborda el estudio de las relaciones intergubernamentales que se generan dentro de una forma de Estado federal. Ruíz-Huerta Carbonell (1992) por ejemplo, citando a Russell, señala que las ideas actuales, defensoras de un federalismo de tipo cooperativo, proponen un marco tributario que separe y asigne fuentes tributarias exclusivas, en el cual a su vez se promueva la combinación de variados mecanismos en los que la concurrencia, la participación, la corresponsabilidad fiscal y la distribución de la recaudación sea el común denominador entre los diferentes niveles de gobierno (p. 62).

Biehl (1989), por su parte, señala que debe darse una asignación óptima de competencias, porque si se desean “gobiernos con un alto grado de autonomía decisoria, lo adecuado es asignar competencias en exclusivas, pero allí donde la cooperación puede lograr mejores resultados, lo idóneo es repartir las diversas competencias parciales, delimitando claramente las funciones aunque ello suponga una menor autonomía”, y agrega, que esta optimización de competencias se sustenta sobre el principio de subsidiariedad, el cual está apoyado sobre criterios de distribución de poder, donde el nivel inferior de gobierno debe ser el que tenga preferencia a la hora de repartir las competencias y donde posiblemente sea más provechoso dotarles de una mayor capacidad decisoria, en aras de estar en capacidad de explotar mejor sus conocimientos de las preferencias locales” (pp. 375 a 383).

Ruíz Almendral (2004), complementando lo anterior con base en otro principio jurídico-financiero, el principio de corresponsabilidad, señala que el desarrollo de la autonomía de los entes subcentrales está implicado, entre otras cosas, con la responsabilización conjunta de su poder tributario con el del Gobierno central, en relación con la financiación de sus competencias (p. 110).

20. Para ampliar véase a Covarrubias Dueñas (2004) y a Moreno López (2006).

21. Giménez Montero (2003) indica, que la separación total de fuentes tributarias no parece ser el camino adecuado para el fortalecimiento financiero público (p. 32).

Se puede observar de lo expuesto, que aunque de inicio el poder tributario mexicano en materia tributaria concurrente se muestra algo distinto al español, en cuanto hace a las circunstancias legales que les dan origen y les configuran, el mismo no demerita la viabilidad de aplicar alguno de sus instrumentos jurídicos financieros que se emplearon para fortalecer al poder tributario del ámbito de gobierno que se encontraba emergiendo dentro del Estado español, y que se vio sustentado sobre los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad, pues su objetivo, al igual que el que se busca lograr en el contexto mexicano, es el de vigorizar financiera y autónomicamente a un ámbito de gobierno.

En efecto, la propuesta de implementar una de las técnicas jurídicas españolas empleadas para fortalecer la autonomía financiera y gubernamental de las Comunidades Autónomas españolas, podría resultar bastante viable en México, pues lo que se pretende es fortalecer a uno de sus ámbitos de gobierno, el local, mediante una descentralización del poder tributario federal que se ejecuta a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal²².

Es decir, se considera que al emplear la técnica jurídica española del impuesto cedido se podría fortalecer al poder tributario municipal en el área tributaria concurrente, lo que le brindaría una mayor autonomía de gobierno en materia financiera, y consecuentemente, un mayor fortalecimiento hacendario y una menor dependencia económica.

4. EL IMPUESTO CEDIDO ESPAÑOL. SU INTEGRACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO LOCAL MEXICANO

El tributo cedido que el sistema tributario español posee opera, en primera instancia, siendo establecido por el Gobierno central a través de su poder tributario, para ser posteriormente, por delegación, maniobrado parcial o totalmente por los Gobiernos regionales. Esto es, a través de la figura legal-tributaria de la cesión de tributos, las entidades territoriales a las que se les cede el impuesto, tienen la posibilidad de participar en la regulación parcial o total de algunos de sus elementos esenciales.

Chamorro Zarza (2003), citando a Zorzona Pérez, señala que la asignación

22. El Centro Nacional de Estudios Municipales (1985), ya lo ha precisado anteriormente al señalar que "la desconcentración financiera implica proporcionar a los municipios fuentes de tributación suficientes para solventar los gastos locales e impulsar el desarrollo económico" (p. 37).

de capacidad normativa introducida por la LCT/1996, ha permitido afirmar que se ha producido una auténtica mutación constitucional al atribuir a los tributos cedidos un sentido que no le dio el constituyente, lo cual, con independencia de las posiciones doctrinales encontradas, han variado sustancialmente el régimen legal de los tributos cedidos, al conceder la posibilidad de que los entes territoriales cesionarios participen en la regulación de algunos de sus elementos esenciales.

Asimismo menciona el autor en cita, que este desarrollo de delegación del poder tributario central en el área de la facultad normativa de los tributos cedidos, se presenta a raíz de las reformas de la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, y de la Ley 14/1996, de acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas complementarias, ya que a través de estas normas, por primera vez se prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman determinadas competencias normativas sobre los impuestos cedidos (pp. 120 y 121).

A la par, Varona Alabern (2004) señala que la cesión de un tributo exige no sólo la posibilidad de que aquellos entes territoriales ejerzan competencias aplicativas respecto de los tributos objetos de la cesión, sino también competencias normativas, ya que sin la cesión de algunas de éstas, no hay auténtica cesión; y añade, que en cualquiera de las modalidades normativas que existen, la total o la parcial, se pueden llevar aparejadas competencias normativas, aunque siempre dentro de los límites que determine la ley que opera la cesión (pp. 76 y 124).

En el marco positivo español, el impuesto cedido es concebido, en primera instancia por la Constitución Española, de 31 de octubre de 1978, la cual lo establece como uno de los instrumentos financieros mediante los cuales los Gobiernos regionales obtendrán recursos para su financiación. Así es, el artículo 157.1 de la Constitución Española, refiere al impuesto cedido como uno de los recursos de financiación que las Comunidades Autónomas tendrán, para allegarse de recursos pecuniarios²³.

Por su parte y de manera más específica, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en su artículo 10, señala al tributo cedido como aquella figura jurídica-financiera que

23. Artículo 157.1 de la Constitución Española, de 31 de octubre de 1978:

"Artículo 157.1.a Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por: (...)

a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado"

habiendo sido fijado y regulado por el Estado, su producto económico será cedido al Gobierno regional para efecto de financiar su gestión gubernamental, ya sea de manera total, esto es, transfiriéndole el total de la recaudación de todos los hechos imponible contemplados en el tributo; o de manera parcial, es decir, transfiriéndole sólo la recaudación de alguno de los hechos imponible o parte del total de la recaudación global del tributo²⁴.

Como se puede observar, el impuesto cedido español fue configurado como el instrumento jurídico-financiero por medio del cual, se fortalecería por medio de una descentralización tributaria a los entes territoriales de gobierno menores, ya que a través de su uso éstos podrían obtener ingresos económicos para subvencionarse y gozar de una autonomía gubernamental. Efectos que se buscan, para los gobiernos locales mexicanos.

Presentado el tratamiento legal destinado para concebir y fundamentar el poder tributario en materia fiscal concurrente español, es necesario exponer el tratamiento normativo mediante el cual se sustenta la operación de la figura del impuesto cedido español, específicamente el de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, ya que permitirá apreciar cómo se concreta el fortalecimiento del poder tributario de un ente territorial de gobierno menor.

En la citada Ley 22/2009, de 18 de diciembre, se establece en su artículo 49 el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos, el cual, de acuerdo a la regulación del precepto en referencia, solventa la cesión que se hace en favor de los Gobiernos regionales, en relación a la ordenación del tipo de gravamen aplicado sobre las concesiones administrativas, transmisiones de bienes muebles e inmuebles, constitución y cesión de derechos reales; así como las deducciones y bonificaciones de cuota.

24. Artículo Décimo de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas:

"Artículo décimo.

Uno. Son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma. (...).

Tres. La cesión de tributos por el Estado a que se refiere el apartado anterior podrá hacerse total o parcialmente. La cesión será total si se hubiese cedido la recaudación correspondiente a la totalidad de los hechos imponible contemplados en el tributo de que se trate. La cesión será parcial si se hubiese cedido la de alguno o algunos de los mencionados hechos imponible, o parte de la recaudación correspondiente a un tributo..."

“Artículo 49. Alcance de las competencias normativas en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

1. En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre:

a) Tipos de gravamen: En relación con la modalidad «Transmisiones Patrimoniales Onerosas», las Comunidades Autónomas podrán regular el tipo de gravamen en:

Concesiones administrativas.

Transmisión de bienes muebles e inmuebles.

Constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre muebles e inmuebles, excepto los derechos reales de garantía.

Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles. Los modelos de contrato para el arrendamiento de inmuebles podrán ser elaborados por la propia Comunidad Autónoma.

En relación con la modalidad «Actos Jurídicos Documentados», las Comunidades Autónomas podrán regular el tipo de gravamen de los documentos notariales.

b) Deducciones y bonificaciones de la cuota: Las deducciones y bonificaciones aprobadas por las Comunidades Autónomas sólo podrán afectar a los actos y documentos sobre los que las Comunidades Autónomas pueden ejercer capacidad normativa en materia de tipos de gravamen con arreglo a lo dispuesto en la letra anterior.

En todo caso, resultarán compatibles con las deducciones y bonificaciones establecidas en la normativa estatal reguladora del impuesto sin que puedan suponer una modificación de las mismas. Estas deducciones y bonificaciones autonómicas se aplicarán con posterioridad a las reguladas por la normativa del Estado.

2. Las Comunidades Autónomas también podrán regular los aspectos de gestión y liquidación”

Este artículo de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, permite apreciar como el Estado español -Gobierno central- hace una delegación de su poder tributario a las Comunidades Autónomas, para que éstas maniobren la regulación de ciertos elementos esenciales o sustantivos del tributo objeto de cesión. Es decir, se puede advertir como mediante la técnica española del impuesto cedido, un ente de gobierno de menor magnitud gubernamental puede ejercer mediante su poder tributario, la competencia tributaria del ente de gobierno de mayor envergadura a favor de sus finanzas, lo que se traduce sin lugar a dudas en un fortalecimiento implícito de dicho poder, junto con un robustecimiento de su área financiera.

Ciertamente, mediante el desglose de la regulación del precepto jurídico expuesto, se puede observar la vía jurídica que le ha permitido al Estado español descentralizar el poder tributario que ejerce, en beneficio económico de otro ente territorial de gobierno. Es decir, se aprecia de la regulación del artículo en cita, la técnica legal que faculta a un Gobierno territorial menor, a aplicar su poder tributario en las áreas tributarias del Gobierno central, en beneficio de su hacienda.

En efecto, de los lineamientos normativos-financieros que la legislación española arroja, se puede constatar el sentido que la técnica jurídica empleada le da al fortalecimiento financiero de los entes territoriales de gobierno menores, el de representarles ingresos económicos para su hacienda partiendo de una descentralización del poder tributario central, así como una mayor capacidad gubernamental. Efectos tales que se buscan, para los gobiernos locales mexicanos.

Una vez expuesto el esbozo legal de la figura del impuesto cedido español, tanto en lo doctrinal como en lo positivo, es posible hacer un planteamiento encaminado al contexto tributario concurrente mexicano; orientado, en primer término, a incorporar la misma técnica en la competencia tributaria concurrente existente entre los Gobiernos locales y el Gobierno federal; y en segundo, a fijar su forma operativa, todo ello con la finalidad de vigorizar el poder tributario local.

Se recuerda que las circunstancias que afectan al poder tributario local en el área fiscal concurrente, encuentran sus causas en la imprecisión legal provocada por la regulación constitucional y en el centralismo que la federación ejerce sobre ésta mediante el sistema de coordinación fiscal, lo cual anula cualquier posibilidad de que el municipio haga uso de los hechos imponibles concurrentes a través de su poder tributario.

Por lo que, para revertir en cierta medida el efecto inhabilitador que el poder tributario local padece en materia concurrente, es necesario instaurar un instrumento jurídico-financiero que le permita, acorde con el principio de corresponsabilidad y subsidiariedad, el ejercicio conjunto del poder tributario en materia impositiva concurrente, para que los entes de gobierno titulares que participen y colaboren, gocen tanto de su administración como de su beneficio económico²⁵.

25. De manera particular, Morones Fernández (2000) recomienda que el Gobierno federal ceda a los Gobiernos locales la potestad plena para gravar, administrar y regular aquellos conceptos tributarios concurrentes federales, que se encuentren relacionados con la materia inmobiliaria (p. 200).

La vía que se plantea para lograrlo sería entonces la figura del tributo cedido español, ya que, mediante esta herramienta jurídica-financiera, se podría generar una participación del ámbito gubernativo municipal mediante la aplicación de su poder tributario en la competencia tributaria concurrente que la federación ha centralizado, lo que lo fortalecería en lo financiero y en lo gubernamental²⁶.

Es decir, lo que se buscaría por medio de la incorporación de la técnica jurídica del impuesto cedido, sería devolverle a los municipios mexicanos la posibilidad de operar nuevamente sobre el área fiscal compartida que sometió bajo la influencia total del poder tributario central, pues tendría la capacidad tributaria de incidir sobre ella para obtener así recursos pecuniarios, lo que sin duda le otorgaría una mayor fuerza y autonomía financiera y de gobierno, tal y como se ha pretendido con las Comunidades Autónomas españolas.

Debe señalarse, que este planteamiento se muestra aún más viable, toda vez que, en el año 2004, ya se había presentado una pequeña descentralización del poder tributario federal hacia los ámbitos de gobiernos menores del Estado mexicano, la cual se instrumentó a través de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de 29 de diciembre de 1978. Así es, en el año 2004 la federación modificó el artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con el fin de ceder una pequeña parte de la competencia tributaria concurrente que había asimilado por medio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Esta descentralización consistió básicamente en ceder cuatro hechos imponibles, de los cuales, dos se encontraban relacionados estrechamente con la administración tributaria local por excelencia, la vinculada con la propiedad inmobiliaria. Los hechos imponibles descentralizados fueron: el de los ingresos obtenidos por las personas físicas por concepto de arrendamiento y venta de inmuebles.

“Artículo 43. Las Entidades Federativas podrán establecer impuestos cedulares sobre los ingresos que obtengan las personas físicas que perciban ingresos por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes inmuebles, o por actividades empresariales, sin que se considere un incumplimiento de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...”

26. Para ampliar véase a Castañeda Ortega (2004) (p. 159).

Lo anterior, permite percibir la pretensión que ha existido en el Estado mexicano de desarrollar la autonomía financiera de los entes de gobierno menores con base en una pequeña descentralización del área tributaria concurrente que ha acaparado, para ser ejercida por medio de su poder tributario. Sin embargo, la misma tampoco ha sido lo suficiente para otorgarles una mayor autonomía financiera y de gobierno.

Por tanto, y con el fin de seguir impulsando una vigorización financiera sustentada en una descentralización tributaria del área fiscal compartida, se propone incluir en la redacción del artículo 115 de la Constitución de México, de 05 de febrero de 1917, específicamente en sus fracciones II, inciso y IV, la figura del tributo cedido como parte del sistema tributario local, ya que con esta medida, se establecería en el ámbito legal constitucional, máximo ordenamiento tributario mexicano, la figura jurídica del tributo cedido como un medio jurídico-financiero a través del cual los gobiernos municipales podrían aplicar su poder tributario en el área tributaria concurrente²⁷.

Estos cambios, posibilitarían devolver total o parcialmente al Gobierno municipal, el ejercicio de su poder tributario dentro de la competencia tributaria concurrente mexicana, es decir, sería el propulsor legal financiero que reactivaría el poder tributario local en el campo fiscal concurrente.

Esencialmente, se estaría convirtiendo al tributo cedido en la herramienta jurídico fiscal que impulsaría la descentralización financiera del área tributaria concurrente mexicana hacia las corporaciones locales mexicanas, es decir, se estaría fijando la base jurídica de un nuevo mecanismo de colaboración fiscal entre las haciendas federal y municipales, complementario del actual esquema nacional de coordinación tributaria.

Así, estas enmiendas a la Constitución mexicana traerían consigo para el Gobierno local mexicano, la incorporación del uso activo de su poder tributario a la competencia tributaria concurrente de México, lo que les permitiría incorporar de nueva cuenta su poder tributario al área fiscal concurrente; y, por tanto, la posibilidad de generar mayores ingresos tributarios para ser empleados a los fines públicos de su ámbito de competencia gubernamental.

27. Faya Viesca (2003) señala que "en el caso de México, significaría replantear la teoría del poder originario y derivado en materia impositiva o tributaria. Este replanteamiento nos obligaría a una reforma constitucional tributaria desde la vertiente de construir un "Federalismo Fiscal" (p. 268).

Las reformas propuestas a su vez, obligarían como efecto directo la armonización obligada del ordenamiento jurídico relacionado con la regulación del ejercicio del poder tributario en el área tributaria concurrente, la Ley de Coordinación Fiscal. Legislación en la que se procedería a fijar en su texto, la figura del impuesto cedido como parte de su regulación, así como el procedimiento mediante el cual los entes locales operarían dicha figura. Esto es, se tendría que incluir el supuesto jurídico del impuesto cedido como parte de su regulación; y a su vez, se tendría que incorporar un capítulo que estuviera encargado de regular al recién concebido tipo jurídico de la cesión de tributos por la Constitución, específicamente entre el Gobierno federal y los Gobiernos municipales.

Con la anterior propuesta de introducir la figura del tributo cedido español al sistema legal tributario mexicano, se configuraría la posibilidad de fortalecer el ejercicio del poder tributario local sobre los hechos imposables del área tributaria concurrente que han sido absorbidos en su totalidad por el gobierno federal, tal y como acontece en España entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Pero lo más importante, existiría la posibilidad de mejorar el rendimiento económico de los entes de gobierno municipales, lo que consecuentemente vigorizaría su autonomía no sólo financiera sino de gobierno, generándoles un avance positivo que conduciría a potenciarlo como un ámbito de gobierno promotor del desarrollo económico, político y social de su territorio y región dentro del Estado mexicano.

5. CONCLUSIONES

Se han otorgado en las últimas décadas al municipio mexicano funciones que inicialmente la federación realizaba, aquellas relacionadas con la promoción del desarrollo social y económico, lo que por consecuencia le ha generado la necesidad de allegarse de mayores recursos económicos. A la par de lo anterior, el área tributaria concurrente de la que los municipios podrían obtener recursos para destinarlos a dar cumplimiento a dichos fines, ha sido centralizada por el Gobierno federal mediante un sistema de coordinación fiscal, el cual, en aras de organizar la imposición concurrente entre los tres ámbitos de gobierno mexicano, ha supeditado el poder tributario de los demás ámbitos de gobierno.

Así, el sistema de coordinación tributaria implementado por el Gobierno federal, desincorpora el ejercicio del poder tributario municipal reduciendo con ello cualquier posibilidad de que se establezcan tributos locales sobre esa área tributaria, lo que consecuentemente ha generado una fuerte dependencia financiera que repercute de manera negativa en su desempeño público, es decir, se ha convertido en una circunstancia negativa que limita las posibilidades de dar un eficaz cumplimiento a las funciones y atribuciones gubernamentales que se le han encomendado.

Las anteriores circunstancias son las que hacen considerar necesario reconfigurar en la medida de lo posible el sistema intergubernamental de coordinación tributaria, a partir del fortalecimiento del poder tributario municipal en el área fiscal concurrente, ya que, al no permitírsele generar ingresos públicos en beneficio del municipio, merma su fortalecimiento y autonomía económica, aspecto que se estima necesario modificar.

En concordancia a lo expuesto, las soluciones legales-tributarias que se plantean están enfocadas a permitir la aplicación del poder tributario local en la materia fiscal concurrente. Ello mediante el uso de la figura y técnica jurídico-tributaria española del impuesto cedido, pues independientemente de las aparentes diferencias jurídicas que se presentan entre los dos sistemas tributarios concurrentes, el español y el mexicano, las mismas no son lo suficientemente distantes para no juzgar procedente su adopción en el contexto jurídico-tributario local de México, sino al contrario, esas disimilitudes son las que proveen básicamente las alternativas de solución que podrían permitir la generación de un efecto revitalizador del poder tributario local mexicano y en consecuencia del ingreso de carácter tributario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a) Bibliográficas y Hemerográficas

Biehl D. (1989). "Optimal decentralization: a concept approach to the reform of German Federalism". *Environment and Planning: Government and Policy*, vol. 7 (4), pp. 375-383.

Bolaños Rojas, G. (2012). *Federalismo y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, México, LXI Legislatura de la Cámara de Diputados.

Carrasco Iriarte, H. (2010). *Derecho Fiscal Constitucional*, México, Oxford.

Castañeda Ortega, R. (2004). *Análisis Teórico de la Asignación de Potestades Tributarias entre Niveles de Gobierno*, Guadalajara, Indetec.

Cazorla Prieto, L. M. (2002). *Derecho Financiero y Tributario (Parte General)*, Pamplona, Aranzadi.

Collado Yurritia, M.A. y otros (2006). *Derecho Tributario. Parte General*, Barcelona, Atelier.

Chamorro Zarza, J.A. (2003). *La Gestión Integrada del Sistema Tributario en el Estado Descentralizado Español*, Navarra, Thomson.

Chapoy Bonifaz, D.B. (2006). *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismos de Conciliación*, México, UNAM.

De la Garza, S.F. (2008). *Derecho Financiero Mexicano*, México, Porrúa.

Estrada Lara, J. (2008). *Finanzas Públicas y Política Fiscal*, México, Editorial PAC.

Faya Viesca, J. (2003). *Finanzas Públicas*, México, Porrúa.

Feliz De Luis y Luis Del Arco (1978). *La Distribución de los Impuestos en una Hacienda Federal*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Fernández Martínez, R.J. (2004). *Derecho Fiscal*, México, McGraw Hill.

Flores Zavala, E. (2004). *Finanzas Públicas Mexicanas*, México, Porrúa.

Fraga, G. (1996). *Derecho Administrativo*, México, Porrúa.

Gamíz Parral, M. (2003). *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, México, UNAM.

Giménez Montero, A. (2003). *Federalismo Fiscal. Teoría y Práctica*, Valencia, Tiran lo Blanch.

Mabarak Cerecedo, D. (2007). *Derecho Financiero Público*, México, McGraw Hill.

Margain Manautou, E. (2010). *Nociones de Política Fiscal*, México, Porrúa.

Morones Fernández, H. (2000). *Hacia un Modelo de Tributación Inmobiliaria Local*, Guadalajara, Indetec.

Moya Palencia, M. (1993). *Temas Constitucionales*, México, UNAM.

Pérez Becerril, A. (2004). *México Fiscal. Reflexiones en torno al Sistema Fiscal Mexicano*, México, Porrúa.

Quintana Roldan, C. (2011). *Derecho Municipal*, México, Porrúa.

Robles Martínez, R. (2004). *El Municipio*, México, Porrúa.

Ruíz Almendral, V. (2004). *Impuestos Cedidos y Corresponsabilidad Fiscal*, Valencia, Tirant lo Blanc.

Ruíz-Huerta Carbonell, A. (1992). "La coordinación de la política fiscal y financiera del Estado y de las Comunidades Autónomas", en *Documentación Administrativa*, n° 230-231, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Sánchez Gómez, N. (2011). *Derecho Fiscal Mexicano*, México, Porrúa.

Serna de la Garza, J.M. (2004). *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, México, UNAM.

Tena Ramírez, F. (2016). *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa.

Valencia Carmona, S. (2014). *Derecho Municipal*, México, Porrúa.

Varona Alabern, J.E. (2004). *25 Años de Financiación Autonómica*, Santander, Universidad de Cantabria.

b) Legislativas.

Constitución Española, de 31 de octubre de 1978.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917.

Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Ley de Coordinación Fiscal, de 27 de noviembre de 1978.

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

c) Tesis judiciales.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (2007), novena época, t. XXVI, diciembre.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (2002), novena época, t. XV, enero.

d) Otras.

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y anexos, celebrado entre el Estado de Tamaulipas y sus municipios y el Gobierno federal, a través de sus Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de 28 de diciembre de 1979.

El Desafío Municipal, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1985.

Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales 2006, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, México 2006.

Exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal, de 27 de noviembre de 1978.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1975-1984, INEGI, Aguascalientes, 1985.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987, INEGI, Aguascalientes, 1988.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993, INEGI, Aguascalientes, 1994.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1990-1994, INEGI, Aguascalientes, 1995.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1991-1995, INEGI, Aguascalientes, 1996.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1996-1999, INEGI, Aguascalientes, 2000.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2002-2005, INEGI, Aguascalientes, 2006.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2006-2009, INEGI, Aguascalientes, 2010.



EMPRESAS MUNICIPALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NICARAGÜENSE: MARCO JURÍDICO, VIGENCIA Y VACÍOS

MUNICIPAL PUBLIC ENTERPRISES IN THE NICARAGUA LEGAL SYSTEM: LEGAL FRAMEWORK, VALIDITY AND LOOPHOLES

Amadeus Josué García Dávila¹
Juan Bautista Arrien Somarriba²

Recibido: 04/10/2016
Aceptado: 05/01/2017

RESUMEN

Uno de los temas hacia donde confluyen las más variadas concepciones terminológicas es el que versa sobre las entidades empresariales del dominio público que actúan bajo distintas formas jurídicas e intervienen económicamente en el mercado, participando directamente en el campo de la gestión económica. La legislación nicaragüense, realiza pequeñas referencias sobre la existencia de empresas públicas, sin embargo, es necesario examinar el ordenamiento jurídico sobre la base de los elementos que configuran la existencia y operatividad de las empresas públicas municipales en particular, desde su concepto hasta los elementos que sustentan al siempre vivo fenómeno empresarial en pro de realizar propuestas para una mejor regulación de los aspectos jurídico-formales de la gestión municipal de intereses económicos, razón de ser de este artículo de investigación.

1. Máster en Derecho de Empresas, Universidad Centroamericana (UCA), Managua, Nicaragua. Contacto: deus_9120@hotmail.com

2. Doctor en Derecho Público, Universidad CEU San Pablo. Profesor titular, Facultad de Cs. Jurídicas de la Universidad Centroamericana, Managua, Nicaragua. Contacto: arrienso@yahoo.com.mx

PALABRAS CLAVES: Nicaragua, empresas públicas, municipios, marco jurídico.

ABSTRACT

One of the topics in which various concepts converge is the one that deals with business enterprises that operate in the public domain under different legal forms having an impact in the market by effectively participating in economic activities. The Nicaraguan legislation refers only briefly to the existence of public companies; however, it is necessary to examine the legal system, particularly on the elements that configure the existence and operation of municipal public enterprises, from their definition of the elements that support effective business practices in order to make proposals for a better regulation of the legal aspects of the municipal management of economic interests, which is what motivates this research article.

KEY WORDS: Nicaragua, public enterprises, municipalities, legal framework.

1. INTRODUCCIÓN

El ejercicio de la potestad de iniciativa pública-económica supone toda una temática que involucra a distintas parcelas jurídicas para su análisis y apreciaciones, que presenta como actores fundamentales a la Administración dentro del estudio del Derecho Administrativo, con la función administrativa-económica de la intervención pública en el mercado; al Derecho Mercantil en el estudio de los conceptos de empresa y de empresario, sus manifestaciones subjetivas, la aplicación del estatus del empresario y en general al tráfico empresarial, y por último al reciente concebido Derecho Constitucional Económico.

La necesidad de estudiar el ordenamiento jurídico nicaragüense radica en presentar una perspectiva normativa distinta sobre la constitución empresarial municipal en Latinoamérica, donde la discusión de diversas temáticas, referentes a las empresas públicas, que van desde su desarrollo histórico, su naturaleza jurídica, los pro y los contra de su finalidad pública, entre otras problemáticas, siguen teniendo actualidad.

En este ocasión, nos interesa aportar y mantener viva esa discusión, pero desde la perspectiva del análisis de los fundamentos de la intervención pública en la economía, para luego profundizar en la siempre difícil conceptualización de la empresa pública, tanto desde el punto de vista doctrinario

como legislativo, haciendo énfasis en la empresa pública municipal nicaragüense, como eje del desarrollo de las principales políticas y competencias del ámbito local.

También, en una delimitación aún mayor de los objetivos que perseguimos, resulta importante, realizar un breve diagnóstico de la actividad empresarial municipal en el ordenamiento jurídico nicaragüense, analizando su régimen normativo, los debates que crean la personalidad jurídica y la finalidad misma de las empresas públicas municipales en Nicaragua, todo con la visión de realizar propuestas en pro de un replanteamiento necesario de la figura, dentro del Derecho Administrativo económico en general, y del Derecho Municipal nicaragüense en particular.

Los temas estudiados en el presente artículo, se basan en una investigación documental argumentativa y sistemática de fuentes documentales legales, reglamentarias, y subsidiarias como la jurisprudencia del Derecho comparado, para finalmente formular propuestas de solución a los conflictos planteados por las normas y opiniones doctrinales en sí mismas, en especial sobre el tratamiento fenomenológico de la actividad empresarial municipal nicaragüense.

El aporte que persigue la investigación radica en la posibilidad de abrir un nicho de nuevas indagaciones relacionadas, pero no limitadas a la gestión de servicios públicos a través de entidades empresariales públicas municipales, pues su enfoque analítico deductivo permite la sistematización y argumentación de los fundamentos de la intervención pública en la economía, sus manifestaciones técnica-jurídicas y la pertinencia de éstas, estudio que representa una aproximación a los fenómenos ciertos en el sistema del Derecho nicaragüense.

2. LA VIGENCIA DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EMPRESARIAL DEL ESTADO: CONSIDERACIONES PREVIAS

Tal y como señala Massimmo Florio (2014: 3), luego de décadas de privatizaciones, las empresas públicas sigue siendo una característica en las economías contemporáneas. Sin embargo, el entorno y la forma en la que operan son diferentes del que prevaleció durante la mayor parte del siglo XX, requiriéndose nuevas investigaciones al respecto.

El mismo autor (Florio, 2014: 6) se pregunta, ¿por qué los gobiernos todavía

poseen empresas e incluso, en ciertos casos, crean otras nuevas? Veremos que la respuesta dominante dada por muchos economistas a esta pregunta es que los gobiernos mantienen el control de la empresa pública principalmente por el propio interés de los políticos, o al menos por cierta inercia.

Calificaremos esta explicación como la perspectiva de la “elección pública” (public choice) en el marco de una teoría positiva de las empresas públicas. Sin embargo, es posible una explicación diferente: las empresas públicas existen porque desempeñan un papel relacionado con una misión pública que no es realizado por el mecanismo del mercado. Etiquetaremos a esta como la perspectiva de la “misión pública” (*public mission*). Las dos explicaciones no son mutuamente excluyentes, pero la importancia de la interpretación de la elección pública en el mundo real ha sido exagerada, mientras que la de la misión pública ha sido indebidamente descuidada.

Por otro lado, Guillermo Guajardo (Guajardo, 2013: 3) nos dice que desde un punto de vista histórico estos organismos han actuado bajo diversos formatos socio-económicos e ideológicos, conservando una diferencia de fondo con las empresas privadas: una conducta a favor del interés público a la vez que operan como negocio, tensión que sigue presente y se encuentra en los orígenes del debate sobre la regulación y la propiedad pública, y que durante el siglo XX llevaron a un enfrentamiento falso entre capitalismo y socialismo.

Conviene repasar los argumentos, ya históricos, en contra de las empresas públicas y que fueron sintetizados por Robert Millward, citado por Guillermo Guajardo (2013: 4) de la siguiente manera: 1) escaso o débil incentivo para los mecanismos de monitoreo de su manejo y desempeño; 2) asimetrías en la información entre gerentes y propietarios para la verificación empírica del deterioro del desempeño de una gran firma por acciones; 3) la regulación de las empresas públicas ha sido caracterizada por algunos economistas como un proceso en donde éstas más bien tienden a capturar al regulador; 4) las teorías de la decisión pública caracterizan a los servidores públicos como maximizadores de su propia utilidad más que motivados por actuar como funcionarios desinteresados; 5) finalmente, de acuerdo al enfoque austriaco, los costos económicos y costos de oportunidad son esencialmente subjetivos, los funcionarios públicos no pueden comprometerse significativamente en idear esquemas de precios basados en los costos y en la reglas de inversión para el sector público.

3. EL INTERÉS PÚBLICO Y LA EMPRESA PÚBLICA

La intervención del Estado en la economía, a través de la empresa pública supone, en primer término, el ejercicio de la potestad de iniciativa pública económica, lo que remite a la configuración de dicha potestad al marco constitucional. Esta materia debe situarse en el contexto que le es propio: el marco histórico y actual de las relaciones entre Estado y economía, integrando lo que se ha venido en llamar el Derecho constitucional económico (Trías de Bes, 2002).

Ciertamente Rojo (1983) manifiesta que la tesis del interés general como legitimación causal de la iniciativa pública en el mercado opera con una distinción que no está explícita ni implícita en las normas constitucionales, y por ello no es correcto afirmar que en ésta, la iniciativa privada puede desarrollarse libremente mientras no esté en contradicción con el interés general, en tanto que la iniciativa pública tiene que realizar necesariamente fines de interés general.

En este sentido la Ley No. 200, Ley General de Telecomunicaciones y Servicios Postales (1995) de Nicaragua, realiza una definición acerca de servicio público e interés general, que a pesar de no presentar una definición integral aplicable a todo el sistema jurídico nicaragüense permite establecer una aproximación a dicho planteamiento sobre la legitimación causal de la iniciativa económica pública sustentado en el interés general a través del servicio público; aproximación conceptual que permite a la vez observar las imprecisiones en las definiciones que a continuación se desarrollan.

Ley No. 200 Ley General de Telecomunicaciones y Servicios Postales (1995):

Art. 9.- Servicios públicos son aquellos que son esenciales, de utilidad e importancia para la generalidad de los habitantes del país...

Art.10.- Servicios de interés general son aquellos que sin ser servicios públicos esenciales, son ofrecidos al público, bajo esquema tarifario aprobado por TELCOR o se les puede permitir libertad en la contratación con usuarios...

No obstante, es prudente advertir que la tesis del interés general como fundamento de la intervención económica del Estado no debe considerarse como el interés de una mayoría concreta de individuos, el interés de la Administración Pública, ni sólo conveniencia material, tomando en consideración lo siguiente:

- El interés público o bien común no es el interés de un conjunto de habitantes tomados como masa; no es un bienestar general, omnipresente, una felicidad indefinible e imprecisable; es sólo la suma de una mayoría de concretos intereses individuales coincidentes -actuales y/o futuros- y por ello la contraposición entre el interés público y el derecho individual es falsa si no redundan en mayores derechos y beneficios para los individuos de la comunidad (Rad Bruch, 1962).
- El interés público no es el interés de la Administración Pública. Es contrario al interés público y explotado por la administración como en el caso de hipódromos, loterías, etc., redundan en su beneficio material, pero no en beneficio social (Rad Bruch, 1962).
- El orden jurídico no sólo está destinado a asegurar los valores de seguridad y conveniencia sino también y primordialmente el valor justicia:

“En el orden de prelación de estos valores tenemos que colocar en último lugar a la conveniencia del derecho para el bien común. De ninguna manera es derecho todo «lo que al pueblo aprovecha», sino que al pueblo aprovecha, en último análisis, sólo lo que es derecho, lo que crea seguridad jurídica y lo que aspira a ser justicia” (Rad Bruch, 1962: 36).

Por ello ya la Constitución Política de Nicaragua (Cn, 2014) establece a través del art. 103 que:

“El Estado garantizará la coexistencia democrática de las formas de propiedad pública, privada, cooperativa, asociativa y comunitaria; todas ellas forman parte de la economía mixta, están supeditadas a los intereses superiores de la nación y cumplen una función social”. (Cursiva es de los autores).

Lo público por lo cual será todo aquello que tienda a satisfacer fines de interés general, o, si se prefiere, aquellas actividades que no pretendan conseguir fines exclusivamente guiados por el mercado o, dicho de otro modo, no procuren como motivación principal la satisfacción de necesidades individuales o la consecución del lucro o beneficio privado o el beneficio material de la Administración Pública (Calvo García, 1998).

Pero resultaría asimismo insuficiente descifrar lo público desde su relación con la idea de interés general si al mismo tiempo no se aclara en lo que éste

consiste, para lo cual se hace necesario resaltar que esta idea según el profesor Calvo García (1998) se nutre e inspira en los valores de la igualdad, la justicia social, y en los últimos tiempos, de la sustentabilidad ambiental.

En opinión de Bisbal, citado por Trías de Bes (2002: 3748), la posición jurídica equivalente de la iniciativa económica privada y la pública, significa que “ambas deben de actuar en el mercado respetando las complejas reglas del mismo y que es sólo, incidiendo en esa complejidad, es que los poderes públicos deben de procurar la consecución de las exigencias del Estado social”.

Por dichas razones el abandono del principio de subsidiariedad significa que no es preciso buscar un específico fallo en el mercado para justificar la actuación de la iniciativa económica pública, y no parece que exista base constitucional suficiente para reintroducir por la vía de la distinta valencia del interés general, en cada caso, el principio de subsidiariedad, pues así ya la norma fundamental nicaragüense (2014) establece a través del art. 5 que:

El Estado garantizará la existencia del pluralismo político, la economía mixta y el no alineamiento...

La economía mixta asegura la existencia de distintas formas de propiedad: pública, privada, asociativa, cooperativa y comunitaria; todas estas deben de estar en función de los intereses superiores de la nación y contribuir a la creación de riquezas para satisfacción de las necesidades del país y sus habitantes.

La Constitución Política de Nicaragua (Cn, 2014), también establece: “Art. 98. La función principal del Estado en la economía es desarrollar materialmente el país...”. Desde el punto de vista de la economía política parece difícil pasar por alto el hecho de que la forma de propiedad de los medios de producción no constituye la única condición para la explotación del trabajo asalariado. Baste mencionar, justamente, que el régimen salarial es inherente a todo sistema de explotación de la fuerza del trabajo, bien sea con propiedad estatal de los medios de producción o propiedad privada de los mismos (Ruiz Dueñas, s/f).

La evidencia empírica parece demostrar que las soluciones en la práctica no se inclinan hacia los extremos, y que ni un excesivo control de la economía, ni una mayor libertad de mercado son condición suficiente, cualquiera de ellas por separado, para propiciar un proceso de desarrollo económico armónico y sustentable (Barcelata Chávez, 1997). De modo, entonces, que

debe reconocerse que la frontera de las soluciones se encuentra construida a partir de la dilucidación de las incógnitas: ¿Cuánto de mercado? ¿Por qué el Estado? y ¿Cuánto de mercado para el Estado?

4. EL SIEMPRE DIFÍCIL CONCEPTO DE LA EMPRESA PÚBLICA: APROXIMACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO

Es importante señalar que en el Derecho nicaragüense la expresión “empresa pública” es una categoría prevalentemente doctrinal, que encuentra pequeñas referencias en cuerpos normativos como la Ley N° 550, “Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario”, (2005), Ley N° 737, “Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público”, (2010), Ley N° 40, “Ley de Municipios”, (2013), Ley N° 838, “Ley General de Puertos de Nicaragua”, (2013), entre otras.

Lo que hace reflexionar que la tipología básica de aquello que la doctrina considera empresa pública, el sistema nicaragüense lo ha acogido bajo formas subjetivas disímiles tales como “entes gubernamentales”, “servicios administrativos”, “entidades descentralizadas”, la anómala “sociedad anónima pública”, entre otras. Lo cual presenta un elevado contenido de conjeturas al momento de analizar la estructura dogmática y funcional elegida e incluso empleada, añadido también el grado de intervención que el Estado posee, y la potencial limitante de éste a la economía.

En ese sentido el profesor Trías de Bes (2002: 3748) manifiesta que la noción de empresa pública gira en torno de dos elementos: “La existencia de una empresa y la adjetivación de la misma como pública”.

Guillermo Guajardo (Guajardo, 2013: 9) ha sostenido que el avance de la empresa pública se dio adoptando una diversidad de formatos y denominaciones como compañías, empresas, institutos, comisiones, entes, servicios, que conformaron un conjunto de establecimientos dependientes de organismos centralizados o descentralizados ya sea de la administración nacional, provincial y municipal.

Esto obliga a comprender las complejidades de las relaciones reglamentarias y contractuales que están presentes tanto en el origen como en las interpretaciones divergentes sobre la naturaleza de la empresa pública, como también en su definición.

4.1 DEFINICIONES DE EMPRESA PÚBLICA, PERSPECTIVA DOCTRINARIA Y LEGISLATIVA, ESPECIAL ÉNFASIS EN EL SISTEMA JURÍDICO NICARAGÜENSE

Son múltiples las definiciones que podemos encontrar sobre todo en el campo de la doctrina en relación a empresa, y a empresa pública. Por ello se han elegido definiciones que abordan una perspectiva doctrinaria jurídica, económica y legal, para notar la disparidad en la definición y las consecuencias que genera cada una.

De forma preliminar se aborda el concepto de “empresa”, partiendo desde la perspectiva laboral, así el Código del Trabajo de la República de Nicaragua (Ley 185, art. 12, 1996) señala:

Se entiende por empresa la unidad económica de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios. Se consideran como parte de la empresa los establecimientos, sucursales creadas para el crecimiento y extensión de sus actividades siempre que no constituyan una persona jurídica diferente.

De acuerdo a Rojas Mercado (2010: 20) la empresa como concepto jurídico puede encontrar dificultades en su conceptualización dada la imposibilidad de obtener un concepto jurídico de empresa que posea contornos precisos, que sea unitario y, por tanto, válido para todas las disciplinas jurídicas. Un concepto jurídico de empresa distinto del económico.

Así, para el Derecho Laboral la empresa es una comunidad de trabajo y actividades, mientras que para el Derecho Mercantil, es una actividad económica del empresario, organizada profesionalmente y dirigida al mercado. Mientras, que para Derecho de la economía simple, la empresa es una organización productiva.

En relación a la “empresa pública”, Alonso Ureba (1998: 1301) sostiene que son unidades organizativas, dotadas generalmente de personalidad que con independencia de la forma jurídica que puedan adoptar, producen para el mercado bienes y/o servicios y que son creadas, dirigidas y/o controladas por la administración.

Por su parte, Font Galán (2007: 59) nos dice que son la organización de capital y trabajo destinada a la producción o a la intermediación de bienes y servicios para el mercado con el fin de generar ganancias.

Massimmo Florio (2014: 4) las define como aquellas organizaciones que son propiedad de los gobiernos en última instancia, suministran bienes económicos, tienen autonomía presupuestaria, cierta discrecionalidad gerencial, y para las que, en principio, la privatización es posible. También, argumenta que una “verdadera” empresa pública es una organización en la que es posible identificar una misión pública, al menos en principio.

En el Derecho Comunitario Europeo (80/732/CE, 25 de junio de 1980. Art. 2), se estipula que son aquellas en las que los poderes públicos pueden ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad de la participación financiera o de las normas que las rigen.

De igual forma la creación de un mercado único o la incursión de nuevos mercados a través de instrumentos de integración o cooperación comercial, exige del funcionamiento de los mercados, que a su vez éstos procuran que los operadores económicos que incursionan asuman un comportamiento adecuado frente a las normas que regulan dichas relaciones frente a los demás operadores.

La intervención representativa del Estado en la participación en mercados integrados o de cooperación internacional igualmente encuentra matices en su inclusión. En el caso de Nicaragua se encuentra, por ejemplo, regulaciones en relación a la empresa pública desde la perspectiva internacional. En el artículo 2.1: Definiciones de aplicación general del capítulo dos de definiciones generales del Tratado de Libre Comercio entre La República Dominicana - Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA) se establece que:

Empresa significa cualquier entidad constituida u organizada conforme a la legislación aplicable, tenga o no fines de lucro, y sea de propiedad privada o gubernamental, incluidas cualesquiera sociedad, fideicomiso, participación, empresa de propietario único, coinversión, u otra asociación;

Empresa del Estado significa una empresa que es propiedad de una Parte, o que se encuentra bajo el control de la misma, mediante derechos de dominio;

Empresa de una Parte significa una empresa constituida u organizada conforme a la legislación de una Parte.

De las definiciones ofrecidas desde distintas áreas se observa la aparente claridad del concepto económico de empresa, el cual se torna en oscuridad

cuando se trata de acceder a un concepto de empresa uniforme y omnicomprensivo de la plural realidad que entraña el fenómeno empresarial. Con pasos a futuro ya la legislación nicaragüense a través del Anteproyecto de Código Mercantil de la República de Nicaragua (2015) pretende ofrecer un concepto de empresa abordando una definición más integral al decir:

Empresa: Medio compuesto por elementos dinámicos de personal, capital, materiales y técnica, que organiza la persona empresaria individual o jurídica como una unidad específica destinada a desarrollar una o varias actividades del giro del negocio de la persona empresaria sin que para su organización se requiera determinada complejidad estructural o la condición de persona empresaria individual inscrita (Artículo VII. Párrafo 5°).

Sin embargo, será hasta la aprobación y entrada en vigencia del contenido del proyecto de Código Mercantil de Nicaragua, que se sabrá con precisión si el concepto antes referido se establecerá como derecho positivo. No obstante, nuestro ordenamiento jurídico para el caso en análisis ofrece una definición sobre empresa pública desde distintos cuerpos legislativos, algunos únicamente haciendo mención del concepto nominándolo por todo el sistema jurídico, y otros ofreciendo una definición más elaborada. A través, de la Ley N° 290, “Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo”, (2015) en su art. 3, titulado de integración del Poder Ejecutivo menciona:

El Poder Ejecutivo está integrado por el Presidente de la República, el Vice-Presidente de la República, Ministerios de Estados, Entes Gubernamentales, Bancos y Empresas Estatales y para el mejor cumplimiento de sus funciones pueden organizarse de forma descentralizada o desconcentrada (Cursiva es del autor).

Posteriormente establece en su artículo 5:

Los Bancos Estatales, las demás instituciones financieras del Estado y otras entidades empresariales del Estado, están regulados por su régimen jurídico.

Por su parte, la Ley N° 550 “Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario” (2005) en su art. 4, literal c, establece que:

Empresas del Estado. Son aquellos sujetos del dominio comer-

cial del Estado que gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios. Son creados por ley, la que determina los fines específicos (servicio público o actividad comercial) que dichas empresas deben perseguir así como el ámbito territorial al cual deban sujetarse. Excepcionalmente, podrán financiarse total o parcialmente con fondos del Presupuesto General de la República. Las empresas del Estado se sujetan al control tutelar de la entidad u organismo estatal al cual se encuentra adscrita.

Desde un punto de vista jurídico y económico resulta aparentemente complejo determinar la posible compatibilidad de esta previsión de la intervención de los poderes públicos en la economía con el proclamado principio de libertad de empresa en un sistema de economía de mercado, en el caso nicaragüense una economía de mercado mixta. No obstante el artículo 104 Cn establece que "...La iniciativa económica es libre" junto con el artículo 98 Cn el cual reza "La función principal del Estado en la economía es desarrollar materialmente el país..."

El reconocimiento expreso de la economía de mercado, como modelo económico, y de la libertad de empresa, como pilar fundamental del orden constitucional y derecho subjetivo garantizado por la misma, no implica o establece que el constituyente nicaragüense haya optado por privilegiar de forma absoluta a la iniciativa privada sobre la iniciativa pública, ya que la misma Constitución ha introducido un concepto como es la economía mixta (art.104) que involucra la función social como modulador de la libertad de empresa, trayendo como resultado la concreción del reconocimiento de la propiedad privada en el sector empresarial, y la intervención representativa del Estado en la economía como garante del principio de libertad de empresa, o su presupuesto fundamental, la libre competencia (Sentencia del Tribunal Constitucional Español 88/196).

Por lo cual, Nava Negrete citando a Delion (1965: 120) manifiesta que la difícil misión del Estado es "definir un equilibrio entre esos dos caracteres y de vigilar su mantenimiento". Derivada su función de interés público y de la apropiación estatal de los bienes que integran su patrimonio, se obtienen dos importantes consecuencias para este autor: a) El Estado es propietario de la empresa, b) y el encargado de la dirección de la empresa.

5. EL REGÍMEN JURÍDICO EN NICARAGUA

El siempre dificultoso fenómeno empresarial como se ha mencionado en líneas anteriores no es lejano a la realidad jurídica nicaragüense, el mismo presenta grandes desafíos en su reforma práctica y positiva sobre la forma de intervención estatal en la economía. Ejemplo de ello es la falta de control y registro de las entidades empresariales en el ordenamiento, ya que no se cuenta con el dato preciso del número de empresas del Estado, tanto del nivel de gobierno central, regional, ni municipal. El único registro existente es el que se encuentra en el sitio web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua (MHCP) que menciona algunas de las muchas empresas del Estado, tales como Correos de Nicaragua, Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica, Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios, Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos, Empresa Nicaragüense de Importaciones, Empresa Nicaragüense de Electricidad, Empresa Portuaria Nacional, Lotería Nacional, Empresa Administradora de Aeropuertos Internacionales.

Al respecto el siguiente caso denota una perspectiva de cómo el fenómeno de la dinámica realidad empresarial estatal no encuentra uniformidad, registro y control en cuanto su positivización y aplicabilidad, y más aún cuando la actividad empresarial pública no es armónica con las demás disposiciones establecidas en el ordenamiento jurídico vigente, y los alcances de potestad normativa. La Constitución Política de la República de Nicaragua (Cn, 2014) establece en su art. 177 en cuanto a los Municipios: “El gobierno y la administración de los Municipios corresponde a las autoridades municipales, las que gozan de autonomía sin detrimento de las facultades del gobierno central”.

Al respecto la Ley de Municipios, Ley N° 40 (La Gaceta, Diario Oficial N° 155, 17 de agosto de 1988), y su Reglamento, Decreto N° 52 - 97, publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 171 del 08 de Septiembre de 1997, cuyo texto de la ley fue reformado y refundido, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 162 del 26 de agosto de 1997, establece que los Municipios son personas jurídicas con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones (art. 1, último párrafo).

Es meritorio traer a colación lo dispuesto en el art. 2 de la Ley N° 40 (2013) que establece:

La autonomía municipal es un principio consignado en la Constitución Política de la República de Nicaragua para el ejercicio de la democracia mediante la participación libre y directa del

pueblo. Esta se expresa en: 2) La creación de unas estructuras administrativas y formas de funcionamiento, en concordancia con la realidad de cada Municipio.

Como menciona Dromi (2007: 3) “el Municipio es meramente una entidad administrativa de origen o creación normativa con poderes delegados por el Estado mayor ya sea la nación o la provincia, su naturaleza se define como sujeto autárquico”, es decir aquel sujeto de Derecho público capaz de auto administrarse o autogobernarse conforme a estatutos orgánicos provenientes de un poder superior, en otras palabras goza de la denominada autonomía municipal.

Dicha autonomía, en palabras de Ricardo Miguel Zucherrino, citado por Hernán Mario Clavel Salazar (2015: 17) implica la facultad poseída por un ente a los fines de darse sus propias instituciones dentro de los marcos de sujeción jurídica natural que lo obligan en relación de otro ente de graduación superior.

Por otro lado, Juan Carlos Martínez (2014: 92) nos dice que básicamente, los gobiernos municipales deben atender la dotación de servicios públicos urbanos y servir como intermediario entre la población y otros órdenes de gobierno. La cercanía que tienen los funcionarios del gobierno municipal con la población en general es un privilegio del que carecen los otros niveles de gobierno.

La autonomía normativa de las municipalidades, es decir de sus competencias para el ejercicio de la potestad normativa, como expresión de sus facultades de gobierno local, obliga a realizar previamente una aproximación al nivel o grado de autonomía de las municipalidades nicaragüenses en el actual ordenamiento jurídico del mismo. El art. 58 de la Ley N° 40 (2013) establece que las municipalidades se encuentran plenamente facultadas para la constitución de empresas para la prestación de servicios públicos municipales, estrictamente relacionadas con el ejercicio de sus competencias.

Dichas atribuciones superan largamente a las de los entes autárquicos, por ejemplo, el dictado a través de normas de sustancia legislativa, resoluciones municipales, en el ámbito de su competencia, que es el punto en discusión para el análisis acá presente, ya que la resolución municipal que crea la empresa pública del dominio de la municipalidad presenta atribuciones que superan largamente a las de los entes autárquicos, pues engloba funciones legislativas, que a pesar de encontrar una primer respuesta a través del art .2 de la Ley N° 40 (2013), parece revivir la teoría de la zona de reserva normativa para la administración. Zona de reserva que debe ser puesta en in-

certidumbre, pues la posibilidad de creación de empresas públicas a través de la misma Ley N°40 presenta imprecisiones en los elementos dinámicos de personal, capital, material y técnica que permiten organizar a la persona empresaria pública, además de encontrarse referencias un poco más claras a través del art. 4 literal c de la Ley N° 550 (2005) y lo dispuesto en el art. 132 de la Constitución nicaragüense (Cn, 2014) sobre la configuración empresarial pública a través de normas jurídicas autónomas.

La Ley de Municipios de Nicaragua y su reglamento establecen que los Municipios podrán crear empresas, las cuales podrán ser mixtas, es decir, que podrán contar con participación de capital privado, pero es importante plantear al respecto, que el principio de reserva de ley despliega su eficacia sobre las fuentes del Derecho al establecer un límite, un mandato al legislador que éste no puede vulnerar, y establece a la vez límites y mandatos a la potestad del Estado. Así, el principio de reserva de ley impone al Poder Ejecutivo y gobiernos locales unas limitaciones, unas fronteras negativas o por exclusión, e impone a la vez al Poder Legislativo unas obligaciones positivas a las que no puede renunciar, y que en el caso en análisis el Poder legislativo nicaragüense no ha hecho, pues ya el art. 4 literal c de la Ley 550 de Nicaragua (2005) establece en relación a la creación de empresas del dominio del Estado:

Empresas del Estado. Son aquellos sujetos del dominio comercial del Estado que gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios. Son creados por ley, la que determina los fines específicos (servicio público o actividad comercial) que dichas empresas deben perseguir así como el ámbito territorial al cual deban sujetarse. Excepcionalmente, podrán financiarse total o parcialmente con fondos del Presupuesto General de la República. Las empresas del Estado se sujetan al control tutelar de la entidad u organismo estatal al cual se encuentra adscrita.

Evidentemente el conflicto existente entre las disposiciones normativas entre la Ley N° 40 y la Ley N° 550 sobre la forma de creación de una empresa del dominio del Estado no se reduce únicamente al aspecto municipal, pues verbigracia de lo anterior, la configuración jurídica sobre los aspectos portuarios en el sistema normativo nicaragüense presentan el mismo panorama, pues de conformidad a lo establecido en la Ley General de Puertos de Nicaragua, Ley N° 838 (2013), específicamente en su art. 23 de funciones y atribuciones de la Empresa Portuaria Nacional (EPN) en su numeral 26 establece: *“Proponer al Presidente de la República para su autorización, la creación de las empresas que sean necesarias para el cumplimiento de los fines y objetivos de la EPN...”*. (Cursiva es de los autores).

Tenor que a la luz del análisis del tema en estudio, sería objeto de un desmedido examen para comprender los alcances de aplicación de dicho mandato, pero que para los fines que acá se buscan, se postulan las siguientes ideas preliminares:

- a) La autorización del Presidente de la República de Nicaragua para la creación de empresas bajo el control de EPN, ¿trae consigo revivir la teoría de la “Zona de reserva normativa para la Administración”?
- b) Dicha teoría de “Zona de reserva normativa para la Administración” establecida por el tenor mencionado, entraría en conflicto con lo estipulado en las funciones otorgadas constitucionalmente a la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua.
- c) La creación de empresas con la autorización del Presidente de la República para el control de EPN, ¿son empresas concurrenciales o no concurrenciales?
- d) El elemento subjetivo de la actividad empresarial pública no se encuentra determinado de forma expresa.
- e) Los beneficios tributarios que establece la Ley de Concertación Tributaria de Nicaragua (2012) para la EPN, art. 32.2 ¿son aplicables a las empresas creadas por EPN, todo esto, en estricto sentido, al principio sustancia sobre forma?

6. ACIERTOS Y DIFICULTADES DEL RÉGIMEN LEGAL DE LAS EMPRESAS MUNICIPALES: ÉNFASIS EN LOS ASPECTOS NORMATIVOS, PERSONALIDAD JURÍDICA Y SU FINALIDAD

Replantear el estudio y aplicación de la actividad empresarial municipal en el ordenamiento jurídico nicaragüense, requeriría revisar la actividad empresarial del Estado de Nicaragua desde las funciones del mismo. Funciones activas que corresponden a la actividad empresarial representativa, introducida constitucionalmente por la definición de economía mixta (art.104 Cn) y ejercida desde distintas formas de manifestaciones empresariales, dada la carente regulación armónica del siempre vivo fenómeno empresarial, que se traslada a la misma actividad empresarial municipal. Por lo cual se requeriría replantear tanto el sistema normativo existente desde el punto de vista general, como el régimen jurídico municipal, con el fin de que cree, configure, modifique, extinga y limite la actividad empresarial del Estado. Por ello, algunos aspectos que podrían requerir una revisión sustancial:

- a) La potestad normativa: Revivir la zona de reserva normativa para la Administración, en este caso para la municipalidad, requiere deslindar funciones y atribuir la legitimación de actuación a determinadas sedes, es decir localizar tal potestad de actuación a un nivel superior o central, con el fin de definir una supremacía a favor, precisamente de la Ley de Municipios, Ley N° 40, como norma de aplicación exclusiva distinta a la Ley N° 550, en lo referente a su art. 4 literal c, sobre la configuración empresarial pública, y esto porque entre ambas fuentes existen diferencias no sólo cuantitativas, sino cualitativas, que les otorguen naturaleza y capacidades distintas.

Al respecto, el art. 115 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Nicaragua (2007) establece en cuanto la vigencia de la ley:

Las leyes sólo se derogan o se reforman por otras leyes y entrarán en vigencia a partir del día de su publicación en “La Gaceta, Diario Oficial”, excepto cuando ellas mismas establezcan otra modalidad, la cual prevalecerá, sin perjuicio de su posterior y obligada publicación, en el Diario Oficial “La Gaceta”. Si las reformas a las leyes fueren sustanciales y así lo dispone la Asamblea Nacional, deberá publicarse el texto íntegro de la ley con las reformas incorporadas.

En este sentido el profesor Gerardo Eto Cruz (s/f: 263) manifiesta:

La voluntad del Estado expresada en la ley, pasa pues inexorablemente por un requisito esencial para su obligatoriedad; y esta es la publicación. Es imposible imaginarse la voluntad del Estado que solo obligue a los ciudadanos a cumplir la ley si es que esta no es formalmente conocida vía la publicación. En este sentido, el sigilo legislativo, o las leyes secretas, se reputan de plano inconstitucionales. Con la publicación de la norma, se produce en el sistema jurídico los efectos vinculatorios de la norma y preceptos jurídicos, pues la voluntad del Estado “se perfecciona” con la publicación.

Sin embargo, la discusión que debe plantearse para el caso de la potestad normativa para la municipalidad en el caso de creación de empresas bajo su dominio debe ser visto desde la perspectiva de la existencia de dos mandatos normativos sobre la configuración empresarial pública, partiendo de lo dispuesto en la Ley de Municipios y la Ley N° 550 en su art. 4 literal c, lo que hace remitir dicho planteamiento a la cuestión de conflictos de leyes, que debería ser resuelto de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil de Nicaragua (1904) en su Título Preliminar al establecer que:

XXXIV: La ley puede ser derogada total o parcialmente por otra ley.

XXXV: La derogación de la ley puede ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la anterior. *Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior*

XXXVI: La derogación expresa será total o parcial, según lo manifieste la ley derogatoria. *La tácita deja vigente en la ley anterior todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley, aunque ambas versen sobre la misma materia.* (Cursiva es de los autores).

Lo que en el caso en análisis debe entenderse como una derogación tácita por lo dispuesto en el art. 4 de la Ley 550 (2005) a lo establecido en el art. 58 de la Ley de Municipios y lo dispuesto en su reglamento, pues la Ley N° 550, genera una derogación tácita por incompatibilidad entre ella y la Ley de Municipios en relación a la materia de creación de empresas públicas. Sin embargo queda la discusión vigente si la especialidad de la Ley de Municipios debe imponerse a la temporalidad de la Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario.

Es necesario dejar anotado que la escueta regulación que hace el art. 4 literal c de la Ley N° 550, no contiene los elementos fundamentales para configurar la actividad empresarial pública en el ordenamiento jurídico nicaragüense, pero para el caso sujeto a estudio, evidentemente refleja que la actividad empresarial municipal sustentada sobre la base de la Ley de Municipios no es compatible con el ordenamiento jurídico vigente, y por tanto no deben de ser consideradas verdaderas empresas del dominio del Estado. El ordenamiento jurídico nicaragüense no se aparta de la posición jurídica de no encontrar fórmulas normativas consensuadas en relación a la empresa pública, produciendo complejidad al momento de establecer los lineamientos técnicos jurídicos en el cual han de fundarse los procedimientos de creación, desarrollo, organización, control, modificación y extinción de la empresa pública, pues el ordenamiento jurídico vislumbra a la empresa y a la empresa pública más como un concepto económico y no jurídico.

Al lado de ello se puede notar que la misma Ley de Municipios no cuenta con las disposiciones normativas necesarias para poder configurar lo que es una empresa pública, dado que no es la ley la que le da los atributos necesarios para la existencia de una empresa propiedad del Estado, tal como lo establece la Ley N° 550 en su art. 4 literal c (2005). Atributos como la delegación expresa de personalidad jurídica, patrimonio propio, y responsabilidad jurídica separada, ya que es a través de una resolución del Consejo Municipal que se configuran los elementos de la empresa.

b) La personalidad jurídica: Para el caso en análisis de la empresa pública es fundamental plantear la duda de Suan Rodríguez (1993), al esbozar de que sí es necesario o no que exista una persona jurídica independiente de la Administración para que pueda afirmarse la existencia de una empresa pública, porque si el titular es un ente público, como el Estado de Nicaragua, la cuestión es más dudosa y es preciso estudiar sí, para que exista empresa pública es consustancial la idea de personalidad jurídica.

La atribución de personalidad jurídica al Estado ha sido ampliamente aceptada por la doctrina y el derecho positivo, si bien distinguiéndose a veces entre personalidad jurídica interna y personalidad jurídica externa (López Guerra, 1980). En este mismo orden de ideas el art. 1 del Código Civil de Nicaragua (1904) establece que: “Es persona todo ser capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones...”.

Posteriormente, la misma normativa civil clasifica la existencia de dos tipos de personas, naturales y jurídicas, definiendo a la segunda como: “Llámen-

se personas jurídicas las asociaciones o corporaciones temporales o perpetuas, fundadas con algún fin o por algún motivo de utilidad pública, o de utilidad pública y particular conjuntamente que en sus relaciones civiles representen una individualidad jurídica.” (Art. 3).

Al hablar del Estado como persona jurídica es importante ceñirse a una particular acepción del término Estado, es decir, lo que se ha llamado el Estado-aparato, el complejo de órganos estatales con una subjetividad unitaria de poderes y deberes que se pone frente a los ciudadanos y otras personas jurídicas, públicas y privadas (López Guerra, 1980).

La evolución política nicaragüense y la correspondiente limitación del poder han venido a alterar fundamentalmente este esquema originario donde el Estado intervenía en la economía en la medida en que la iniciativa privada no satisficiera las necesidades del mercado, ya que respecto a las situaciones constitucionales en el ordenamiento jurídico nicaragüense posteriores a los años de 1987, 1995 y la del año 2014, no cabe ya llevar a cabo la ecuación consistente en postular que Administración es igual a Estado, y que Administración no puede intervenir en la economía.

En este sentido el ordenamiento jurídico nicaragüense a través de la Ley 550, art. 4 literal c (2005), establece que las empresas públicas al ser del dominio comercial del Estado gozan de personalidad jurídica, sin embargo, es importante denotar que la misma norma establece que es a través de Ley que deben ser creadas las empresas del dominio comercial del Estado, y es a través de ésta (ley) que se debe dotar de las características y fines que deben perseguir dichas empresas. Lo cual refleja que la legislación aún no encuentra claridad sobre el concepto de empresa, y mucho menos sobre la configuración dogmática y funcional de la misma, añadido a la disputa jurídica de que personalidad jurídica del Estado no es igual a personalidad jurídica empresarial pública.

Pero para el caso de las empresas del dominio de las municipalidades el panorama es mucho más complejo, ya que es a través de resolución del Concejo Municipal que se crea la empresa municipal, de conformidad al art. 97 del Reglamento de la Ley N° 40, el cual establece que la resolución creadora deberá contener:

- La denominación, domicilio y duración de la Empresa.
- Los objetivos de la misma y sus órganos de Gobierno y Administración.
- El capital de la Empresa y la contabilidad de la misma,

que siempre deberá llevarse por partida doble y el fondo de reserva que deberá constituirse.

- La forma de liquidar la empresa, en caso de quiebra, disolución, fusión u otras formas de extinción deberán expresar el destino de los activos y pasivos.

Contenido que carece de la delegación expresa de personalidad jurídica, lo que genera que la anómala empresa municipal no posea personalidad derivada de la Administración Pública, lo que deja latente afectaciones patrimoniales al Estado por las obligaciones contraídas por dichas empresas municipales. La identificación entre Administración y Estado ha forzado a la doctrina del Derecho Público a explicar la personificación de la Administración Pública, a expensas de la personificación del Estado. En efecto, tal explicación, partiendo de la perspectiva que se ha llamado procesalista del Derecho Administrativo, se ha basado en la negación expresa de la personalidad jurídica del Estado, rechazando así el punto teórico de partida que en el Derecho Público de otros países constituye la personalidad jurídica estatal (López Guerra, 1980).

Baena citado por López Guerra (1980: 29) concibe al Estado como “un vasto complejo organizativo que por medio del Derecho se parcela en personificaciones”, pero hasta el momento tal punto de vista administrativista sobre el Estado, desde una óptica “procesalista”, ha encontrado su más explícita exposición en la obra de los profesores Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, obra que desarrolla expresamente una teoría jurídica del Estado sobre la base del Derecho positivo actual, partiendo del dogma de la personalidad de la Administración y la no personalidad jurídica del Estado en el plano interno.

En palabras de López Guerra (1980: 29) la teoría de García de Enterría y Tomás Ramón Fernández puede resumirse en los siguientes aspectos en cuanto a la personalidad jurídica:

“La personalidad del Estado en su conjunto es sólo admisible en el seno de la comunidad de los Estados (...) Desde el punto de vista del ordenamiento interno no aparece en cambio esa personalidad un tanto mística del Estado, sino sólo la personalidad propiamente jurídica de uno de sus elementos: la Administración Pública” (López Guerra, 1980: 29).

“El Parlamento, más que órgano del Estado, es un órgano del pueblo, auténtico titular de ‘la propiedad del poder’” (López Guerra, 1980: 29).

Al respecto, conviene decir que el Código de Comercio de Nicaragua (1914) en su art. 6 establece el concepto legal de comerciante o empresario individual, entendiéndose por éstos “los que se ocupan ordinaria y profesionalmente en alguna o algunas de las operaciones que corresponden a esta industria”. Sobre este concepto, el Anteproyecto de Código Mercantil de Nicaragua (2015) establece que “comerciante es toda persona empresaria que ejecuta actos de comercio. Su carácter de tal se determina por ejecutar de forma habitual dichos actos” (Artículo VII. Definiciones, párrafo 4). Claro está que en el caso del empresario público dicho concepto legal (Código de Comercio vigente de la República de Nicaragua) deberá ser aplicado en la medida en que este ejerza actividades mercantiles, pero para la materia acá en estudio, es sumamente necesario que el empresario público goce de personalidad jurídica derivada de la Administración.

Por lo cual, la duda planteada por Suan Rodríguez (1993), de si la empresa pública debe poseer personalidad jurídica derivada expresamente de la Administración Pública y no utilizar la misma, la respuesta es sí. Dado que es necesario que la voluntad representativa del Estado (Asamblea Nacional) derive solemnemente la personalidad jurídica de la Administración desde su aspecto interno para poder permitir que la misma Administración intervenga de forma directa en la economía. Por tanto, parece bien decir que las empresas creadas por la municipalidad con fundamento en la Ley de Municipios no constituyen empresas públicas, pues no cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y responsabilidad separada.

Asimismo, las empresas públicas municipales con participación privada (empresa mixta), creadas bajo el seno de las disposiciones de la Ley de Municipios no cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y responsabilidad separada. La práctica bancaria nicaragüense ha reconocido la falla normativa en relación a este tipo de empresas, por lo cual al momento de otorgar créditos, las responsabilidades son asumidas directamente por la municipalidad, pues no autorizan aperturas de cuentas a nombre de dichas empresas municipales, sino lo que realizan es la apertura de un nuevo producto bancario en la cuenta de la municipalidad junto a la razón social de la empresa (v. gr. Alcaldía de Managua/Empresa Textiles Milenium).

c) *La finalidad empresarial*: La profesora Arenas Alegrías (2013) plantea un tipo de clasificación de la actividad empresarial del Estado en relación a su incidencia en el mercado, denominando a la empresa como concurrencial y no concurrencial atendiendo a su objetivo final, es decir si satisface intereses de carácter general.

Para poder determinar con claridad si la empresa de dominio del Estado satisface esos intereses de carácter general se debe realizar un análisis que es propio del seno de la labor legislativa, pues es en la discusión de la norma creadora de la empresa pública que se establecerá un escrutinio rígido sobre la actividad que desarrollará y si su finalidad es verdaderamente de satisfacción de interés general y no material de la Administración. Los elementos planteados por la experiencia europea sobre determinación de finalidad empresarial estatal serán de mucha utilidad dada su practicidad: a) accesibilidad de los usuarios a tales actividades, b) la obligación de pagar un precio razonable y c) el establecimiento de una garantía de calidad en la prestación del servicio.

El punto anterior, se conecta decisivamente con las limitaciones a la actividad empresarial del Estado y la posibilidad de rememorar el principio de subsidiariedad sobre las parcelas de intervención representativa. Sin embargo, no es necesario reaparecer conceptualmente el principio mencionado, pues hay suficiente base constitucional en el ordenamiento jurídico nicaragüense para que el mismo Estado limite su propia actividad empresarial, atendiendo al denominador fundamental que es: “satisfacción de interés general”, pues la función social del Estado como modulador de la libertad de empresa, trae como resultado la concreción del reconocimiento de la propiedad privada en el sector empresarial, y la intervención representativa del Estado en la economía como garante del principio de libertad de empresa. (Sentencia Tribunal Constitucional Español 88/196, 1 de Julio y Art. 104 Cn).

De igual manera la limitación de la actividad empresarial estará dada con éxito en el seno legislativo, que es el lugar más idóneo para su determinación, dado los actores que intervienen en su creación normativa.

CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS DE MEJORAS

- El sistema jurídico-legislativo nicaragüense ha acogido, la noción de empresa pública, bajo formas subjetivas disímiles tales como “entes gubernamentales”, “servicios administrativos”, “entidades descentralizadas”, incluyendo a la anómala “sociedad anónima pública”, entre otras, lo cual podría generar una serie de inconsistencias en su conformación, tratamiento jurídico e incluso en el ejercicio de su finalidad empresarial.
- La tesis del interés general como legitimación causal de la iniciativa pública en el mercado opera en definitiva con una distinción que no está explícita ni implícita en la norma constitucional, y por ello no es correcto afirmar que en ésta, la iniciativa privada puede desarrollarse libremente mientras no esté en contradicción con el interés general, en tanto que la iniciativa pública tiene que realizar necesariamente fines de interés general.
- Desde la perspectiva municipal, la conformación de empresas públicas, según el Reglamento de la Ley de Municipios de Nicaragua, se realiza por resolución del Consejo Municipal respectivo, lo cual podría entrar en conflicto con la normativa que regula la Administración Financiera y del Régimen Presupuestario del Estado, la cual determina que sea por ley, cuestión que podría originar un posible conflicto entre normas jurídicas, así como la probable reforma táctica de la primera por los efectos de la segunda, lo cual es únicamente corregible por la aplicación de la autonomía municipal, pero sobre todo por el principio de ley especial sobre general, desde el punto de vista práctico o de hecho, no así de derecho.
- El fenómeno municipal de creación de empresas públicas sin mediar una ley, se repite en otras materias relacionadas, como la de carácter portuario, en la cual incluso se dejaría bajo la autorización del Presidente de la República, quien únicamente puede emitir Decretos, por lo cual se entendería que dicha autorización debería realizarse ejerciendo la iniciativa de ley que tiene tan alto funcionario.
- En Nicaragua, persiste un vacío en la regulación jurídica del contenido de la resolución municipal para la creación de empresas públicas municipales y privadas municipales en cuanto su conformación, registro y operatividad, sin olvidar aspectos propios de su personalidad jurídica, patrimonio propio, responsabilidad jurídica y su finalidad empresarial, lo que podría producir dudas sobre su misma existencia, tal y como se ha afirmado, así como afectaciones patrimoniales por las obligaciones contraídas por las mismas, aspectos que propugnan por un replanteamiento integral de la normati-

va municipal con la finalidad de regular los mismos con mayor precisión.

- Se necesita construir un concepto jurídico de empresa que posea contornos precisos, unitarios y, por tanto, válidos para todas las disciplinas jurídicas.
- La gobernanza de la empresa pública municipal podría encaminarse en el desarrollo y aplicación de prácticas de Gobierno Corporativo con el fin de lograr un óptimo desempeño empresarial, prácticas que incluirán el relacionamiento y la necesaria coordinación entre la empresa sus filiales y subsidiarias.
- Cabe señalar que la propuesta de definición del Proyecto del nuevo Código Mercantil nicaragüense, no llena el vacío normativo señalado, respecto al tratamiento jurídico de la empresa pública municipal, ni establece, al menos, algún tipo de relación de índole supletorio respecto a la normativa municipal ante la aplicación del principio de legalidad que caracteriza al Derecho Administrativo en general y al Municipal en particular.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alonso Ureba, A. (1985). "La empresa pública". Madrid. Extraído de la base de datos Vlex.com.

Areas Alegría, C. (2013). "El sector público económico de ámbito estatal: su régimen jurídico y actual". Extraído de la Base Vlex.com con fecha 11/03/2016.

Areas Alegría, C. (2013). "Las sociedades públicas, Régimen Jurídico y el replanteamiento actual". Ed. Dykinson. Madrid. Extraído de la base de datos Vlex.com.

Asamblea Nacional (1904). "Código Civil de la República de Nicaragua". Publicado en La Gaceta Diario Oficial No. 2148 del 5 de febrero de 1904.

Asamblea Nacional (1995). "Ley N° 200. Ley General de Telecomunicaciones y Servicios Postales". Publicada en La Gaceta Diario Oficial N° 154 el día 18 de Agosto de 1995.

Asamblea Nacional (1996). "Ley N° 185. Código del Trabajo". Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 205, del 30 de Octubre de 1996, y sus reformas.

Asamblea Nacional (2005). "Ley N° 550. Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario". Publicada La Gaceta Diario Oficial N° 167, el día lunes 29 de agosto de 2005.

Asamblea Nacional (2007). "Ley N° 606. Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua". Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 26 del 06 de Febrero del 2007.

Asamblea Nacional (2012). "Ley N° 40. Ley de Municipios". Publicada en La Gaceta Diario Oficial N° 155, el día 17 de agosto de 1988. Cuyo texto de la ley fue reformado y refundido, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 162 del 26 de agosto de 1997. Además esta ley contiene una reforma a través de la Ley No. 792, aprobada el 31 de Mayo del 2012 y publicada en La Gaceta Diario Oficial No 109 del 12 de Junio del 2012. Asamblea Nacional (2013). "Ley N° 838. Ley General de Puertos de Nicaragua". Publicada en La Gaceta Diario Oficial N° 92, el día 21 de mayo de 2013.

Asamblea Nacional (2014). "Constitución Política de la República de Nicaragua". Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 32 del 18 de febrero del 2014.

Barcelata Chávez, H. (1997). "Intervencionismo Estatal y Economía Mixta". Revista Economía N° 1, Vol. 1, pp. XX.

Barrera Zapata, R. (1998). "Desregulación, simplificación y nueva técnica en el servicio público". *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, N° 61. Extraído de la página web <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros> el día 28/04/2016.

Bisbal Méndez, J. (1992). "Servicios Públicos e iniciativa económica pública". Madrid.

Blázquez, F. (s/f). "A vueltas con el concepto de empresa: La empresa comunitaria y la empresa pública". Extraído de la base de datos Vlex.com.

oseta Point, M. (1996). "Las empresas públicas en forma de sociedad anónima". RDM, vol. XLI. N° 1000. Extraído de la base de datos Vlex.com.

Cáceres, P. (2015). "Gobierno, autonomía y Democracia Local. Apuntes para una teoría normativa". RIEM, N° 12, pp. 197-215.

Calvo García, L. (1998). "El nuevo paradigma de la intervención pública. Las privatizaciones". *Cuadernos de Relaciones Labores*. N° 13. Extraído de revistas.ucm.es/index.com con fecha 11/03/2016.

Cassagne, C. (2010). "Entidades descentralizadas y Empresas Públicas". Tomo I, Derecho Administrativo. La Organización del Estado y las empresas públicas. Extraído de la base de datos Vlex.com.

Castro Estrada, J. (2002). "La teoría del servicio público en el derecho Mexicano". *Colección Facultad de Derecho*. Extraído de la página web <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros> el día 28/04/2016.

Clavel Salazar, H. M. (2015) "Una visión al proceso de elaboración de las Cartas Orgánicas Municipales en Bolivia". *Revista Análisis e investigaciones. Gestión municipal en el Estado plurinacional*, (5), pp. 9-40.

Comisión Europea. (1980). "Derecho Comunitario Europeo, Directiva 80/732/CE, 25 de junio de 1980." Recuperado el día 12 de junio de 2017. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:l26099>.

Dromi, R. (2007). "Autonomía municipal". Ciudad de Argentina ed. Extraído de la base de datos Vlex.com el día 18 de julio de 2016.

Fernández Ruíz, J. (2011). "El papel de las empresas públicas en los mercados donde coexisten con empresas privadas". Vol. XXIX. Núm. 86, *Revista Estudios Sociológicos*, México.

Florio, M. (2014). "Empresas públicas contemporáneas en una perspectiva global: teoría y evidencia". *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, (60), pp. 1-44. Recuperado el 19 de septiembre de 2016 de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/060-octubre-2014/Florio.pdf>.

Font Galán, J. (2007). *La empresa en el Derecho Mercantil*. Barcelona, Ariel. 1era edición.

Gil Canales, A. (S/f). "El sector público empresarial desde la perspectiva de la Unión Europea". *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Extraído de la base de datos Dialnet con fecha 11/03/2016.

Guajardo Soto, G. (2013). "Empresas públicas en América Latina: Historia, conceptos, casos y perspectivas". *Revista de Gestión Pública*, II (1), pp. 5-24. Recuperada el 19 de septiembre de 2016, de http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_1/Guajardo.pdf.

Hernández, J. (2010). "La regulación económica de actividades de interés general y la vuelta al modelo estatistas". Ed. Palestra. Extraído de la base de datos Vlex.com.

López Guerra, L. (1980). "Sobre la Personalidad Jurídica del Estado". *Revista del Departamento de Derecho Político*, Núm. 6. Primavera, pp. XX.

Madeglia, R. (S/f). "Elementos de Derecho Constitucional Económica". Extraído www.derecho.uba.or 11/03/2016.

Martínez Andrade, J. C. (2014). "Gobierno, administración y desarrollo humano en los gobiernos locales". *Revista de Administración Pública*, XLIX (134), pp. 91-109. Recuperado el 20 de septiembre de <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap134.pdf>.

Ministerio de Fomento Industria y Comercio de la República de Nicaragua. (2006). "Tratado de Libre Comercio entre La República Dominicana - Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA)". Recuperado el día 12 de junio de 2017. <http://www.mific.gob.ni/enus/comercioexterior/acuerdoscomercialesvigentes/caftadr.aspx>.

Ministerio de Fomento Industria y Comercio de la República de Nicaragua. (2015). "Anteproyecto de Código Mercantil de la República de Nicaragua". Recuperado el día 19 de septiembre de 2016. www.mific.gob.ni/LinkClick.aspx?fileticket=7nD8G-7qR_MA%3D&tabid.

Morales, F. (1990). "La empresa pública en América Latina, origen, desarrollo y crisis: el caso de Chile". *Revista de Administración Pública*. N° 77, pp. XX.

Nava Negrete, A. (1965). "Empresa pública y Sociedad Anónima de Estado". *Revista de la Facultad de Derecho de México*. T. XV. N° 57, pp. XX.

Radbruch, G. (1962). "Arbitrariedad legal y derecho suprallegal". Buenos Aires, Abeledo-Perrot, trad. de M. I. Azaretto de Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht.

Retortillo Baquer, M. (1988). "Derecho Administrativo-económico". Tomo I. Madrid.

Rojas M. R. (2010). "La empresa como objeto de negocios jurídicos: énfasis en la compraventa de empresas". *Revista de Derecho*, Universidad Centroamericana. UCA. 2ª época, pp. XX.

Rojo Fernández, A. (1983). "La sociedad de responsabilidad limitada. Problemas de política y de técnica legislativas". *Revista General de Derecho*, N° 603, 1994, págs. 12877-12909.

Ruiz Dueñas, J. (s/f). "La economía mixta". Extraído de la revista de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/650/14.pdf>

Signes de Mesa, J. (s/f). "Derecho de la competencia, empresas públicas y derechos exclusivos". Folleto impreso.

Suan Rodríguez, C. (1993). "La empresa pública bajo forma societaria. ¿Supone su

régimen, jurídico una derogación del derecho común de sociedades? El problema de su control". *Academia Sevillana del Notariado*, Tomo 7, pp. 13-52. Extraído de la base de datos Vlex.com.

Trías de Bes, X. (2002). "La sociedad de Responsabilidad limitada Unipersonal pública". *Derecho de Sociedades. Libro en homenaje a Fernando Sánchez Calero. Volumen IV*. Mc GrawHill.



EXPLORACIÓN DE PATRONES POLÍTICOS SUBNACIONALES EN CIUDADES INTERMEDIAS DE CHILE. IDEAS SOBRE EL AUTORITARISMO DUAL

EXPLORATION OF SUBNATIONAL POLITICAL PATTERNS IN INTERMEDIATE CITIES OF CHILE. IDEAS ON DUAL AUTHORITARIANISM

Francisco Vega Duarte¹
María José Grego Candia²
Recibido: 25/10/2016
Aceptado: 10/01/2017

RESUMEN

Se exploran patrones políticos subnacionales en Chile, a partir de las diferencias entre ciudades intermedias y áreas metropolitanas. Se procesaron datos de la Encuesta Lapop del 2014 con SPSS, generando resultados para datos descriptivos univariados. La hipótesis es que las ciudades intermedias presentan tipo de culturas políticas diferentes a las áreas metropolitanas, siendo más autoritarias y estado-dependiente las ciudades intermedias, y mayormente indiferentes a la democracia e individualistas las áreas metropolitanas. La hipótesis no se valida, ya que tanto en las ciudades intermedias como en las áreas metropolitanas se dan condiciones de autoritarismo, pero con diferentes características, uno derivado de los procesos de construcción de un estado nacional benefactor y otro depositario de las condiciones de emergencias de mercantilización de los servicios públicos. Se concluye la existencia de un dualismo autoritario, siendo estos espacios con pocas condiciones para la reproducción y defensa de la democracia.

1. Magíster en Gobierno y Sociedad (UAH). Departamento de Sociología y Ciencia Política, Universidad Católica de Temuco, Temuco, Chile. Contacto: fovegaduarte@gmail.com

2. Programa Magister en Gestión e Innovación en Turismo, Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile. Contacto: mjgrego@gmail.com

PALABRAS CLAVES: ciudades intermedias, áreas metropolitanas, patrones políticos, política subnacional, autoritarismo dual.

SUMMARY

This paper explores the subnational political patterns in Chile, based on the differences between intermediate cities and metropolitan areas. Data from the Lapop Survey of 2014 were processed with SPSS, generating results for univariate descriptive data. The paper tests the hypothesis that intermediate cities present different types of political cultures from metropolitan areas. While intermediate cities are expected to be more authoritarian and state-dependent, metropolitan areas are expected to be mostly indifferent to democracy and individualistic. The hypothesis is rejected, since in both intermediate cities and metropolitan areas there are conditions of authoritarianism, but with different characteristics, one derived from the processes of construction of a national welfare state and another depositary of the emergency conditions of Commodification of public services. The paper finds an authoritarian dualism, which hinders conditions for the reproduction and defense of democracy.

KEYWORDS: intermediate cities, metropolitan areas, political patterns, subnational politics, dual authoritarianism.

1. INTRODUCCIÓN

Fue en el contexto de una invitación al seminario desarrollado por una universidad chilena en Santiago y Temuco sobre Ciudades Intermedias en Chile, donde nació la idea por explorar patrones políticos subnacionales en Chile, centrado en ciudades intermedias (CI). Sin embargo, fue en el proceso de investigación que comenzó a aparecer la necesidad de identificar formas de comparación de datos, lo que llevó a identificar patrones políticos en áreas metropolitanas (AM). Uno de los aspectos relevantes de estas unidades de análisis, deriva de que “la producción se concentra en las grandes ciudades, las provincias avanzadas y las naciones ricas. La mitad de lo que se produce en el mundo cabe en el 1,5% de la superficie del planeta” (Banco Mundial, 2009: 5). En cuanto a la relevancia política de comparar ambos casos, pero haciendo énfasis en las ciudades intermedias, está en la medida que ofrecen ser escenarios de disputas políticas diferentes, implicando con ello patrones de prácticas, costumbres y valores políticos diferentes, pero quizás complementarios dentro de las lógicas de

tomas de decisión e implementación de instituciones, procesos y políticas.

Esto implica asumir que ambas condiciones socio-espaciales tienen características propias, teniendo a priori la noción relativamente general en los estudios urbanos, que las CI disponen características a medio camino, mediando, en tanto forma y localización, entre los espacios rurales con las AM. A partir de esta condición, es que surgió como necesario desde las ciencias políticas explorar patrones políticos utilizando para ello datos secundarios de estudios de opinión pública, a fin de pesquisar formas de percepción sobre políticas públicas, así como en torno a una serie de imágenes sobre la política, lo político y las políticas.

No ha sido un campo muy desarrollado este tipo de trabajos en las ciencias políticas, no existe un desarrollado diverso de modelos que estudien este tipo de unidades o entidades político territorial. Esto se explica, sugieren comparativistas, por la tradición estadocéntrica de la propia disciplina que ha subvalorado estos espacios. “Las dimensiones geográficas del conflicto -entre centro y periferia, niveles de gobierno y actores organizados regionalmente- no han sido suficientemente analizadas” (Gibson, 2007: 167).

Sin embargo, han existido avances desde los modelos de la política subnacional, los cuáles asumen la relevancia de estudios a estados, provincias, regiones, comunas como fenómenos pertinente de investigación científica (Behrend, 2012, Giraudy, 2011, Gervasoni, 2009, Escolar, 2013). Desde un punto de vista de los estudios urbanos, regionales y geográficos se ha avanzado de manera mucho más rápida, existiendo una amplia literatura sobre el fenómeno de las CI o medianas, así como sobre AM, sus tipologías, ventajas y desventajas.

En el presente artículo se busca articular una reflexión exploratoria articulando ambas tradiciones académicas, a fin de identificar ciertos patrones propios de las CI y AM, así como hacer dialogar un conjunto de hipótesis que emergen en los procesos de investigación, ya que desde la Ciencia Política el área de la política subnacional asume que tensión entre democracia (nacional) / autoritarismo (subnacional), y por otro lado, en el ámbito de los estudios de CI, estos asumen ciertas ventajas socio-territoriales que harían acceder a mejores niveles de calidad de vida y más democráticos.

Se pretende responder las siguientes preguntas:

¿Cuál es la percepción política en las ciudades intermedias (CI) y áreas metropolitanas situadas (AM) en Chile?

¿Qué tipo de patrones de comportamiento político es posible encontrar en las ciudades intermedias (CI)?

¿De qué manera es posible señalar que estas unidades espaciales presentan evidencias diferentes a los casos de las áreas metropolitanas (AM)?

Como forma de contrastar los datos es que metodológicamente se ha optado por comparar datos de las CI chilenas con los datos de las AM, teniendo como parámetro de comparación medias de una serie de preguntas de opinión pública. Los datos a analizar corresponden a la encuesta Lapop³ del año 2014, la cual se procesó con SPSS y luego Excel, obteniendo datos generales, filtrados por ambas unidades de análisis⁴.

La hipótesis del artículo es: “las ciudades intermedias presentan tipo de culturas políticas diferentes a las áreas metropolitanas, siendo más conservadoras y estado-dependiente las ciudades intermedias y mayormente democráticas e individualistas las áreas metropolitanas, derivado de formas de política subnacional autoritaria”.

Se busca de esta manera aportar a lo que Shapiro denomina a la “problematización de la redescripción” (Shapiro, 2005: 616), esto es, impulsar un programa de investigación volcado a lo subnacional de manera heterodoxa, utilizando entre otros modelos, los enfoques de la teoría democrática de Whitehead (2011), el cual señala: “propongo un correctivo: consultar a la biología moderna como fuente alternativa, igualmente científica, de razonamiento por analogía (Whitehead, 2011: 402). Por esta razón, “tales metáforas biológicas pueden compararse al menos de manera limitada con la comprensión moderna de la democracia como un emprendimiento colectivo fundado en la creatividad, la adaptabilidad y la capacidad de cooperación y especialización de los ciudadanos individuales que constituyen la base indispensable de toda organización política democrática” (Whitehead, 2011: 414). Entender las CI y AM como comunidades políticas inmersas en patrones políticos autoritarios en escalas subnacionales, implica proponer mecanismos de calibración, que implica entre otras cosas democratizar estos espacios, en tanto elección de autoridades como capacidad de autorregulación de la implementación de políticas.

3. <http://www.vanderbilt.edu/lapop/chile.php>

4. Se agradece al Observatorio Regional de la Universidad Católica de Temuco por la autorización del uso de la base de datos.

Una justificación para el desarrollo de este artículo y el programa de investigación que pretende desarrollar nace de que las ciudades intermedias son tan inespecíficas y plásticas, como es la democracia para los estudios sobre democratización, por lo que es desafío de las ciencias que estudian estos casos aportar a los procesos de calibración e identificación de flujos a seguir. “Esta discrepancia sentida entre las condiciones reales y las ideales es el motor de todos los procesos de democratización y obliga a los comparativistas a incorporar consideraciones sobre la calidad de la democracia en sus ejercicios de calibración” (Whitehead, 2011: 403). Para una posterior publicación se espera identificar patrones y casos de CI y AM, ya que se asume que no todas tendrían en mismo patrón. Esto, ya que “la manera en que la literatura de democratización abarca solo parcialmente a este fenómeno empírico y de la relación existente entre la democratización subnacional y las instituciones territoriales”. (Gibson, 2007: 165) y en el fondo, cada territorio y su sociedad moldea las instituciones localizadas, así como pautas de sus prácticas.

2. CONCEPTOS

Trabajar patrones políticos, implica asumir posiciones con respecto a los regímenes y sistemas políticos. Sugerimos como punto de partida, asumir la democracia como una práctica. “El giro que implicaría modelar la democracia como una práctica viviente permanentemente dirigida hacia la autopreservación y propagación brinda una lógica más clara para los estudios comparativos al centrarse en la “calidad” relativa de la democracia en distintos conceptos” (Whitehead, 2011: 401). En el modelo metabiológico, el esquema de causa/efecto de las variables independientes y dependientes es reemplazado por un modelo de flujo en distintos contextos. “Se supone que los sistemas distribuidos en movimiento exhibirán tanto estabilidad como cambio a medida que atraviesan un ‘ciclo de vida’ en una variedad de contextos” (Leydesdorff, 2000: 279-280). Esto implica una dialéctica de especificidad y plasticidad, y no un reduccionismo causal (Rose, 2005: 18). Así mismo implica, comprender que “como una planta en tierra inhóspita, un régimen democrático podría adaptarse y sobrevivir, pero sólo tomando en cuenta las realidades locales (...) La viabilidad nos permite al menos explorar en qué medida una variante de este tipo de la democratización podría ser capaz de reproducirse y defenderse” (Whitehead, 2001: 7). Sin embargo, como señala Gibson (2007), “en cualquier comunidad política, los conflictos tienen lugar en el interior de una jerarquía de organizaciones y arenas territoriales. En los sistemas de gobierno territorial a gran escala, las instituciones políticas se encuentran enredadas en múltiples arenas. De

esta manera, las estrategias de control político nunca quedan limitadas a un único territorio". (Gibson, 2007: 167).

Ante la existencia de élites que pretenden influir y controlar incluso agendas de investigación, Gervasoni (2011) a la pregunta por la importancia de estudiar lo subnacional, responde, "la primera es normativa, y argumenta que es éticamente inaceptable que los ciudadanos de un mismo país gocen en diferente medida de los derechos políticos que les garantiza la constitución dependiendo del lugar donde residen. Una auténtica democracia debe ser territorialmente homogénea (un objetivo no fácil de lograr aún en países desarrollados, como ilustra la experiencia del sur estadounidense). En segundo lugar, debe advertirse que aunque los gobiernos subnacionales son menos autónomos que los nacionales, no necesariamente son menos importantes. En Argentina y muchos países de la región una gran (y creciente) proporción del gasto público, y por tanto de la acción estatal, es ejecutada por provincias y municipios" (Gervasoni, 2011: 76-77).

El emergente sistema territorial en Chile está configurando sistemas de ciudades y nuevas formas de urbanización, condicionando a las ciudades intermedias. Esto ha originado una rica literatura para tipologizar (Jordan, 2003, Olave, 1995, Maturana, 2015), líneas interpretativas, criterios de magnitud y cualidades; estas últimas vinculando la experiencia a nivel global por comprender cómo las magnitudes inciden en las condiciones nacionales. Dirán algunos, a nivel general que "resulta que en algunos casos las ciudades medianas ofrecen más ventajas para la localización de negocios que las capitales nacionales debido a su proximidad a los recursos de materias primarias o los productos básicos, a los corredores supranacionales o a grandes aglomeraciones metropolitanas" (Stadel, 2001: 8). En el documento sobre las «Ciudades Intermedias y Calidad de Vida. Conceptos Básicos» (1995) publicado por un equipo de científicos de la Universidad del Biobío, se da un número de definiciones y características de las ciudades intermedias. Siguiendo a Olave et al:

"A modo de conceptualización se puede establecer que las ciudades intermedias o ciudades medias corresponden a realidades territoriales caracterizadas por: primacía de las relaciones y funciones urbanas; distintas formas de relación con los entornos rurales regionales en que se inscriben; tamaño medio poblacional en relación con la estructura nacional del país que le corresponde; nivel de especialización económica- productiva suficiente y una perspectiva de desarrollo posible en función de los factores antes mencionados" (Olave et al 2001: 76).

Carrión (2014) llama capacidad de ensamblaje al rol de las CI. “El ensamble tiene cuatro modalidades: interacción de infraestructuras (ensamble funcional), de territorios (ensamble multinacional), de medios globales (ensamble global) y de base material de existencia de la ciudad (ensamble urbano)” (Carrión, 2014: 50). Dadas estas modalidades, podemos decir, siguiendo a Maturana et al. (2015), que “las ciudades medias también están sujetas a la presión ejercida por los actores políticos elegidos en cargos de gestión y representación de estos centros urbanos” (Maturana et al, 2015: 18).

Maturana et al. (2015), destaca además la capacidad de intermediación. “Las ciudades intermedias son centros urbanos que presentan un dinamismo destacables en el sistema urbano y que ejercen funciones de intermediación, las cuales son posibles de definir cómo el conjunto de actividades de una ciudad que tiene un impacto sobre la organización espacial del sistema, así como sobre el flujo de personas y mercancías, las cuales impactan en procesos de cooperación y dependencia bajo una lógica de competencia, pero cuya dinámica de interacción entre diferentes ciudades (o territorios) se establece bajo una razón de dominación de una ciudad intermedia sobre otra, no obstante el grado de cooperación que puedan desarrollar” (Maturana et al., 2015: 31).

En una revisión de estudios realizada por Francisco Maturana (2015), se constata que de los 35 artículos realizados en Chile sobre CI, ninguno se centra en patrones políticos vinculados a costumbres, prácticas y valores políticos. Solo tangencialmente se tocan temas de políticas públicas, vistos más bien desde las ciencias sociales como problemas sociales, asociados a expansión urbana y sus efectos en procesos de segregación, contaminación y sustentabilidad.

En cuanto a las AM, estas han sido un tipo de unidades de análisis relevantes para el estudio en la geografía y estudios urbanos, dado que:

“Esa reestructuración metropolitana, que en su dimensión urbana y territorial encuentra referencias en las formas actuales de producción inmobiliaria, viene alterando la relación entre lo público y lo privado, influyendo con ello en la gestión de las modalidades de crecimiento de la metrópoli” (Hidalgo et al, 2008: 2).

Desde el punto de vista demográfico, “En el caso chileno, en esta evolución, durante los últimos años un conjunto de obras públicas han influenciado de modo notable, sobre todo en lo que dice relación con los accesos viales principales y vías de alta circulación, la movilidad residencial de los sectores de

ingresos medios y altos con los consiguientes cambios en el paisaje urbano e interurbano nacional que ello implica. En este sentido, bajo el esquema de las «concesiones viales» el sector privado ha comenzado movilizarse en búsqueda de rentabilidades atractivas para sus inversiones, potenciando la expansión física de las áreas metropolitanas y de las ciudades intermedias” (Hidalgo et al, 2008:3).

Estas condiciones urbano-territoriales son necesariamente relevantes de explorar en cuanto a sus condiciones políticas, ya que si poseen particularidades, estas debieran estar inscritas en sus patrones políticos. Volviendo a la política subnacional, es pertinente identificar para el caso chileno como opera por ejemplo el clivaje democracia/autoritarismo, ya que como señala Gervasoni (2011):

“Los caciquismos, caudillismos y coronelismos que pueblan los manuales de historia latinoamericana parecían sobrevivir en el nuevo contexto, lo cual atrajo la atención de periodistas y académicos. Al mismo tiempo, el libre funcionamiento del federalismo en algunos países y la creciente descentralización en casi todos hicieron evidente la importancia política y económica de las unidades subnacionales, a menudo a cargo de políticas públicas claves tales como la educación básica. En consonancia con estos procesos la ciencia política mundial, con un muy importante aporte latinoamericano, comenzó a ‘mirar hacia abajo’, es decir, hacia las provincias, estados, departamentos y municipios en los que transcurre buena parte de la actividad política” (Gervasoni, 2011: 76).

Particular atención ha prestado la política comparada a las diferentes escalas y espacios de la política subnacional, señalando que:

“Este modelo teórico revela una dinámica estratégica que da lugar a diversas tácticas territoriales desplegadas tanto por el gobierno provincial como por la oposición en las arenas locales y en el ámbito nacional. En el autoritarismo subnacional la continuidad y el cambio no son producto solamente de causas locales, sino también de las interacciones entre la política provincial y el sistema territorial nacional en el que ésta se encuentra inmersa” (Gibson, 2007: 164).

Uno de los patrones descritos hoy por la ciencia política señala la existencia de Regímenes Subnacionales No Democráticos (RSND). “En los últimos años, numerosos analistas de política comparada han comenzado a estudiar los procesos democráticos desde una perspectiva territorial. Esta nueva agenda de estudio ha contribuido de manera excepcional a (1) medir la extensión de la democracia en el territorio y así demostrar empíricamente la existencia de regímenes subnacionales no democráticos (RSND), (2) desarrollar una conceptualización más detallada y específica de los regímenes

subnacionales y (3) elaborar teorías a fin de entender bajo qué condiciones los RSNDs se reproducen en el poder y/o se debilitan. A pesar de estos avances, quedan aún importantes aspectos metodológicos y teóricos por ser atendidos” (Giraudy, 2011: 42).

En este contexto, las presiones políticas de los actores situados en el sistema territorial nacional actúan como catalizadores potenciales del cambio subnacional. Estas presiones políticas pueden incitar cambios en el régimen local independientemente de la existencia de presiones endógenas. “Así, los estudios sobre democratización pueden beneficiarse de la exploración de las dimensiones estratégicas de continuidad y cambio en los autoritarismos subnacionales como primer paso para entender la manera en que la democracia se extiende, o se restringe, en el interior del estado-nación” (Gibson, 2007: 165).

Para el caso chileno, debemos señalar que la construcción del estado nacional fue desde su inicio centralizado desde la capital Santiago. Si bien existieron disputas por atomizar el poder, como lo ha retratado Esteban Valenzuela en el Alegato Histórico Regionalista (1999), desde la consolidación del Estado en el siglo XX, Chile se ha caracterizado por formas de administración unitarias, sobre la base de constitución primero de provincias, hoy regiones, con autoridades designadas desde el gobierno central. Además existen comunas, espacio local a cargo de un municipio, compuesto por un alcalde y un cuerpo de concejales, los cuales son electos por la ciudadanía. Sin embargo, CI hoy por hoy son un conjunto de comunas, conurbadas, en algunos casos en procesos de metropolitización, que dado sus niveles de emergencia y magnitud cobijan un porcentaje importante de población y electores. Esto implica a lo menos asumir que habría una tipología de prácticas políticas, en tanto patrones en contextos rurales y pequeños poblados, ciudades intermedias y áreas metropolitanas.

La forma de acceder a información pertinente para explorar las ciudades intermedias en Chile, fue a partir de la revisión y filtración de la base de datos de la encuesta Lapop 2014. Esta encuesta es un proyecto científico de la Universidad de Vanderbilt, siendo la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad Católica de Temuco socias del proyecto. Con esto se asume una posición teórica por validar la exploración de datos cuantitativos de individuos sujetos a una muestra, información atomizada que permite reagrupar información aglomerada, como mecanismo de acceso a comportamiento, opinión y cultura política, siendo la encuesta un método y técnica de investigación. En el siguiente apartado se describe en detalle el método de la presente publicación.

3. MÉTODO

Esta publicación es sobre la base de una investigación exploratoria, que pretende ir configurando un campo de política subnacional que tenga como bases la necesidad de rastrear en profundidad las dimensiones políticas sobre la base de encuestas. Se asume que las encuestas académicas poseen mayores niveles de confianza y validez que las encuestas de opinión pública realizadas con fines de incidencia política. En cuanto a la coherencia entre los enfoques teóricos y el uso de encuestas académicas, se parte del hecho que estas encuestas poseen suficientes casos como para poder segmentarlos, configurando submuestras, posibilitando con ello unidades de análisis pertinentes para observar las calibraciones de las dinámicas políticas, así como comparaciones entre ellas.

Para esto, es que se han utilizado datos secundarios de la encuesta LAPOP 2014 para Chile, identificando las siguientes variables empíricas: Municipio (MUNICIPIO), Tamaño del lugar (TAMAÑO), Género (Q1), Año de nacimiento (Q2Y), ¿en general, qué tan satisfecho está con la vida? (LS3), ¿Cuál es el problema más grave que está enfrentando el país? (A4), ¿Considera usted que la situación económica del país? (SOCT2), ¿Considera usted que su situación económica es? (IDIO2), servicios que la municipalidad (SGL1), gente de su comunidad es (IT1), 1 izquierda y el 10 derecha (L1), se justifica que el presidente del país cierre el Parlamento y gobierne sin Parlamento (JC15A), tribunales de justicia de Chile (B1), respeto por las instituciones políticas de Chile (B2), derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político chileno (B3), orgulloso de vivir bajo el sistema político chileno (B4), apoyar al sistema político chileno (B6), confianza en el sistema de justicia (B10A), Fuerzas Armadas (B12), Parlamento (B13), Carabineros de Chile (B18), Iglesia Católica (B20), Iglesia Evangélica (B20A), partidos políticos (B21), presidente (B21A), municipalidad (B32), elecciones (B47A), desarrollo sustentable (NCHIX) estado de las vías, carreteras y autopistas (SD2NEW2), escuelas pública (SD3NEW2), servicios médicos y de salud públicos (SD6NEW2), Estado empresario (ROS1), Políticas redistributivas (ROS4), Legitimidad de la democracia como forma de gobierno (ING4) gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted (EFF1), entiende bien los asuntos políticos (EFF2), hombres deben tener más derecho a los trabajos que las mujeres (GEN1), más prioridad: proteger el medio ambiente o promover el crecimiento económico (ENV1), forma en que la democracia funciona en Chile (PN4), parejas del mismo sexo puedan tener el derecho a casarse (D6), tres frases está usted más de acuerdo (DEM2), simpatiza con algún partido político (VB10), interés tiene usted en la política (POL1), reforma a la Constitución (CHI60), hombres son mejores líderes

políticos que las mujeres (VB50), Derechos sociales a extranjeros (CHIIM-MIG1), último año de educación (ED), religión (Q3C), relación con el pueblo mapuche (CHI52), formas de informarse (G10).

Para distinguir por ciudades intermedias se definió una tipología de selección de casos de ciudades intermedias, delimitando información general para Chile, para áreas metropolitanas y ciudades intermedias. Se excluyó otro tipo de casos de la encuesta. Se elaboró información para los siguientes casos: Arica, Iquique-Alto Hospicio, Calama, Antofagasta, Copiapó, La Serena-Coquimbo, Ovalle, Los Andes-Sal Felipe, Quillota-La Cruz-La Calera, Villa Alemana, San Antonio, Rancagua-Graneros-Machalí, Rengo, San Fernando, Curicó, Talca, Linares, Chillán-Chillán Viejo, Los Ángeles, Temuco-Vilcún-PLC, Villarrica-Pucón, Valdivia, Osorno, Puerto Montt-Puerto Varas, Coihaique y Punta Arenas.

En cuanto a las áreas metropolitanas se han considerado el Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción.

La base de datos se procesó en SPSS, extrayendo información exploratoria univariadamente, en tanto medidas de tendencia central y dispersión, así como en algunos casos medidas de posición.

4. RESULTADOS

Se ha estructurado una descripción de datos comparando resultados para el total de la encuesta, datos de las ciudades intermedias (CI) y de las áreas metropolitanas (AM). En función a la pregunta sobre la legitimidad de la democracia un 67,2% de las CI y un 63,3% de las AM señalan que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En cuanto a la afirmación sobre que da lo mismo el tipo de régimen, un 13,1% de la CI lo afirma y un 9,8% de las AM. En cuanto a la NS/NR la diferencia es un 4,5% de las CI y un 13,2% de las AM.

Se puede decir que en las CI hay más satisfacción con la democracia y más insatisfacción e indiferencia en las AM. Un 56,2% de los casos de las CI y un 41,6% de los casos de las AM asumen satisfacción. Es posible decir a la luz de los datos que en las CI existe una mayor justificación del autoritarismo. Si bien en ambos casos, 79,8% y 81,4% respectivamente, asumen que no se justifica el autoritarismo, entiendo esto más bien como retrocesos dictatoriales.

En cuanto a la consulta sobre la tendencia política en el eje izquierda - derecha, habría más tendencia hacia la izquierda y el centro en las CI y mayor indiferencia en las AM. De todos modos, en ambos casos hay más centrismo e indiferencia. Al recodificar la variable en las siguientes categorías, se llega a que un 38% de los casos de las CI asumen el centro político, comparado con el 22,4% las AM. En el caso de las AM un 38,2% señala que NS/NR, en comparación a un 24,7% de las CI.

En torno a la confianza hacia las instituciones es posible destacar que se observan diferencias de cerca de 5 puntos entre las CI y las AM, ante la consulta sobre las garantías de juicio justo y el municipio. En una escala de 1 a 7 en las CI se califica con un 3,5 y en las AM 3,02, en el caso de la evaluación sobre los municipios, en las CI se evalúa con un 4,1 y en las AM un 4,65. Al revisar los datos sobre la confianza a las instituciones, es relevante señalar que hay diferencias entre las CI y las AM entorno a la confianza hacia el municipio.

Sobre grados de acuerdo con respecto al rol del Estado, no se observan diferencias entre ambos tipos de entidades. En general se observan altas evaluaciones con respecto a políticas redistributivas y bajas con respecto a la interacción entre autoridades y ciudadanos, en cuanto a asumir por parte de los encuestados con una nota promedio de 3,4 el interés de los gobernantes por los intereses de los ciudadanos.

Tanto en las CI (24,1%) y las AM (27,2%) el principal problema que se señala es la delincuencia y el crimen, y en menor medida la educación (10,3% y 9,2% respectivamente), salud (9,2% y 9,8% respectivamente, y en materia de desigualdad (9,6% y 11,6%). Diferencias se observan en cuanto al desempleo, ya que hay una percepción más alta en las CI, con un 11,4%, comparado con el 3,4% en las AM. Ante la consulta sobre que es más relevante, el medio ambiente o el crecimiento, se observan diferencias en tanto en las AM un 41,7% señala la importancia del medio ambiente y un 40% señala que tanto el medio ambiente como el crecimiento son relevantes.

Sobre la pregunta sobre derechos de la población homosexual en una escala de 1 a 7, tanto en las CI como en las AM existe una marcada diferencia a la hora de distinguir entre los derechos políticos (6,98 y 6,99) y los derechos familiares de las homosexuales (5,55 y 5,13), dado que se asume la relevancia de los derechos a participar en la vida política, pero restricciones del desarrollo de la intimidad y las posibilidades de hacer familia.

Al observar la simpatía hacia los partidos políticos, si bien ambas es alto el rechazo (89,6% y 79%), claramente hay una mayor tendencia en las AM

hacia simpatizar con los partidos políticos (14,4), no así en las CI donde es mayor el porcentaje de no simpatizar con los partidos políticos. Al consultar sobre el interés por la política, existe una diferencia de un mayor interés en las AM (28,2%) y mayor desinterés en las CI (74,9%).

A la hora de consultar sobre el cambio a la Constitución, existen similitudes tanto en las CI como en las AM entorno a apoyar el proceso con un 57,5% y un 58,1% respectivamente. Diferencias se observan a la hora de identificar "NA-ND", ya que en las CI es un 23,9% y en las AM un 15%.

En las CI se observa una mayor satisfacción en las políticas de infraestructura vial (71,9%) a diferencia con las AM donde se observa más insatisfacción (33,6%) y tasas de NS/NR (10,6%).

En el caso de las políticas de educación identificadas a la luz de la pregunta sobre la satisfacción de las escuelas públicas, se observan diferencias en cuanto en las CI hay un mayor nivel tanto de satisfacción (38,4%, un 32% en las AM) como de insatisfacción (47,1%), y en el caso de las AM más NS/NR (25,2%).

En cuanto a los servicios médicos y salud pública, existe una leve diferencia mayor por satisfacción en las AM (35,2%) e insatisfacción en la CI (64,6%). En cuanto a las relaciones entre el Estado Chileno y los mapuches, se observa una fuerte diferencia a nivel de desacuerdo entre las CI y las AM, en cuanto a que en las AM un 53% está en desacuerdo y un 31,1% en las CI. Un 22,2% de los encuestados en las CI están de acuerdo con la política pública y un 12,3% en las AM.

En las AM existe una mayor tendencia a informarse diariamente (73,3%, CI un 69,3), a diferencia de las CI donde aumenta el porcentaje de informarse algunas veces a la semana (21,7%).

Es posible señalar que en las CI es mayor el nivel de regularidad a la hora de consultar sobre la satisfacción con el municipio (37,7%, AM un 29,8%). Ante la consulta sobre la situación económica del país, las preferencias se centran en que esta es igual con un 65,1% en las CI y un 55,1% en las AM. Leves diferencias se observan en la mejor condición de la economía nacional con un 17,3% en las CI y un 21,7% en las AM. La categoría de respuesta peor obtiene un 16,7% en las CI y un 20,7% en las AM.

A la hora de consultar sobre la condición religiosa, un 70% de los casos de las CI declara ser católica y un 61,6% en las AM. Un 16,4% de los casos de las AM declara ser evangélico o protestante y un 11,3% en las CI. Un 12,7%

de los casos de las AM declara creer en un ser superior sin profesar una religión en particular y un 8,9% de los casos de las CI.

5. DISCUSIÓN

El sistema de ciudades en Chile tiene una estructura con un conjunto de ciudades islas en el norte, ligadas fundamentalmente a faenas mineras, un sistema centro-norte tanto minero, como agroindustrial exportador. Luego un conjunto de CI pivotaes de las grandes áreas metropolitanas de Santiago y Valparaíso. Continúa con una sistema de ciudades del valle central, con fuerte componentes agroindustriales exportadores, con una ciudad intermedia como Rancagua y adyacentes, que tiene una triple condición pivotal con el Gran Santiago, ciudad minera, vinculadas a un sistema agroindustrial exportador. Este sistema termina en Chillán, ciudad además parte de la influencia del Gran Concepción. Este sistema de ciudades también lo integra Los Ángeles. A continuación, se observa el sistema de ciudades de la Patagonia Noroccidental que comprende desde Temuco a Puerto Montt. En este sistema resaltan las ciudades de Valdivia y Osorno con condiciones de desarrollo endógeno ligado a los sectores silvoagropecuario y acuícola. Este espacio territorial parte con Temuco y termina con Puerto Montt. Más al sur dos casos particulares de ciudades intermedias islas, Coihaique y Punta Arenas, cada uno con condiciones propias.

En ese contexto, podemos señalar que las CI en Chile poseen rasgos particulares en ciertos tipos de patrones y prácticas políticas. Como argumentar esta aseveración, es necesario detenerse en identificar tipologías de casos, siendo necesarios para ello, identificar una panorámica nacional, así como distinguir dos escalas particulares de lo subnacional en Chile, como son las áreas metropolitanas y las ciudades intermedias.

En una escala nacional, podemos seguir a Gibson, ya que “una mirada a las naciones democráticas en el mundo confirma la existencia de una distribución territorial irregular de las practicas e instituciones de la democracia en el interior de los estados-nación” (Gibson, 2007:166). Se destaca una posición sobre la calidad y expectativas de la democracia, la condición del municipio en Chile, el rol del Estado, el desacople entre la política y la sociedad, e interesantes cambios culturales sobre grupos excluidos. Sobre la legitimidad de la democracia, vestigios autoritarios en la sociedad chilena en general, un desprestigio de la imposición de justicia, una evaluación regular del municipio, la importancia de las políticas redistributivas, desconfianza en las elites, importancia de la seguridad y la delincuencia. Se destacan avances en derechos políticos de los homosexuales, pero sin

derechos sociales de hacer familia. Finalmente, se observa desinterés en los partidos políticos, así bajo interés en la política.

Al observar los ámbitos subnacionales, se pueden considerar lo relativo a áreas metropolitanas, así como a las ciudades intermedias.

Particularidades de las AM muestran más indiferencia, insatisfacción e indiferencia con la democracia, así como no identificación política en el eje izquierda - derecha y relativo interés en la política. Destacan la importancia del Medio Ambiente, el interés por el cambio constitucional. En la AM se observa una mayor satisfacción en las escuelas públicas y un rechazo a las formas con que el Estado ha llevado las relaciones con los mapuches. Finalmente, de acuerdo a los datos, en las AM las personas se informan diariamente, siendo relativa la relevancia de las iglesias protestantes y evangélicas.

En cuanto a las CI, éstas poseen más satisfacción con la democracia, más de centro, con evaluaciones regulares a los municipios. En cuanto a las políticas públicas, se realza la importancia del empleo, infraestructura y las políticas de desarrollo que articulen la necesidad del crecimiento económico y el medio ambiente, dado que hay una percepción regular con la economía. Hay indiferencia frente a un cambio constitucional, se informan algunas veces a la semana y son más católicos.

Se considera vista la teoría y la evidencia que tenemos dos líneas para explorar política subnacional en contextos chilenos. Ambos teóricamente pertinentes de describir a continuación. Como se señaló al inicio del artículo, se pretendió articular una reflexión teórica a partir de los estudios en política subnacional con estudios sobre ciudades intermedias. Sin embargo, los patrones propios de las ciudades intermedias, como de las áreas metropolitanas, sugieren seguir desarrollando modelos teóricos para estas emergentes unidades de análisis, vinculadas a conceptos de estados multiescalares, dado que la tensión distinción de la existencia de democracias nacionales y autoritarismo subnacional, resulta limitada para comprender procesos de modernización desarrollados en áreas metropolitanas, así como la penetración del estado nacional durante el siglo XX en las ciudades chilenas. Como plantea Lipset (1993:84), hay rasgos autoritarios en grandes bolsones urbanos, así como describiera Valenzuela (1999), evidencia de dinámicas democráticas en ciudades intermedias.

El autoritarismo, a secas, como concepto no genera los rendimientos necesarios para indicar patrones políticos en la política subnacional en contextos de Chile, ya que la percepción política en las CI esta permeada por ideas que promueven prácticas y patrones centrado en el Estado central, donde el

bienestar y la protección son centrales, sin identificación de la relevancia de otras instancias estatales, como gobiernos regionales o municipios. Un tipo de autoritarismo como el ogro filantrópico de Octavio Paz (1979:19).

En cambio en las áreas metropolitanas, observamos un tipo de autoritarismo derivado de las condiciones pos dictatoriales, así como de sociedades insertas en proceso de mercantilización de las prestaciones de servicios públicos. Un autoritarismo neoliberal como el sueño (pesadilla) hayekiana. En estas condiciones surge la pregunta que ha guiado teóricamente también este artículo, como son las posibilidades de germinar patrones democráticos en los espacios subnacionales en Chile. En ese sentido siguiendo la metáfora biológica, estamos frente a una democracia estancada, que sobrevive en condiciones mínimas, que arrastran problemas, más que procesarlos para la proliferación de patrones políticos democráticos.

Este autoritarismo dual, viene a complementar lo planteado por Gibson, siendo pertinente en adelante proseguir procesos de investigación a fin de comparar las propias ciudades intermedias. Lo que no cabe duda, es que con esta exploración nos permite poner advertencias frente a lo señalado por estudios sobre política en Chile. El acostumbramiento de la ciencia política chilena a leer los fenómenos políticos desde Santiago, arroja más sombras que luces sobre las actuales dinámicas políticas en las diferentes escalas de análisis.

En este caso, el todo no da cuenta de las partes.

6. CONCLUSIONES

Asumiendo las condiciones de exploración, la cual plantea la imposibilidad de plantear argumentos con alto grado certezas, si se puede señalar que nuestra hipótesis no se valida, ya que tanto en las ciudades intermedias como en las áreas metropolitanas se dan condiciones de autoritarismo, pero con diferentes características, uno derivado de los procesos de construcción de un estado nacional benefactor y otro depositario de las condiciones de emergencias de mercantilización de los servicios públicos.

Esto nos lleva a considerar que el modelo teórico de Gibson se perfecciona, siendo necesario poder generar análisis cuantitativos más elaborados para identificar explicaciones. A lo largo del proceso de desarrollo del artículo se fue condensando una idea que fue modificando las preliminares nociones sobre las diferencias entre ambas unidades de análisis. A la distinción democra-

cia/autoritarismo, se pudo identificar tipos de autoritarismos subnacionales.

Siguiendo a Gibson, con este tipo de estudios, pretendemos explorar estos territorios de la política comparada. “Si no nos dedicamos a explorar y trazar los mapas de aquellas topografías institucionales ocultas y complejas de la política subnacional -cómo se construyen localmente y cómo se vinculan con el sistema territorial en general- fracasaremos irremediablemente en comprender a las fuerzas de cambio y dominación política en los países democráticos” (Gibson, 2007: 171).

En cuanto a las condiciones de ciudades intermedias y áreas metropolitanas, siguiendo a Barozet, “es crucial en el caso chileno desplazar la mirada hacia la política local, menos expuesta al escrutinio de las ciencias sociales: la misma constituye un vivero muy interesante de experiencias políticas” (Barozet, 2014: 50). Son estas experiencias políticas en estos espacios subnacionales las que hemos considerado pertinente desarrollar en este artículo, quedando para adelante, promover estudios descriptivos y explicativos, a fin de comprender e interpretar las prácticas y patrones políticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Banco Mundial (2009). *Una nueva geografía económica. Informe sobre el desarrollo mundial*. Mundi-Prensa. http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/32305651/WDR_OVERVIEW_ES_Web.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1470945511&Signature=ZAmHHnkENwclD4js4%2Fbdsiacc2g%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DWDR_OVERVIEW_ES_Web.pdf
2. Barozet, Emmanuelle (2014). "Populismo regional y Estado en Chile". *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 19(2).
3. Behrend, Jacqueline (2012). "Democratización Subnacional: Algunas preguntas teóricas". *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 17(2), 11-34.
4. Burton, John (2000). "La resolución de conflictos como sistema político". *Instituto de Análisis y Resolución de Conflictos, George Mason University, Fairfax, Virginia*.
5. Carrión Mena, Fernando (2014). "La ciudad y su gobierno en América Latina". N°: *Documentos de trabajo del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica*; DT 20/2013.
6. Gervasoni, Carlos (2011). "Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales". *Journal of Democracy en español* 3 (2011): 75-93.
7. Gibson, Edward (2007). "Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos". *Desarrollo Económico*, Vol. 47 N° 186 163-191.
8. Giraudy, Agustina (2011). "La política territorial de la democracia subnacional." *Journal of Democracy en Español* 3, Julio.
9. Hidalgo, Rodrigo, Borsdorf, Alex, Zunino, Hugo y Lily Alvarez (2008). "Tipologías de expansión metropolitana en Santiago de Chile: precariópolis estatal y privatópolis inmobiliaria". *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008*. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/434.htm>.
10. Jordán, Ricardo (2003). "Ciudad y desarrollo en América Latina y el Caribe". En Jordán R. y D. Simioni, *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, pp. 43-68.
11. Lipset, Seymour Martin (1993). *El hombre político: las bases sociales de la política*. Rei, México.
12. Maturana Francisco y Andrés Rojas (2015). *Ciudades Intermedias en Chile: territorios olvidados*. RIL Editores, Santiago.
13. Olave Farías, Didima, Edelmira González G., Hugo Bodini C., Susana González V. y M. Angélica Mardones H. (2001). "Metodología básica para medir la Calidad de Vida en ciudades intermedias de Chile". *Revista Geográfica*, No. 129, pp. 73-82.

14. Paz, Octavio (1979). "El ogro filantrópico". *Cuadernos de Economía*, 17(28), 12-26.
15. Shapiro, Ian (2002). "Problems, methods, and theories in the study of politics, or what's wrong with political science and what to do about it". *Political Theory*, 30(4), 596-619.
16. Stadel, Christoph (2001). "Ciudades medianas y aspectos de la sustentabilidad urbana en la región andina." *Revista Geográfica*, N°129, pp. 5-20.
17. Valenzuela, Esteban (1999). *Alegato historico regionalista*. Sur ediciones.
18. Whitehead, Laurence (2011). "Un concepto de democratización reanimado: la metáfora biológica". *Revista SAAP*, 5(2) Recuperado en 11 de agosto de 2016, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702011000200006&lng=es&tlng=es

ANEXOS

1. IDENTIFICACIÓN DE CASOS DE CIUDADES INTERMEDIAS EN CHILE PARA EL PRESENTE ARTÍCULO.

| CASO | REGIÓN | CARACTERÍSTICA | POBLACIÓN |
|---------------------|----------------------------|--|-----------|
| ARICA | ARICA Y PARINACOTA (ARICA) | Ciudad isla - condición geopolítica | 231611 |
| IQUIQUE - A H | TARAPACÁ (IQUIQUE) | Ciudad isla - complejo minero | 302515 |
| CALAMA | ANTOFAGASTA (EL LOA) | Ciudad isla - complejo minero | 173691 |
| ANTOFAGASTA | ANTOFAGASTA (ANTOFAGASTA) | Gran ciudad - capital distrito minero | 372325 |
| COPIAPÓ | ATACAMA (COPIAPÓ) | Ciudad isla - complejo minero | 168946 |
| LA SER. - COQ. | COQUIMBO (ELQUI) | Gran ciudad - complejo nueva ruralidad | 438844 |
| OVALLE | COQUIMBO (LIMARÍ) | Ciudad integrada al sistema de ciudades LS-C | 119014 |
| LOS A. - SAN F. | VALPARAÍSO (LOS ANDES) | Ciudad integrada al sistema de ciudades intermedias Gran Santiago - Gran Valparaíso | 140985 |
| Q - LC - C | VALPARAÍSO (QUILLOTA) | Ciudad integrada al sistema de ciudades intermedias Gran Santiago - Gran Valparaíso | 166007 |
| V. ALEMANA | VALPARAÍSO (VALPARAÍSO) | Ciudad integrada al sistema de ciudades intermedias Gran Santiago - Gran Valparaíso | 180060 |
| SAN ANTONIO | VALPARAÍSO (SAN ANTONIO) | Ciudad integrada al sistema de ciudades intermedias Gran Santiago - Gran Valparaíso. Puerto. | 96360 |
| R - G - M | O'HIGGINS (CACHAPOAL) | Gran ciudad - inicio complejo nueva ruralidad II - ciudad supraintermedia: Entre el Gran Santiago y el sistema de ciudades del valle central agroindustrial exportados | 316007 |
| RENGO | O'HIGGINS (CACHAPOAL) | Ciudad integrada al sistema de ciudades NRII | 60486 |
| SAN FDO. | O'HIGGINS (COLCHAGUA) | Ciudad integrada al sistema de ciudades NRII | 73105 |
| CURICÓ | DEL MAULE (CURICÓ) | Ciudad integrada al sistema de ciudades NRII | 142662 |
| TALCA | DEL MAULE (TALCA) | Ciudad - fase intermedia Nueva Ruralidad II | 231860 |
| LINARES | DEL MAULE (LINARES) | Ciudad integrada al sistema de ciudades NRII | 90845 |
| CHILLÁN - CH. VIEJO | DEL BIOBÍO (ÑUBLE) | Ciudad - fase final RN II - ciudad supraintermedia: zona de influencia Gran Concepción | 210373 |
| LOS ÁNGELES | DEL BIOBÍO (BIOBÍO) | Ciudad integrada al Gran Concepción | 193252 |
| TEMUCO - PLC - V. | DE LA ARAUCANÍA (CAUTÍN) | Complejo macro-zona sur | 397520 |
| VILLARRICA - PUCÓN | DE LA ARAUCANÍA (CAUTÍN) | Complejo macro-zona sur | 81648 |
| VALDIVIA | LOS RÍOS (VALDIVIA) | Complejo macro-zona sur | 166048 |
| OSORNO | DE LOS LAGOS (OSORNO) | Complejo macro-zona sur | 157389 |
| P. MONTT - P. VARAS | DE LOS LAGOS (LLANQUIHUE) | Complejo macro-zona sur | 279849 |
| COIHAIQUE | AYSÉN (COIHAIQUE) | Ciudad isla | 59862 |
| PUNTA ARENAS | MAGALLANES (MAGALLANES) | Ciudad isla | 129555 |

2. PROCESAMIENTO DE DATOS

Como forma de segmentar los datos de la encuesta, se filtró la base de datos identificando para la selección de casos información para las comunas insertas en CI o AM. Luego de eso se procedió a generar datos univariados para cada uno de los filtros de caso. Una vez realizada la salida de datos, se procedió a generar un matriz de comparación de los datos resultantes.

Se debe recordar que este es un trabajo exploratorio, por lo que la discusión es preliminar, quedando para un futuro análisis la validez de los datos para los casos, así como la posibilidad de generar cruce de variables, así como los respectivos procesamiento estadísticos inferenciales.