

RIEM

REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO VII · Nº 14 · SEGUNDO SEMESTRE · AGOSTO-DICIEMBRE 2016 · SANTIAGO DE CHILE

Artículos de Investigación

- + "La infraestructura económica y social en el Jalisco urbano."
Selene Liliana Michi Toscano y Juan Jorge Rodríguez Bautista
- + "Cooperação e articulação intergovernamental: classificação, características e formatos existentes à luz da experiência brasileira"
Thamara Strelec y Valeriano Mendes Ferreira Costa
- + "Trip generation rates and mobility patterns in gated residential communities in Córdoba, Argentina"
Alicia Riera, Carlos María Lucca, Julia Brusa Claudio Falavigna y Héctor Taborda
- + "Santiago, Providencia y Las Condes ¿Participación de fachada?"
María Ignacia Orozco Valenzuela

Artículos de Investigación

- + "El papel de las reglas fiscales en el control del endeudamiento: la debilidad institucional de los municipios mexicanos"
Heidi Jane M. Smith
- + "La situación fiscal de las ciudades argentinas"
Martín Luis Mangas, Alejandro López Accotto y Carlos Rodolfo Martínez

Reseña

- + Carrión, Fernando y Ponce, Paúl (coords.) (2015). "El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina"
Carlos Miguel Rodrigues de Caires
- + Rodríguez Castillo, Luis (2014) "Antropología y acción pública. Un estudio sobre políticas públicas y pluralismo cultural en el gobierno local chiapaneco"
Irazú Gómez García

www.revistariem.cl

RIEM

REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO VII · Nº 14 · SEGUNDO SEMESTRE · AGOSTO-DICIEMBRE 2016 · SANTIAGO DE CHILE



Instituto Chileno
de Estudios Municipales



Año VII - N° 14 - Segundo Semestre
Agosto-Diciembre de 2016, Santiago, Chile
Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile
198 páginas

ISSN versión web 0719-1790

Avenida Pedro de Valdivia 641, 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

EDITOR ADJUNTO

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

- 5. ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN**
- Selene Liliana Michi Toscano y Juan Jorge Rodríguez Bautista**
La infraestructura económica y social en el Jalisco urbano.
- 37. Thamara Strelec y Valeriano Mendes Ferreira Costa**
Cooperação e articulação intergovernamental: classificação, características e formatos existentes à luz da experiência brasileira
- 63. Alicia Riera, Carlos María Lucca, Julia Brusa, Claudio Falavigna y Hector Taborda**
Trip generation rates and mobility patterns in gated residential communities in Córdoba, Argentina
- 85. María Ignacia Orozco Valenzuela**
Santiago, Providencia y Las Condes ¿Participación de fachada?
- 115. Heidi Jane M. Smith**
El papel de las reglas fiscales en el control del endeudamiento: la debilidad institucional de los municipios mexicanos
- 151. Martín Luis Mangas, Alejandro López Accotto y Carlos Rodolfo Martínez**
La situación fiscal de las ciudades argentinas
- RESEÑAS**
- 185. Carlos Miguel Rodrigues de Caires**
Carrión, Fernando y Ponce, Paúl (coords.) (2015). El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina.
- 191. Irazú Gómez García**
Rodríguez Castillo, Luis (2014) Antropología y acción pública. Un estudio sobre políticas públicas y pluralismo cultural en el gobierno local chiapaneco.

1

LA INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SOCIAL EN EL JALISCO URBANO.

ECONOMIC AND SOCIAL INFRASTRUCTURE IN URBAN JALISCO.

Selene Liliana Michi Toscano¹
Juan Jorge Rodríguez Bautista²
Recibido: 11/08/2016
Aceptado: 24/11/2016

Se plantean los primeros resultados del proyecto de investigación “La infraestructura económica y social en el crecimiento económico de municipios urbanos de Jalisco, México, 2005-2015”, donde se contrasta como la infraestructura impacta en el crecimiento. Esto permitirá identificar si en los municipios donde existe un alto nivel de infraestructura, se experimenta un crecimiento económico que a la vez impacte en las condiciones de la población. Adicional se analizó el comportamiento de indicadores como el PIB, el grado de marginación y el índice de especialización, para comparar los rasgos que poseen los municipios urbanos de Jalisco. El objetivo es analizar cómo estos indicadores se comportan en los municipios, con el fin de identificar relaciones existentes entre las condiciones económicas y sociales con el índice de infraestructura.

1. Candidata a Doctora en el programa de Geografía y Ordenación Territorial por la Universidad de Guadalajara, México. Correo: smichi15@hotmail.com

2. Profesor investigador en la Universidad de Guadalajara, Dr. en Negocios y Estudios Económicos por la Universidad de Guadalajara, México. Correo: jjorge65@gmail.com

PALABRAS CLAVE

infraestructura, municipios, marginación, producción y especialización

ABSTRACT

This paper discusses the first results of the research project “Economic and social infrastructure in the economic growth of urban municipalities in Jalisco, Mexico, 2005-2015”, where contrast arise as infrastructure impacts growth. This will identify whether improvements in the conditions of the population in the municipalities occur when there is a high level of infrastructure. economic growth which in turn impact on the conditions of the population is experienced. Additionally, performance indicators as GDP, the degree of marginalization and specialization index were analyzed to compare the features that urban municipalities of Jalisco have. The aim is to analyze how these indicators behave in municipalities, in order to identify relationships between economic and social conditions in the infrastructure index.

KEYWORDS

Infrastructure, municipalities, marginalization, production and specialization

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo plantea los primeros resultados obtenidos como parte del proyecto de investigación “La infraestructura económica y social en el crecimiento económico de municipios urbanos de Jalisco, México, 2005-2015”, mismo que tiene como finalidad dar respuesta a la pregunta de investigación que se ha planteado sobre ¿Cómo impacta la infraestructura económica y social en el crecimiento económico de municipios urbanos en Jalisco? Con dicho planteamiento se espera corroborar que la intensidad y dirección del impacto de la infraestructura económica y social en el crecimiento económico, dependerá del tipo de municipios urbanos receptores en Jalisco y, a su vez, argumentar si ¿con ello?, ayuda a disminuir las desigualdades latentes en el estado.

Dar respuesta a esta pregunta servirá para realizar una contrastación de la teoría de manera empírica, es decir, ratificar si como dice la teoría: la infraestructura impacta de manera significativa y positiva en el crecimiento económico. Esto permitirá identificar si ciertamente en los municipios que cuentan con un buen nivel de infraestructura se está experimentado un crecimiento económico análogo; en caso contrario, se planteará una explicación teórico-empírica plausible sobre el porqué de ese comportamiento en ciertos municipios, determinando qué características o particularidades tienen estos municipios que pueden estar inhibiendo el efecto esperado de

la infraestructura; o bien, si a pesar de no existir un fuerte nivel en cuanto a ésta infraestructura y aun así los municipios presentan crecimientos importantes; cuáles son los mecanismos que pueden estar potenciando este crecimiento.

Para lograr lo anterior, se requiere construir una tipología con las principales características que modelan la realidad en que viven los municipios urbanos de Jalisco, México. Para el presente documento se avanza al presentar la tipología para el año 2010; lo cual requirió de un *software* estadístico (*statgraphics*) y la técnica de clúster análisis; de igual manera para poder visualizar la distribución espacial de esa tipología, se recurrió al uso de un Sistema de Información Geográfica (SIG). Además, se construyeron los índices de infraestructura (con la técnica de componentes principales) para el mismo año, por lo cual será de utilidad analizar su distribución espacial con el uso de un SIG en los diferentes tipos de municipios.

Adicionalmente, a fin de comparar (entre indicadores y municipios) los diferentes rasgos que poseen los municipios urbanos de Jalisco, se analizó el comportamiento espacial de indicadores tales como el PIB, el índice de marginación y el de especialización. El objetivo de este documento es analizar cómo se comportan cada uno de estos indicadores en los municipios, para estar en posibilidad de identificar la relación entre las condiciones económicas y sociales con el índice de infraestructura calculado para cada municipio. Así, se hará una primera aproximación del posible impacto de la respectiva infraestructura con las condiciones económicas y sociales de los municipios urbanos de Jalisco.

2. LA INFRAESTRUCTURA

El concepto de infraestructura es muy amplio, y su cuantificación presenta algunos problemas. Debido a esta amplitud, para el presente documento se analiza y conceptualiza específicamente la infraestructura física o material, descrita como los “bienes de capital que son inmóviles y contribuyen a la producción de bienes y servicios básicos que satisfagan a la población” (Buhr, 2009). Siguiendo a Hansen, Aschauer y Bhiel en la clasificación de la infraestructura física/material se identifican la de tipo social y la económica; dentro de la social (IFS), se encuentran inversiones públicas, en: edificios públicos y culturales, servicio postal, escuelas, policía, cuerpos de bomberos, recolección de basura y residuos, parques, campos deportivos, salud, asilos, remozamiento de la ciudad y vehículos que no se utilizan para una actividad económica. En la clasificación de la infraestructura física económica (IFE) se encuentran inversiones públicas, en: carreteras,

casas, sistemas de riego, suministro de gas y electricidad, abastecimiento de agua, drenaje y alcantarillado; puentes, puertos y sistemas de transporte fluvial, aéreo y mercados.

Por su parte, la infraestructura permite la integración del sistema económico, territorial, social y cultural de un país, haciendo posible las transacciones de productos y servicios y la configuración de una red de comunicaciones dentro de un espacio geográfico/económico determinado. Constituye por tanto, un elemento vertebrador de la estructura económica de los países y de sus mercados (Rozas & Sánchez, 2004), ya que comprende bienes de capital a manera de equipamiento que apoyan directa e indirectamente la producción y dotación de bienes y servicios básicos a los entes económicos (Buhr, 2009), además de poder ayudar a reducir los desequilibrios distributivos (CEPAL, 2010) y generar un mayor grado de especialización productiva. Asimismo, la adecuada disponibilidad de obras de infraestructura, permite a un país suplir el déficit que pudiera tener en la dotación de determinados recursos naturales (Perrotti & Sánchez, 2011), situación que, de no considerarse, podría enfatizar las desigualdades sociales y económicas en los territorios.

A pesar de la importancia que cobra la infraestructura para los países, si América Latina y El Caribe, incluido México, se evalúan históricamente en un contexto internacional, se aprecia un rezago con respecto a sus competidores y homólogos. En 1980, estos países tenían mayor cobertura de infraestructura productiva, como carreteras, electricidad y telecomunicaciones, que los países conocidos posteriormente con el nombre de “los tigres de Asia oriental”³. Para el 2007, esas naciones superaron a América Latina y El Caribe en una proporción de tres a dos (Fay & Morrison, 2007). Algunas estimaciones sugieren que se deberá invertir anualmente un promedio equivalente al 5.2% del PIB, si se quiere dar respuesta a las necesidades de inversión y mantenimiento que demandan los particulares y las empresas, o una cifra aún mayor (7.9%) si lo que se quiere es obtener los niveles de infraestructura per cápita de los tigres de Asia oriental (Perrotti & Sánchez, 2011).

La insuficiencia de infraestructura obstaculiza el crecimiento económico, la lucha contra la pobreza y la desigualdad (Servén & Calderón, 2004), además de afectar la percepción de los empresarios privados, ya que el 55% de estos en América Latina consideran que la infraestructura es un problema grave (Fay & Morrison, 2007). Particularmente en México, es un tema que cobra importancia, ya que existe la presencia permanente de notables di-

3. Los siete tigres son Hong Kong (China), Indonesia, Malasia, la República de Corea, Singapur, Taiwán (China) y Tailandia.

ferencias en los niveles de progreso económico y bienestar social, no sólo entre los estados sino a un nivel más desagregado, como los municipios, lo que ha dado origen a marcadas desigualdades, que se han convertido en la configuración principal de la agenda económica, social y política de México (Fuentes, 2007). El primer paso, para disminuir estas desigualdades y sus concernientes efectos, es ubicar y precisar los elementos y actores principales que permiten potenciar el crecimiento económico. Estos elementos y actores se pueden clasificar en: recursos naturales, recursos humanos, formación de capital y elementos brindados por el gobierno, tales como educación, seguridad pública, legislaciones e infraestructura (Barajas & Gutiérrez, 2012).

Respecto a los elementos brindados por el gobierno, los especialistas coinciden en considerar a la infraestructura social y económica, como uno de los principales actores en el crecimiento económico, ya que a diferentes niveles el gobierno puede implicarse; además, está directamente relacionada con la producción y estimula el crecimiento económico, debido a que se trata de un insumo básico para la realización de actividades productivas, culturales, sociales y políticas. Este hecho fue inicialmente comprobado en la práctica por Aschauer (1989) y Hansen (1989) y más tarde corroborado por autores como Easterly y Rebelo (1993); Urrunaga y Aparicio (2012), así como por Barajas y Gutiérrez (2012) y Fuentes (2003) para el caso Mexicano. Sin embargo, aún son escasas las aportaciones que remiten a estudios donde la unidad de análisis se desagregue hasta nivel municipal (Barajas & Gutiérrez, 2012).

La respuesta ante las desigualdades puede ser la eficiente dotación de infraestructura social y económica, ya que es un elemento que puede ayudar a reducir las desigualdades e impactar en el crecimiento económico incluso municipal (Fuentes, 2003). Prueba de ello son algunos de los principales resultados que han encontrado evidencia empírica del impacto de la infraestructura social y económica en el crecimiento económico. Para el caso de México, Fuentes & Mendoza (2003), que concluyen que las regiones más pobres tienden a crecer con mayor rapidez que las ricas. Además, Fuentes (2003), sustenta que la inversión pública en infraestructura física económica (IE), se debe dirigir hacia regiones intermedias, ya que es ahí donde tiene un mayor impacto, y que la infraestructura social debe destinarse a las regiones atrasadas, para que éstas puedan desarrollar una base sólida en recursos humanos y posteriormente recibir inversiones en IE. Por su parte, Barajas y Gutiérrez (2012) encuentran evidencia de que la dotación de infraestructura productiva afecta positivamente en el crecimiento económico de los municipios de la frontera norte. Sin embargo, aún son escasas

las aportaciones que remiten a estudios en donde la unidad de análisis se desagregue hasta el nivel del municipio (Barajas & Gutiérrez, 2012). No se debe olvidar que la infraestructura es una condición necesaria para el crecimiento y la reducción de las desigualdades, pero no suficiente.

3. NIVELES DE ESTRUCTURACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Los niveles para estructurar la información geográfica, que se definirán en las siguientes líneas, son cinco: la localización, la distribución, la asociación, la interacción y la evolución.

Atendiendo al primer nivel, se puede definir el concepto de localización como aquel que considera todas las entidades (atributos estudiados) que tienen una determinada ubicación sobre la superficie terrestre; ésta puede ser vista en dos niveles: emplazamiento y ubicación. La primera atiende al espacio absoluto, sistema de coordenadas; y la segunda al espacio relativo, distribución en función de rasgos conocidos (Fernández, 2001).

Para reparar en la localización sobre el espacio absoluto, y siendo el territorio la unidad de análisis elegida para el estudio, es fundamental georeferenciar en primer plano el territorio nacional (ver figura núm. 1), el cual se sitúa en las UTM⁴ (Universal Transverse Mercator) 11, 12, 13, 14, 15 y 16; específicamente Jalisco, que se encuentra en la UTM 13 y sus coordenadas se extienden desde los 18° 55'06" hasta los 22°46'24" latitud norte y desde los 101°30'54" hasta los 105°41'20" longitud oeste (Barrera & Zaragoza, 2011).

Jalisco se caracteriza por estar emplazado en:

“una zona de traslapamiento de tres grandes provincias fisiográficas del territorio mexicano; es la zona de contacto entre la Sierra Madre Occidental y el Sistema Neovolcánico, entre la Sierra Madre Occidental y la Sierra Madre del Sur y entre esta última y el Sistema Neovolcánico. De allí la gran variedad de aspectos litológicos, geológicos y morfológicos que presenta el territorio, así como gran variedad de paisajes naturales. El relieve de Jalisco se caracteriza por el predominio de las montañas y la ausencia total de extensas llanuras. Desde el

4. Sistema de coordenadas basado en la proyección cilíndrica que toma como base la proyección mercator, pero que en vez de hacer la tangente al ecuador la hace a un meridiano. Las magnitudes en este sistema se expresan en metros únicamente al nivel del mar (Fernández, 2001).

punto de vista de las estructuras del relieve en Jalisco predomina el estilo tectónico de relieve de bloques” (Barrera & Zaragoza, 2011, p. 2).

En lo que respecta al espacio relativo, el concepto de la ubicación, definida como la localización en función de elementos o rasgos conocidos de referencia; Jalisco se encuentra ubicado en la zona occidental del país. Colinda al Norte con los estados de Aguascalientes, Zacatecas, Durango y Nayarit; al Sur con los estados de Colima y Michoacán; al Este con San Luis Potosí, Guanajuato y Michoacán y al Oeste tiene una importante franja costera con el océano Pacífico (Barrera & Zaragoza, 2011).

FIGURA 1
ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA, 2015



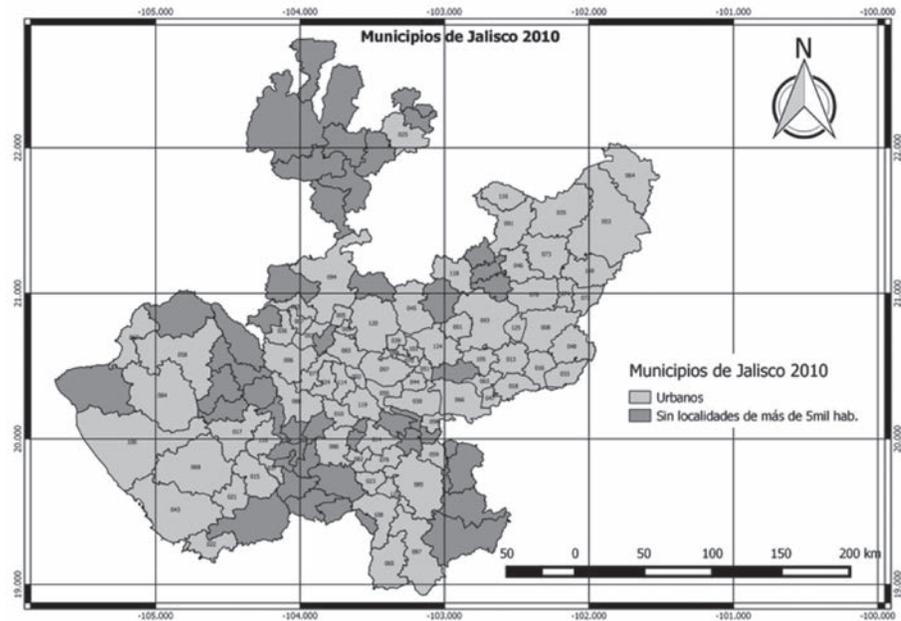
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LÍMITES ESTATALES, (INEGI, 2010B)

Para el segundo nivel, representado por la distribución y definida como el conjunto de entidades estudiadas junto a sus atributos y cómo estas se reparten de forma específica sobre la superficie terrestre, se representa en la figura 2 el estado de Jalisco con sus 125 municipios. Ahora bien, atendiendo al tercer nivel que es la asociación, entendida como el estudio del grado de semejanza-diferencia entre los distintos atributos medidos en las unidades

espaciales y al considerarse que el objetivo de la investigación plantea analizar únicamente a los municipios urbanos, porque los lineamientos del INEGI para cuestiones urbanas sobre infraestructura así lo plantean⁵, se analizan solo 78 municipios de Jalisco, bajo el criterio de considerar a un municipio como urbano si este cuenta con al menos una localidad de más de 5 mil habitantes.

En la figura 2 se pueden observar los 78 municipios urbanos que conforman y delimitan el territorio objeto del presente análisis; el cual servirá para espacializar el objeto de estudio y analizar los diferentes indicadores económicos y sociales, así como su comportamiento espacial para explorar comportamientos y patrones en los diferentes municipios.

FIGURA 2
MUNICIPIOS URBANOS DE JALISCO, 2015



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LÍMITES MUNICIPALES, (INEGI, 2010C)

La interacción, definida como la configuración de un espacio relacional en el que las ubicaciones, distancias y flujos horizontales sobre el espacio geográfico resultan fundamentales, representa el quinto nivel de análisis, el cual cobra vida en un primer plano al definir al

5. (Inegi, 2010a)

territorio como “una porción de la superficie terrestre sujeta a procesos de posesión, soberanía, gestión, dominio, administración, control, utilización, explotación, resistencia, aprovechamiento, apego, arraigo y apropiación” (López, 2008, p. 272). En la investigación este concepto se delimita a nuestro territorio de estudio, que son los municipios urbanos de Jalisco.

4. EL LUGAR DE ESTUDIO

Jalisco es uno de los 32 estados que conforman la República Mexicana. Es el tercero en importancia después de la Ciudad de México y el estado de Nuevo León. Tiene la segunda ciudad más importante del país, después de la capital, y se ubica en la región occidente, una de las zonas de mayor desarrollo del país desde el punto de vista agropecuario, industrial y comercial.

ANTECEDENTES

La configuración/conformación de los límites territoriales de Jalisco es poco lógica, situación que responde principalmente a hechos, históricos, políticos y de poder, tanto de grupos externos como internos, más que con la intención de generar una buena gestión administrativa y territorial, como bien lo señala Muriá (2006) en su publicación “De Nueva Galicia a Jalisco”. El reino de Nueva Galicia derivó del territorio conquistado por las tropas de Nuño de Guzmán y sucesores entre 1530 y 1550. Para Nueva Galicia, la transformación más significativa que implicó su reorganización política y administrativa fue, quizá, la extensión territorial dependiente de la ciudad de Guadalajara; esto es, “el ámbito de jurisdicción de las autoridades que en ella residían: Gobierno, Tribunales, Mitra, Cabildo de la Ciudad, etc.”. Hasta entonces, Nueva Galicia había abarcado por completo lo que hoy son Zacatecas y Aguascalientes, casi todo Nayarit y unas dos terceras partes del actual Jalisco (Muriá, 2006, p. 36).

El último cambio territorial de mayor importancia en la Nueva Galicia tuvo lugar en 1884, cuando “el Congreso de la Unión decretó convertir en territorio de la Federación lo que había sido el VII Cantón de Jalisco, con cabecera en Tepic, y formado por los departamentos de Acaponeta, Santiago, Compostela, Ahuacatlán, San Luis y Tepic mismo” (Muriá, 2006, p. 33).

El último cambio que sufrió Jalisco fue en el 2007, cuando, de estar constituido con 124 municipios, el Congreso del Estado decretó la creación del municipios de San Ignacio Cerro Gordo, para quedar conformado con 125 municipios en una extensión territorial de 78,583.6 km² (IEEG, 2010).

SU IMPORTANCIA

Jalisco tiene en la región occidente y en el país un papel estratégico en lo concerniente a la comercialización, producción y generación de servicios y valor agregado, aportando al PIB nacional 6.5% sólo por debajo de la ciudad de México, el Estado de México y Nuevo León, lo que se traduce en 1,066,373 millones de pesos al 2014 (INEGI), concentrando 87% de la población en localidades urbanas (INEGI, 2010). Al mismo tiempo, el estado se encuentra dentro las cinco principales entidades en cuanto al aporte del PIB en actividades primarias, secundarias y terciarias. Cabe destacar que esta hegemonía del estado es histórica, pues se ha mantenido desde la época en que este territorio formaba parte de la Nueva Galicia, uno de los únicos dos reinos autónomos dentro del Virreinato de la Nueva España.

Para el ejercicio fiscal 2016 el gobierno Federal creó el Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal, con un presupuesto total de \$9,948.7 millones de pesos, de los cuales \$42, 600,000 son para Jalisco (Inafed, 2016).

En cuanto a aspectos sobre infraestructura física en los municipios urbanos de Jalisco, se han destinado dentro del Plan Nacional de Infraestructura (PNI 2014-2018) un monto de \$50,843 millones para proyectos de impacto regional-estatal, principalmente para el sector comunicaciones y transportes.

Particularmente para los años 2015 y 2016, es de destacar que la aparente apuesta del gobierno es por desarrollar más la infraestructura económica (IFE) que la social (IFS) (ver cuadro núm. 1), tanto para el caso de Jalisco como para el nacional, ya que ha habido un considerable incremento al presupuesto de carácter estatal y nacional, respecto a la IFE. En el caso de Jalisco, fue de 677%, y para el país, 177%; a diferencia de la cuestión de la IFS, la cual se ha decidido disminuir entre 64% y 57%, respectivamente.

CUADRO 1 AMPLIACIONES PARA PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL EN JALISCO Y MÉXICO

AMPLIACIONES PARA PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL (PESOS)	2015	2016	Cambio%
PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA JALISCO	\$ 20,000,000	\$ 155,388,604	677%
PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA NACIONAL	\$ 2,333,843,571	\$ 6,473,137,764	177%
PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL JALISCO	\$ 558,000,000	\$ 202,015,690	-64%
PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL NACIONAL	\$ 7,815,652,541	\$ 3,335,687,756	-57%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE INAFED, 2016.

Como referencia adicional, está el Índice de Rezago en Infraestructura Vial y Entorno Urbano (Iriveu)⁶; del cual se desprende que de sus 125⁷ municipios tres cuentan con un Alto rezago, veintiuno con grado medio, treinta y siete con grado bajo y diecisiete se encuentran en muy bajo; resultados que derivan de contar con carencias en vialidades sin pavimento (21.7%), sin banquetas (28.8%), sin guarnición (40.2%), sin arbolado (26%), sin alumbrado público (15.8%), sin drenaje pluvial (75.7%), sin rampas para sillas de ruedas (70.6%) y sin letrero de calle (78.2 %). Estas cifras poco alentadoras son en parte resultado de la configuración del desarrollo en el estado, que se ha caracterizado por ser polarizado e inequitativo; muestra de ello es que cuenta con un índice de Gini⁸ de .460 (Coneval, 2010), así como con la segunda zona metropolitana más grande del país.

5. ANÁLISIS DE INDICADORES SOCIALES Y ECONÓMICOS DEL JALISCO URBANO

Este apartado se genera con el objeto de hacer una descripción económica y social de Jalisco, verificando un análisis del grado de marginación en los municipios urbanos del estado, así como la participación en el producto interno bruto de cada municipio en el estado y la especialización que tienen estos en los tres grandes sectores económicos.

MARGINACIÓN

La marginación es un “fenómeno multidimensional y estructural originado por el modelo de producción económica, expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo” (CONAPO, 2011:11).

6. Índice de rezago calculado por el Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG) en 2013, el cual considera a 1,124 municipios de México con 5 mil y más habitantes, a partir del apartado especial del Censo de Población y Vivienda (Inegi, 2010a), Infraestructura Vial y Características del Entorno Urbano, utilizando el método de componentes principales. Al tratarse de un índice de rezago la interpretación dice que un grado muy alto presenta las peores calificaciones y un grado muy bajo las mejores calificaciones.

7. De los municipios calificados en algún grado en el Iriveu existe un faltante de 47 municipios los cuales no se consideraron en el estudio por no contar con localidades de más de 5 mil habitantes, criterio que se utilizó por tratarse de temas urbanos.

8. El Coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso de la población, es decir, nos dice qué porcentaje del ingreso está acumulado en qué porcentaje de población (u hogares) en una economía. El coeficiente toma valores que van de 0 a 1, mientras más cercano sea el valor del coeficiente a 1, mayor desigualdad existe.

De esta manera, la marginación se asocia a un fenómeno creciente que involucra no sólo carencias sociales, sino que se haya ligado a la ausencia de capacidades para conseguir o generar oportunidades propias, además de considerar la privación e inaccesibilidad a bienes y servicios básicos para el bienestar de las personas (CONAPO, 2011, 2012). De esta manera, atendiendo justamente a esa accesibilidad a bienes y servicios básicos, que en la mayoría de las ocasiones se trata de infraestructura y equipamientos básicos para la población y el desarrollo económico y social de ésta, se considera pertinente analizar y utilizar este indicador de marginación, en primera instancia para visualizar la situación de los municipios urbanos de Jalisco en este rubro y, dos, como un indicador adicional para clasificar a los municipios a través de la técnica de clúster análisis.

Este indicador que construye CONAPO atiende a cuatro dimensiones, a saber: educación, vivienda, distribución de la población e ingresos por trabajo y se miden a través de nueve indicadores.

Para el caso de educación consideran dos indicadores, porcentaje de población de quince años y más analfabeta, así como aquella en el mismo rango de edad que no cuenta con la primaria completa. En cuanto a la dimensión de vivienda, ésta se construye con base en cinco indicadores: porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin drenaje ni servicio sanitario, sin energía eléctrica, sin agua entubada, con algún nivel de hacinamiento y con piso de tierra.

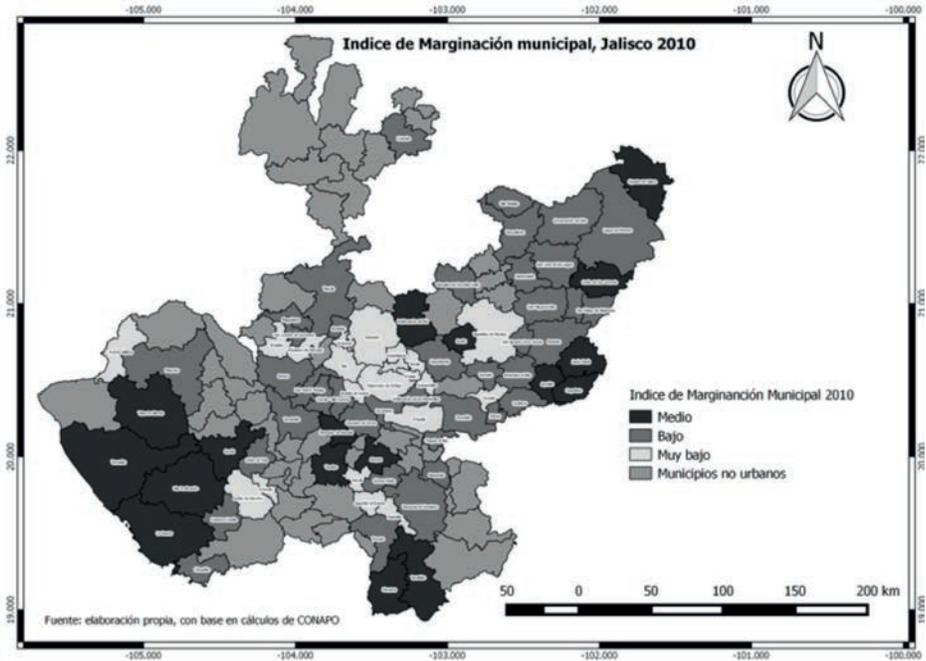
La dimensión de distribución de la población, por su parte, se construye con un sólo indicador: el porcentaje de población en localidades con menos de cinco mil habitantes; y de igual manera, la dimensión de ingresos por trabajo se construye con el indicador de porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos.

Finalmente, para construir el índice se recurre a la técnica de componentes principales, considerando el primer componente principal de los nueve indicadores, y una vez determinados los valores para cada área, los clasifican en cinco grupos diferenciados a través de la técnica de Dalenius y Hodges. Cabe señalar que para el caso de los municipios urbanos de Jalisco sólo se presentan tres de estas cinco clasificaciones o grupos: medio, bajo y muy bajo.

De lo anterior se desprende que para el año 2010 (ver figura núm. 3), diecisiete de los setenta y ocho municipios urbanos de Jalisco contaban con un índice de marginación medio, lo que se traduce en la mayor marginación de los municipios objeto de análisis, de los que cinco se concentran en la parte sur-costera del estado, en los municipios de Tomatlán, La Huerta,

Villa Purificación, Ayutla y Talpa de Allende; tres de ellos pertenecen a la región Costa Sur del Estado. En cuanto a los municipios que presentan un grado de marginación bajo, estos suman cuarenta, y se pueden visualizar con un cierto grado de concentración en la parte noroeste del estado, principalmente en la región Altos Norte y Altos Sur. La menor marginación con la categoría de muy bajo, tiene lugar en veintidós municipios, ubicados principalmente en la parte centro del estado. Vale advertir que, si se le compara con la figura 5 (zonas metropolitanas de Jalisco), la menor marginación coincide con trece de los municipios que conforman las cinco zonas metropolitanas de Jalisco, situación que brinda los primeros indicios del desarrollo polarizado que se vive en el estado.

FIGURA 3
ÍNDICE DE MARGINACIÓN DE LOS MUNICIPIOS URBANOS
DE JALISCO, 2010

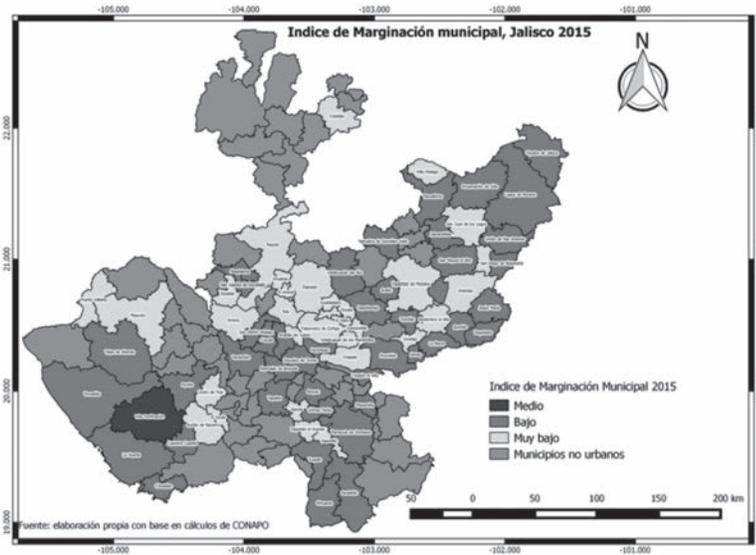


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CÁLCULOS DE CONAPO, 2010.

Ahora bien, la situación más actualizada del estado, con respecto a la marginación, se encuentra representada espacialmente en la figura 4, con el índice de marginación 2015, donde destaca que para este nuevo contexto sólo un municipio presenta grado Medio de marginación, Villa Purificación quien presentaba esta misma situación para el año 2010. El nivel Bajo

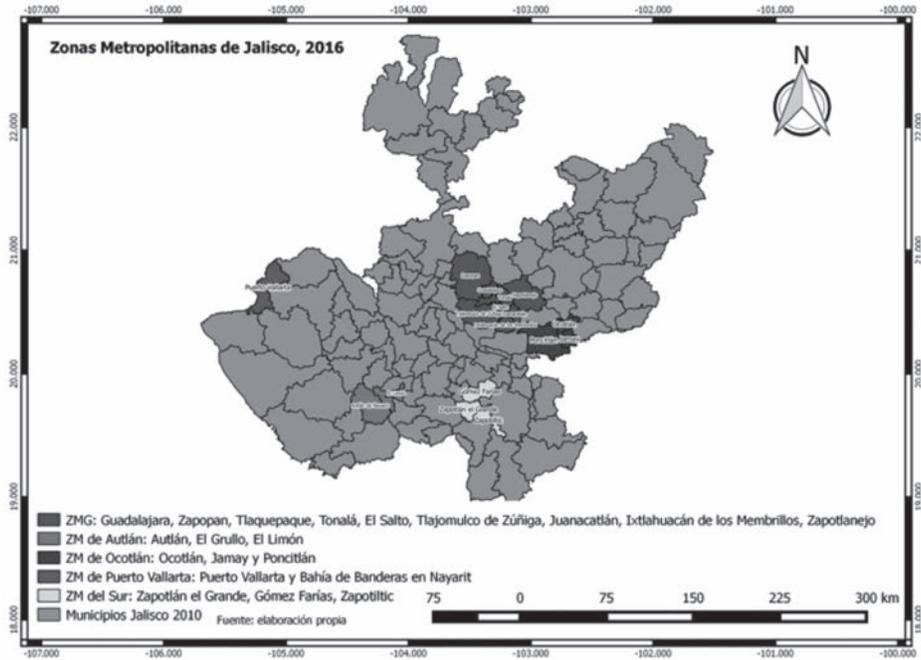
se manifiesta en cuarenta y cuatro municipios, de los cuales veintiocho se encontraban con mayor marginación, ya que para el 2010 presentaban un nivel Medio, situación que difiere ante el nuevo contexto del estado para 2015. Y, finalmente, treinta y tres municipios presentan el nivel más bajo de marginación, de los cuales catorce son pertenecientes a alguna de las cinco zonas metropolitanas del estado (ver figura núm. 5).

FIGURA 4
ÍNDICE DE MARGINACIÓN DE LOS MUNICIPIOS URBANOS
DE JALISCO, 2015



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CÁLCULOS DE CONAPO, 2015.

FIGURA 5
ZONAS METROPOLITANAS DE JALISCO, 2016



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DEL INEGI Y DEL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, 2015.

PRODUCTO INTERNO BRUTO

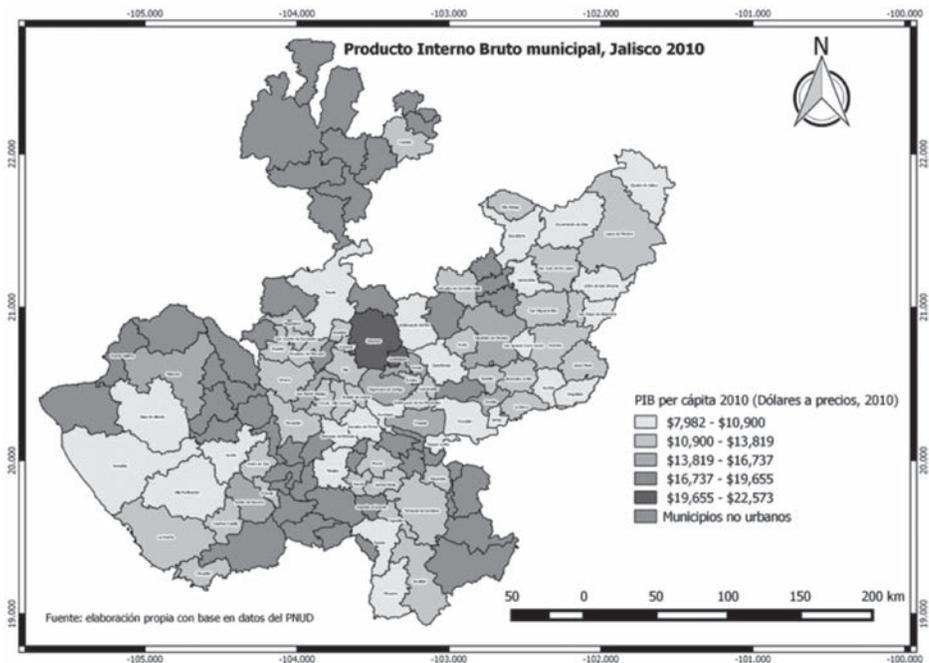
En lo que respecta a uno de los principales indicadores duros que miden la producción del país, y que genera una medida objetiva respecto de la actividad económica del municipio, es el producto interno bruto per cápita municipal, mismo que es calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), particularmente de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH). Estos resultados, al georeferenciarlos (ver figura núm. 6) y compararlos con el índice de marginación del mismo 2010, presentan situaciones esperadas y coincidencias espaciales del tipo, los lugares que presentan mayores ingresos per cápita son aquellos en los que los niveles de marginación son más bajos, como son los casos de Guadalajara, Zapopan, Puerto Vallarta y Zapotlán el Grande, que exhiben niveles de marginación muy bajos y cuentan con los niveles de PIB per cápita más altos del estado, que van de los \$22,573 a los \$16,737 dólares per cápita.

Por el lado contrario, entre algunos de los municipios con mayor marginación, como Tomatlán, Talpa de Allende, Ayutla, Villa Purificación, Ojuelos

de Jalisco y Unión de San Antonio, se revelan también los niveles de producción per cápita más bajos, que van desde los 7,982 a los 10,900 dólares anuales.

En general, la distribución espacial del PIB per cápita responde a una relación inversa con la marginación, ya que donde existe fuerte marginación se presenta un PIB bajo y viceversa. Una excepción a este comportamiento sucede en el municipio de San Martín Hidalgo, que con una producción similar a la de un municipio metropolitano, como Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá o San Pedro Tlaquepaque, presenta un grado de marginación superior al de estos municipios. Merece mención otro municipio, el de Tepatlán de Morelos, único no metropolitano que presenta el menor grado de marginación permisible en el estado y que, sin serlo, cuenta igualmente con una producción al nivel de municipios metropolitanos (entre los 13,810 y los 16,737 dólares).

FIGURA 6
PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA MUNICIPAL,
JALISCO 2010



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CÁLCULOS DEL PNUD, 2010.

ÍNDICE DE ESPECIALIZACIÓN

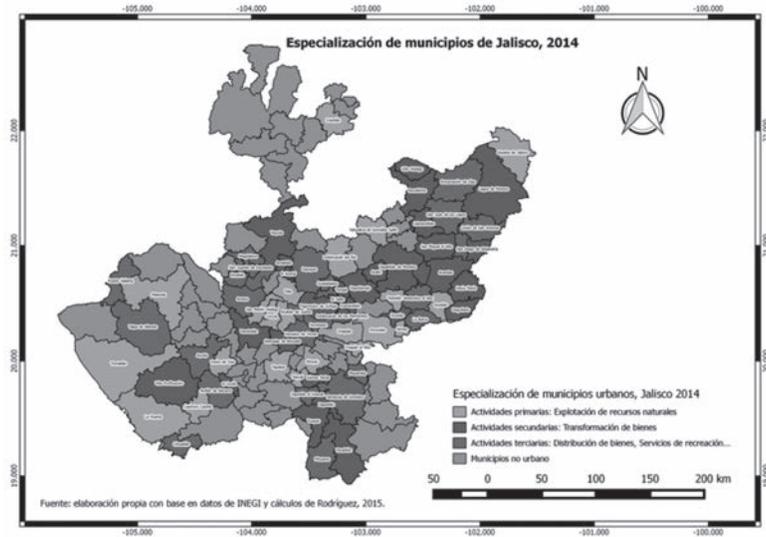
Para continuar con la caracterización de los municipios, se utilizó el índice de especialización calculado por Rodríguez, Bernal, Cota y Ortiz (2016), con base en datos del Censo Económico 2014, se ubica al subsector en el que el municipio tiene mayor índice de especialización para, posteriormente, clasificar a estos de acuerdo con el tipo de actividad al que pertenece el subsector de especialización; de esta manera, los municipios quedan clasificados en actividades primarias, secundarias y terciarias (ver figura núm. 7).

De lo anterior se desprende que veintidós municipios se especializan en actividades primarias relativas a la explotación de recursos naturales. Cabe subrayar aquí que de estos municipios sólo dos son metropolitanos, Jamay y Poncitlán, pertenecientes a la Zona Metropolitana de Ocotlán, mismos que cuentan con un PIB per cápita en el nivel más bajo (entre los \$7,982 dls y los 10,900 dls) y con cierto grado de marginación.

En cuanto al sector de actividades secundarias relativas a la transformación de bienes, es en el que más se especializan los municipios, treinta, de los cuales nueve son metropolitanos, con marginación entre muy baja y baja y con PIB entre los \$10,900 a los \$16,737 dólares per cápita. Por último, veintiséis municipios se especializan en actividades terciarias relativas a la distribución de bienes, los servicios de recreación, entre otros. Entre estos municipios se encuentran los niveles de producción más alta y los grados de marginación más bajos como es el caso de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Puerto Vallarta, Zapotlán el Grande y Autlán de Navarro, sin embargo, también aparecen municipios como Talpa de Allende, Ayutla, Cihuatlán, Pihuamo, San Diego de Alejandría y Unión de San Antonio quienes presentan los grados de marginación más altos y la producción per cápita más baja.

Con estas comparaciones se puede inferir que la actividad económica predominante de un municipio no implica buenos indicadores ni sociales ni de ingreso, ya que un tipo de actividad terciaria no es exclusiva de municipios con buenos indicadores sociales o productivos, y viceversa; la especialización de un municipio en actividades primarias no implica malos indicadores sociales o productivos; buenos ejemplos de ello son Chapala y Sayula, que se especializan en actividades primarias y presentan el nivel más bajo de marginación y si no los mejores, si niveles intermedios de producción.

FIGURA 7 ESPECIALIZACIÓN DE MUNICIPIOS URBANOS DE JALISCO, 2014



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CÁLCULOS DEL PNUD, 2010.

6. CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS URBANOS

Hasta ahora se analizado de manera descriptiva e independiente el contexto general de los municipios, con variables sociales y económicas, sin embargo, con la intensión de generar una idea más clara de la caracterización de los municipios se hace uso de la técnica de clúster análisis, para con base en varios datos se genere una sola medida que conjunte diferentes variables, de tal modo que se clasifique a los tipos de municipios urbanos existentes en Jalisco.

La técnica de conglomerados o clúster análisis implica grupos de observaciones con características similares. Toma ese conjunto de observaciones para formar conglomerados, el procedimiento comienza con cada observación en grupos separados para, después, combinar las dos observaciones que fueron las más cercanas para formar un nuevo grupo. Luego de recalcular la distancia entre grupos, se combinan los dos grupos ahora más cercanos. Este proceso se repite hasta que queda un solo grupo. Para esta técnica se pueden usar diferentes métodos; en el caso del presente análisis, la mejor especificación se logra con el método de "Ward", el cual implica un

procedimiento jerárquico que, en cada etapa, se unen los dos clúster para los que se tenga el menor incremento en el valor total de la suma de los cuadrados de las diferencias, dentro de cada clúster, de cada individuo al centroide del clúster. Lo anterior se genera a través del “software statgraphics”.

Para este procedimiento se usan datos de seis variables para los setenta y ocho municipios; las variables elegidas son: índice de marginación (IDM), PIB per cápita, Personal ocupado, Valor agregado censal bruto (VACB miles de pesos), Inversión total (miles de pesos) y la densidad de población, se eligen variables económicas, sociales y territoriales con el fin de que se consideren tres de los principales componentes de los municipios para con base en ello agruparlos estadísticamente.

Para que las variables tales como personal ocupado, VACB e inversión total, puedan ser comparables entre sí y con el resto, se dividen entre la población y/o entre el personal ocupado (ver cuadro núm. 2) de esta manera se quita el efecto del tamaño de los municipios y se puede realizar una comparación más real entre los diferentes variables de los municipios.

CUADRO 2 VARIABLES USADAS PARA CLÚSTER ANÁLISIS

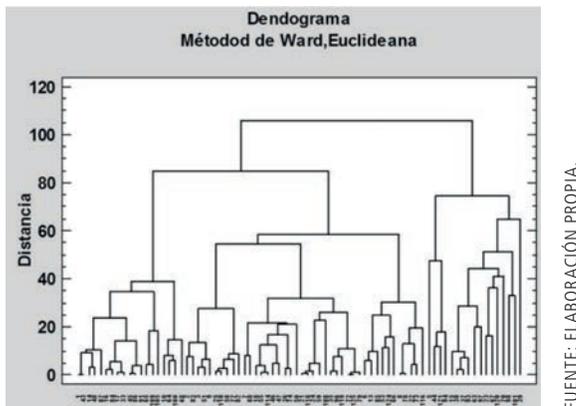
- IDM escala 0 a 100
- PIB per cápita (dólares PPC)
- Per_ocu/pob*100
- VACB mdp/per_ocu*100
- Inv_to_mdp/pob*100
- Den_pob_hab/km2

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Del análisis se obtiene el dendograma, gráfico que nos permite visualizar los conglomerados que se han formado para los setenta y ocho municipios con los datos de las seis variables. La figura 8 muestra el dendograma producto del análisis en el cual se puede visualizar que la principal división de los municipios es en dos grandes grupos, es decir, se infiere que existen de manera general dos grandes tipologías de municipios urbanos en el estado (ver figura núm. 9). Siguiendo a Fuentes (2003), las categorías de los municipios pueden ser 3, congestionados, intermedios y rezagados, sin embargo, en esta primera aproximación solo se encontraron 2 categorías de municipios, los intermedios y los rezagados⁹.

De lado derecho de la figura 8 se agrupa a 17 municipios, los cuales se definen como intermedios ya que presentan los mejores indicadores económicos y sociales así como la mayor concentración de población. Se puede observar que la distribución corresponde en todos los casos a municipios que conforman las 5 zonas metropolitanas del estado (ver figura núm. 5), con solo 4 excepciones como es el caso de Chapala, Amatitán, Tequila y Tepatitlán de Morelos, mismos municipios que se han clasificado como intermedios por presentar en sus indicadores características muy similares a las de los metropolitanos sin serlo. Cabe señalar que 6 municipios (El Limón, Gómez Farías, Poncitlán, Jamay, Zapotlanejo y Juanacatlán) a pesar de ser metropolitanos, la dinámica de sus 6 variables es más parecida al resto del estado que a sus vecinos de conurbación.

FIGURA 8
DENDOGRAMA, MÉTODO DE WARD, DISTANCIA EUCLIDIANA



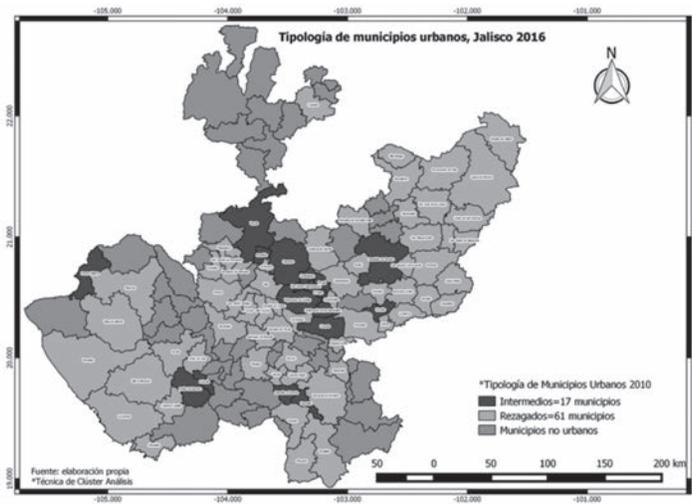
9. Congestionados: densidad de población elevada, alta concentración de actividad industrial y comercial, alta concentración de infraestructuras.

Intermedios: condiciones favorables para mayor actividad económica, abundante mano de obra calificada, energía barata y materias primas.

Rezagados: bajo nivel de vida, inadecuada estructura productiva, industrias estancadas o en declive, peso significativo de la agricultura.

Continuando con el análisis, del lado izquierdo del dendograma se agrupa a los sesenta y un municipios restantes, que fueron clasificados como rezagados, y que se presentan en toda la zona costera sur-oeste del estado, gran parte del centro y noreste de Jalisco. A estos municipios los caracteriza un nivel de marginación moderado, producción per cápita baja, niveles de personal ocupado bajos, poco valor agregado de su producción, así como poca inversión y concentración de población.

FIGURA 9
TIPOLOGÍA 1 DE MUNICIPIOS URBANOS, JALISCO 2010

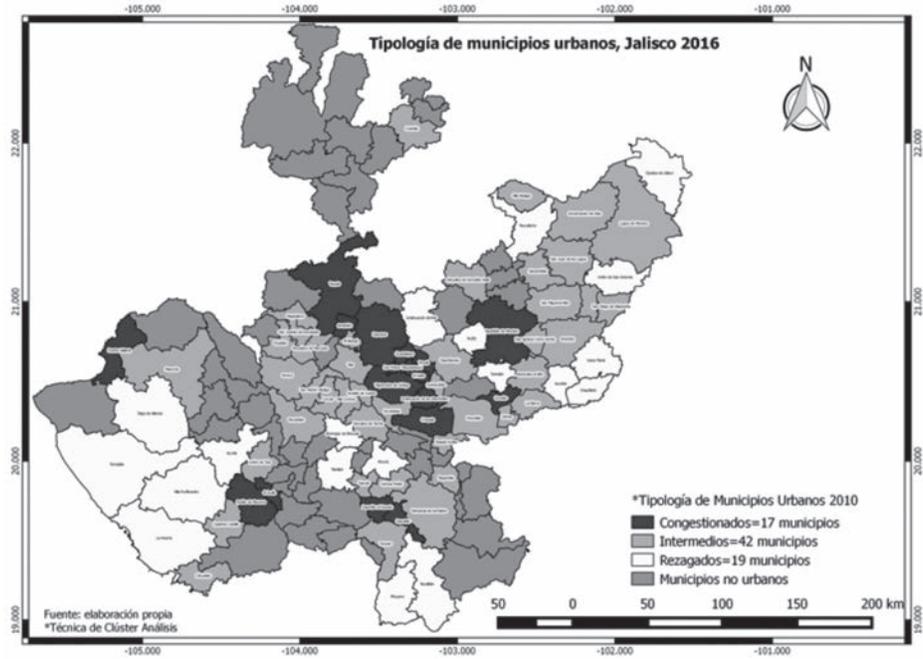


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Si se observa detenidamente el dendograma y se baja a un nivel inferior la observación, además de los dos grandes grupos que se generan, se puede visualizar dentro del grupo de los rezagados una división donde claramente el grupo de los sesenta y un municipios se ramifica en dos, de tal manera que es plausible otra categorización de municipios propia del estado; ya que al compararse solo entre ellos, es viable generar tres categorías, para que quede como se muestra en la figura 10. Donde los intermedios ahora se categorizan como los congestionados, ya que son los que presentan el mayor congestionamiento de producción, inversión, empleo y población, así como la menor marginación. Los intermedios serían 42 municipios, mismos que presentan niveles intermedios (o que podrían llamarse sub urbanos) en sus variables. Finalmente estarían los municipios rezagados, que si bien de acuerdo a cuestiones de población son considerados urbanos, sus indicadores muestran resultados pobres con dinámicas y problemáticas muy distintas y alejadas de los municipios conglomerados e intermedios, por

lo que la atención de ellos conlleva a análisis, políticas y situaciones muy particulares para lograr detonar su desarrollo.

FIGURA 10
TIPOLOGÍA 2 DE MUNICIPIOS URBANOS DE JALISCO, 2010



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

7. LA INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SOCIAL

Con una categorización de municipios ya clara, ahora se analizará la cuestión de infraestructura, como ya se mencionó se construyen dos índices de infraestructura el económico (IIE) y el social (IIS), esto a través de la técnica de componentes principales con el software statgraphics. Cabe señalar que las variables elegidas tanto para la construcción del índice de infraestructura económica como para la social se hace siguiendo a Hansen, Aschauer, Bhiel, Fuentes y Barajas y Gutiérrez, mismos autores que han clasificado y cuantificado la infraestructura en este mismo sentido, además de las consideraciones de disponibilidad y consistencia de la información.

Para el primer caso (IIE) se usan cinco variables que permiten evaluar las condiciones de infraestructura económica que de alguna forma impactarán en la localización y desarrollo de actividades económicas que permitirán apoyar en la mejora de las condiciones de la población. Las variables a considerar son: fuentes de abastecimiento de agua, tomas instaladas de energía eléctrica, red carretera, distancia en km al aeropuerto internacional más cercano y oficinas postales, para lograr que sean comparables entre sí y poder realizar el análisis, las variables se deben convertir en magnitudes adimensionales. Para el caso de oficinas postales, tomas eléctricas y fuentes de abastecimiento de agua se quita el efecto de población al dividir las entre la población. Para el caso de la red carretera se divide entre la extensión territorial en km² del municipio y finalmente a todas las variables se les aplica la fórmula:

$$S_{j,r} = \frac{a_{jr}}{a_{MAX,r}} * 100 \text{ Donde:}$$

a_{jr} = Equipamiento de infraestructura relacionado con la población o superficie por subcategoría j y región r.

$a_{MAX,r}$ = Medida de la región con el valor máximo

$S_{j,r}$ = Indicador normalizado para la región y subcategoría j.

Una vez que se tienen los datos normalizados se procede con la técnica de componentes principales en el software. Obteniendo un KMO¹⁰= 0.694155 en la prueba de factorabilidad, lo que indica que si es mayor que 0.5, vale la pena extraer factores de un conjunto de variables. Como el KMO fue de 0.69, se concluye que una factorización es viable de proporcionar información valiosa acerca de factores prioritarios.

El método extrajo una sola componente con un "eigenvalor" de 2.194, esto es que el componente por sí sólo explica más que 2.19 variables. En conjunto, el componente explica 43.89% de la variabilidad de los datos originales. Con los datos extraídos del primer componente se genera el índice de infraestructura económica, mismo que se plasma en la figura 11. Se recurre a la estratificación de Dalenius y Hodges para generar estratos o categorías que van de Muy Bajo a Muy Alto.

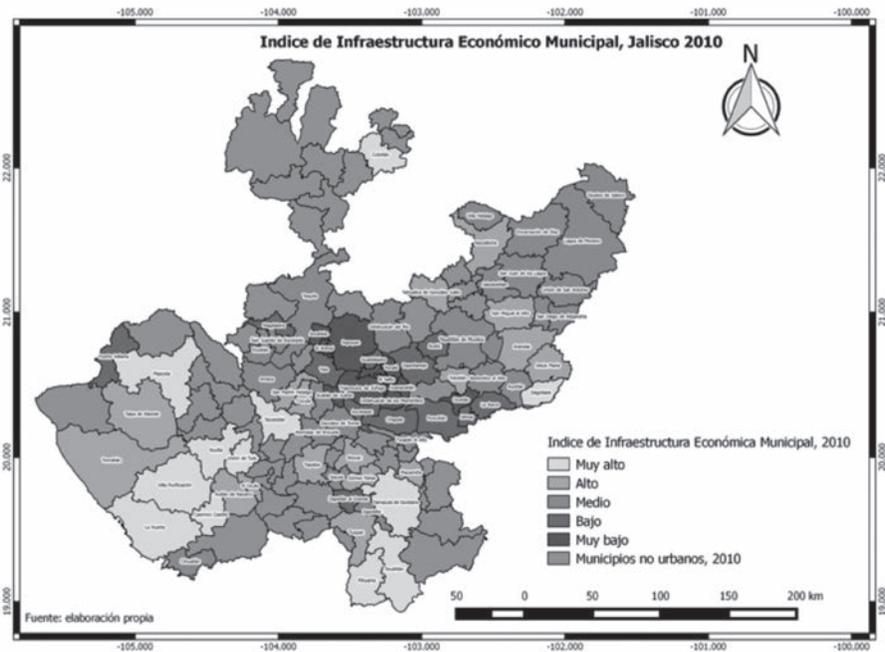
De lo anterior se desprende que doce municipios presentan los mejores resultados en cuanto al IIE con el grado de muy alto, diecisiete grado alto, veintiséis grado medio, doce se catalogan como bajo y once como muy bajo.

10. Medición Kaiser-Meyer-Olkin para Muestreo Idóneo (KMO).

Es importante destacar que, contrario a lo esperado, municipios metropolitanos como Guadalajara, Zapopan, Puerto Vallarta y Zapotlán el Grande, entre otros, supondrían los índices más altos de infraestructura; sin embargo, se encuentran con un grado entre bajo y muy bajo, situación que debe tratarse con cautela y dejarse para realizar un análisis más fino, ya que esto podría deberse en gran parte; primero que se considera la cuantificación de las infraestructuras atendiendo a su proporción por población y/o extensión territorial, así que la gran densidad de población que presentan dichos municipios podría estar inhibiendo el efecto de la infraestructura, y por otro lado no se está considerando la calidad de las infraestructuras ni atendiendo al hecho de su capacidad de atención o nivel de especialización.

Además, municipios que fueron caracterizados como rezagados y que presentan indicadores sociales y económicos deficientes, ahora presentan IIE entre alto y muy alto, como es el caso de Villa Purificación, Mascota, La huerta y Casimiro Castillo. La revisión y el análisis con más detalle al respecto de este índice se contemplan a posteriori.

FIGURA 11
ÍNDICE DE INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA MUNICIPAL, 2010



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Para el segundo caso, el índice de infraestructura social (IIS) se usan nueve variables, las cuales miden el acceso a servicios educativos y de salud, lo que permiten contar con población que pueda realizar sus actividades sin ninguna limitación de salud y con las habilidades y conocimiento básico para desarrollar de manera técnica o profesional sus actividades cotidianas y laborales.

Las variables a considerar son: unidades médicas, planteles, escuelas, planteles de la Universidad de Guadalajara, bibliotecas públicas, bibliotecas en escuelas, aulas, laboratorios y talleres. Es de resaltar que en este caso se logra una aproximación en cuanto a la medición de la infraestructura a nivel profesional con la variable de planteles de la Universidad, aspecto no considerado en investigaciones a priori. Se aplicó el mismo criterio y fórmula para la estandarización y normalización de los datos que en el caso del IIE, solo que en este caso la única variable considerada para convertir las variables en adimensionales fue población.

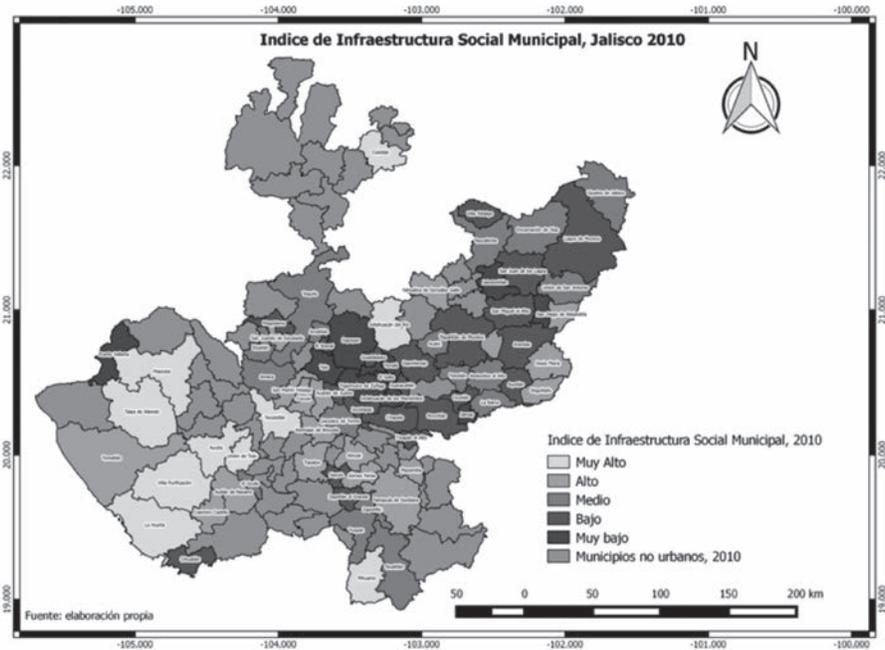
Con los datos ya normalizados se procede con la técnica de componentes principales en el software. Obteniendo un $KMO = 0.797504$ en la prueba de factorabilidad, lo que indica que si es mayor que 0.5, vale la pena extraer factores de un conjunto de variables. Como el KMO fue de 0.79 se concluye que una factorización es viable de proporcionar información valiosa acerca de factores prioritarios.

Se extraen los datos únicamente del primer componente principal, el cual tuvo un "eigenvalor" de 4.71, esto implica que el primer componente por sí sólo explica más que 4.71 variables. En conjunto el componente explica 52.36% de la variabilidad de los datos originales. Con los datos extraídos se genera el índice de infraestructura social, mismo que se plasma en la figura 12. Se recurre a la estratificación de Dalenius y Hodges para generar estratos o categorías que van de Muy Bajo a Muy Alto.

De lo anterior se desprende que diez municipios cuentan con el grado de muy alto, diez más se categorizan en alto, dieciocho en medio, veintiuno en bajo y once en muy bajo. Se presentan situaciones similares a las del IIE, ya que municipios metropolitanos como Zapopan, Tlaquepaque, Puerto Vallarta, Guadalajara, Zapotlan el Grande, entre otros, donde se esperaría los más altos índices de infraestructura social; pues el comportamiento de sus indicadores sociales y económicos es de los mejores; sin embargo, se encuentran entre el grado bajo y muy bajo. Como ya se mencionó estos resultados requieren de análisis posteriores y más finos. Ya que si bien se ha diluido el efecto de la infraestructura por la densidad de población, lo que resulta cierto es que municipios con IIS entre alto y muy alto, como Autlán

de Navarro, Talpa, Mazamitla y Cocula, si bien no cuentan con infraestructura del nivel de especialización y calidad de Guadalajara o Zapopan (cualidades que no se están considerando ni cuantificando), sus tiempos de atención en la unidades médicas, por poner un ejemplo, si son por mucho más reducidos que mismo Guadalajara y Zapopan.

FIGURA 12
ÍNDICE DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL, 2010.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

7. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

Las condiciones de la infraestructura en los territorios facilitan un mejor funcionamiento del sistema económico y social, permitiendo la transacción de productos y servicios, logrando configurar una red de comunicación dentro de un espacio geográfico/económico determinado. Lo anterior permite ayudar a reducir los desequilibrios distributivos (CEPAL, 2010).

A pesar de que se ha manifestado la importancia que tiene la infraestructura para los países, en nuestra región Latinoamericana, se vislumbra un rezago con respecto a las demás regiones del mundo. Ello obstaculiza el

crecimiento económico, la lucha contra la pobreza y la desigualdad, por lo que es necesario revisar las condiciones de infraestructura económica y social existentes en Jalisco y sus municipios.

La infraestructura manifiesta notables diferencias en las condiciones económicas y de bienestar social, no sólo entre los estados sino también entre los municipios. Ello lo demuestran diversas investigaciones que consideran a la infraestructura social y económica como uno de los principales actores en el crecimiento económico, ya que se relaciona directamente con la producción y estimula la economía de un territorio, debido a que se trata de un insumo básico para la realización de actividades productivas, culturales, sociales y políticas.

La respuesta ante las desigualdades puede ser la eficiente dotación de infraestructura social y económica ya que es un elemento que puede ayudar a reducir las desigualdades e impactar en el crecimiento económico incluso municipal. Prueba de ello son algunos de los resultados sobre el impacto de la infraestructura social y económica en el crecimiento. Para el caso de México, se ha identificado que las regiones más pobres tienden a crecer con mayor rapidez que las ricas (Fuentes & Mendoza, 2003). En otras investigaciones se sustenta que la inversión pública en infraestructura física económica (IE) se debe dirigir hacia regiones intermedias, ya que es ahí donde tiene un mayor impacto; y que por otro lado la infraestructura social debe destinarse a las regiones atrasadas, para que éstas puedan desarrollar una base sólida en recursos humanos y posteriormente recibir inversiones en IE (Fuentes, 2003)

Para el caso de Jalisco se identificó que municipios con el mayor índice de marginalidad y un bajo PIB cuentan con un índice de infraestructura económica y social alta, esto se debe a que esta infraestructura es suficiente para el número de habitantes, pero es necesario hacer un análisis cualitativo de la situación, sobre todo considerando que estos municipios históricamente tienen serios problemas económicos y sociales.

Por otro lado, los municipios con menor índice de infraestructura económica y social son aquellos que pertenecen a la zonas metropolitanas, lo que implica que existe un gran número de población que a pesar de tener acceso a una determinada infraestructura no cuentan con la suficiente para atender a la población existen en esos municipios. Por lo que al igual que los anteriores municipios con índice alto de infraestructura debe de hacerse un análisis más minucioso para identificar los posibles impactos que esta infraestructura tiene en las condiciones económicas y sociales del municipio.

Una conclusión primaria a este análisis es que el índice de infraestructura económica es directamente proporcional al grado de marginación ya que de los once municipios que presentan muy bajo índice de infraestructura económica cuentan con muy bajo grado de marginación. Sin embargo, cuando se compara el mejor grado de infraestructura económica no es evidente un patrón claro ya que algunos presentan un nivel medio, otros bajo y muy bajo de marginación.

Cuando se revisa la infraestructura social en su nivel más bajo se tiene un comportamiento en la misma dirección que la infraestructura económica con el grado de marginación, sin embargo, con el nivel más alto de infraestructura social no es claro un patrón.

Con relación a los demás indicadores como es el caso del PIB, la relación es poco consistente con el nivel de infraestructura económica, ya que de los once municipios con muy bajo nivel, seis tienen un PIB bajo y cuatro nivel medio. Es de llamar la atención el municipio de Zapopan, quien siendo metropolitano cuenta con un grado muy bajo de infraestructura económica pero su nivel de PIB es muy alto. Donde se puede observar un patrón es con el grado de infraestructura económica muy alto, pues ahí el nivel del PIB es bajo y muy bajo, sólo el municipio de Mascota tiene un nivel de PIB medio. Para el caso de la infraestructura social los municipios que tienen un grado muy bajo no presentan un patrón con relación al nivel del PIB. En cambio de los diez municipios que tienen un muy alto grado de infraestructura social en su mayoría tienen un bajo y muy bajo nivel de PIB.

De lo anterior se puede inferir que para alcanzar mejores condiciones en los municipios, no es suficiente contar con infraestructura, sino que es necesario aprovecharla, revisar las condiciones de calidad y sobre todo que se vincule con las necesidades económicas y sociales que tiene el municipio. Se observa en algunas regiones o municipios que se genera infraestructura que no se requiere, o bien existen limitaciones en cuanto a recursos humanos para su aprovechamiento, lo que diluye el impacto en la mejora de las condiciones económicas y sociales de los territorios.

Analizando los demás indicadores se identifica que la distribución espacial del PIB per cápita responde a una relación inversa con respecto a la marginación, pues, donde existe fuerte marginación se presenta un PIB bajo y viceversa. Una excepción a este comportamiento se da en el municipio de San Martín Hidalgo quien con una producción similar a la de un municipio metropolitano como Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá y San Pe-

dro Tlaquepaque presenta un grado de marginación superior al de estos municipios, además de índices de infraestructura social y económica altos y se ha categorizado como un municipio rezagado. Merece mención otro municipio, Tepatitlán de Morelos, único no metropolitano que presenta el menor grado de marginación posible en el estado y con una producción también al nivel de municipios metropolitanos, sin serlo, pero con un IIE medio y un IIS bajo, categorizado además como municipio congestionado.

Con respecto a la especialización económica de los municipios, es posible inferir que la actividad económica predominante de un municipio no implica buenos indicadores ni sociales ni productivos, ya que un tipo de actividad terciaria no es exclusiva de municipios con buenos indicadores sociales o productivos y viceversa, la especialización de un municipio en actividades primarias no implica malos indicadores sociales o productivos, buenos ejemplos de ello son Chapala y Sayula que se especializan en actividades primarias y presentan el nivel más bajo de marginación y, si no los mejores sí niveles intermedios de producción; sin embargo, presentan niveles de infraestructura entre bajos y medios, además de ser categorizados, el primero, como congestionado y el segundo como rezagado.

No se debe olvidar que la infraestructura es una condición necesaria para el crecimiento y la reducción de las desigualdades, pero no suficiente.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aschauer, D. (1989). Is public expenditure productive. *Journal of Monetary Economics*, 23, 177–200.

Barajas, H., & Gutiérrez, L. (2012). La importancia de la infraestructura física en el crecimiento económico de los municipios de la frontera norte. *Estudios Fronterizos*, 13, 57–87.

Barrera, R., & Zaragoza, F. (2011). Las estructuras del Relieve del estado de Jalisco. Retrieved May 23, 2015, from <http://siga.jalisco.gob.mx/moet/SubsistemaNatural/GeologiaYGeomorfologia/sintgeo.htm>

Buhr, W. (2009). Infrastructure of the market economy. *Econ: Discussion Paper in Economics*, 132-09(132), 1–74.

CEPAL. (2010). Aportes para un diagnóstico sobre las restricciones al desarrollo y a una integración económica más profunda. Boletín Fal (Vol. 287).

Easterly, W., & Rebelo, S. (1993). Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation. *Journal of Monetary Economics*, 32.

Fay, M., & Morrison, M. (2007). *Infraestructura en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial (1st ed.). Bogotá, Colombia: Mayol.

Fernández, I. (2001). La Proyección UTM. *Universidad de Valladolid*, 1–52.

Fuentes, A. (2007). Las Disparidades Municipales en México: Un estudio desde la óptica de la desigualdad. *Revista Latinoamericana de Economía*, 38, 214–234.

Fuentes, A., & Mendoza, F. (2003). Infraestructura pública y convergencia regional en México, 1980-1998. *Comercio Exterior*, 53, 178–187.

Fuentes, N. (2003). Crecimiento económico y desigualdades regionales en México : El impacto de la infraestructura. *Región Y Sociedad*, XV, 81–106.

Hansen, N. M. (1965). Unbalanced growth and regional development. *Western Economic Journal*, IV, 3–14.

INEGI. (2010a). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Cifras del apartado especial Infraestructura vial y características del entorno urbano. Retrieved May 23, 2015, from http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/tabulados_urbano.aspx.

INEGI. (2010b). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Límites estatales. Retrieved May 23, 2015, from http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/m_geoestadistico.aspx.

INEGI. (2010c). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Límites municipales. Retrieved May 23, 2015, from http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/m_geoestadistico.aspx.

López, L. (2008). Espacio, imaginarios y poder, en: Gatica Lara et al. Poder, actores e instituciones. Ediciones Eon Sociales/ Universidad Autónoma Metropolitana., 255–281.
Muriá, J. M. (2006). De Nueva Galicia a Jalisco. *Revista Internacional de Ciencias Sociales Y Humanidades, SOCIOTAM*, XVI, 31–49.

Perrotti, D., & Sánchez, R. (2011). *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe. Recursos Naturales E Infraestructura*, 153, 1–85.

Rodríguez, J. J, Bernal, M., Cota, R. y Ortíz, E. P. (2016). Aglomeraciones productivas en espacios locales: el caso de Jalisco. Centro Universitario de los Valles de la Universidad de Guadalajara. En prensa. Guadalajara.

Rozas, P., & Sánchez, R. (2004). Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: *Revisión conceptual. Recursos Naturales E Infraestructura*, 75, 1–75.

Servén, L., & Calderón, C. (2004). *The effects of infrastructure development on growth and income distribution* (No. 270). Santiago de Chile.

Urrunaga, R., & Aparicio, C. (2012). Infraestructura y crecimiento económico en el Perú. *Revista CEPAL*, 157–177.

SIGLAS

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAPO: Consejo Nacional de Población
IEEG: Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco
INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IFE: Infraestructura física económica
IFS: Infraestructura física social
IRIVEI: Índice de Rezago en Infraestructura Vial y Entorno Urbano
PIB: Producto interno bruto
PNI: Programa Nacional de Infraestructura
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IIS: Índice de Infraestructura Social
IIE: Índice de Infraestructura Económica
UTM: Universal Transversa Mercator

2

COOPERAÇÃO E ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL: CLASSIFICAÇÃO, CARACTERÍSTICAS E FORMATOS EXISTENTES À LUZ DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA*

INTERGOVERNMENTAL ARTICULATION AND COOPERATION: CLASSIFICATION, CHARACTERISTICS AND FORMATS EXISTING IN THE LIGHT OF THE BRAZILIAN EXPERIENCE

Thamara Strelec¹

Valeriano Mendes Ferreira Costa²

Recibido: 07/02/2016

Acceptado: 18/08/2016

A cooperação e articulação intergovernamental tem se apresentado como alternativas para o fortalecimento das capacidades governamentais, inclusive no Brasil, a partir do final da década de 90. Apesar disso, a literatura ainda não dispõe de um aparato conceitual e teórico que permita compreender as principais formas de cooperação existentes, suas características e variáveis explicativas. Diante disso, a partir de pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo e exploratório, o artigo examina como esses instrumentos tem se desenvolvido no Brasil. Constatou-se que a cooperação intergovernamental, disseminada a partir de formas mais voluntárias, tem se concretizado também a partir de modelos verticais e induzidos, inclusive com a participação de atores não governamentais, sugerindo o avanço da governança territorial, embora muitas iniciativas estejam em fase de experimentação e aprendizado.

* Artigo elaborado com apoio e financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2014/03864-9 e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, no âmbito do convênio FAPESP/CAPES. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP/CAPES.

1. Doutoranda em Ciência Política (UNICAM). Docente universitária na Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP, Brasil. E-mail: thamara.strelec@gmail.br.

2. Doutor em Sociologia (USP). Professor do programa de Pós-Graduação em Ciência Política (UNICAMP), Campinas, SP, Brasil. E-mail: vmfc@unicamp.br.

PALAVRAS CHAVE

Federalismo. Descentralização. Cooperação intergovernamental. Arranjos de cooperação. Governança territorial.

SUMMARY

The intergovernmental cooperation and articulation has been presented as alternatives to strengthen the governmental capacities, including in Brazil, from the late 90's. Nevertheless, the literature does not yet have a conceptual and theoretical apparatus explain the main forms of existing cooperation, their characteristics and explanatory variables. Thus, from literature research of qualitative and exploratory nature, the article examines how these instruments have been developed in Brazil. It was noted that intergovernmental cooperation, disseminated from more voluntary forms, has brought also from vertical and induced models, including the participation of non-governmental actors, suggesting the advancement of territorial governance, although many initiatives are in experimentation and learning phase.

KEY WORDS

Federalism. Decentralization. Intergovernmental cooperation. Cooperative arrangements. Territorial governance.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, que estabeleceu no Brasil as bases para um modelo de federalismo de viés cooperativo, reconheceu os municípios como entes federativos, para os quais garantiu autonomia e direitos, estabelecendo um modelo descentralizado na divisão de competências e transferindo aos governos locais um extenso rol de responsabilidades até então não assumidas. Esse movimento culminou, a partir do final da década de 90, na crescente necessidade de articulação entre os governos - nas três esferas, União, estados e municípios -, materializando-se em iniciativas de articulação intergovernamental para os mais diversos setores de políticas públicas.

Circunscrito ao caso brasileiro, o debate sobre cooperação intergovernamental tem sido recorrente, e sua discussão é comumente apresentada em análises e estudos que buscam compreender as origens e demarcações históricas do federalismo (Abrucio e Costa, 1998; Souza, 2006), o impacto do desenho federativo nas relações intergovernamentais e no desenho das políticas públicas (Arretche, 2006; Costa, 2010; Franzese, 2010) bem como os mecanismos e instrumentos de cooperação intergovernamental existentes (Cruz, 2002; Strelec, 2011; Ortolan, 2013; Sydow, 2012; Linhares et al., 2012; Abrucio, 2012).

Essa recorrência pode ser explicada, na visão de Abrucio et al. (2013), pelo desgaste da dicotomia centralização e descentralização como variável explicativa para os dilemas da dinâmica do federalismo, especialmente o brasileiro, que diante dessa insuficiência, tem levado os estudiosos a enfatizarem a necessidade de os governos construírem mecanismos de coordenação e parceria com a finalidade de resolver dilemas de ação coletiva e problemas de execução e coordenação de políticas públicas.

O debate acerca da cooperação intergovernamental, também expresso pela literatura estrangeira, tem buscado compreender os fatores explicativos para a iniciativa dos governos em cooperar (Feiock, 2007; 2013), o papel dos sistemas de governo em países federativos na dinâmica dos mecanismos de cooperação intergovernamental (Bolleyer, 2009), e ainda, como os instrumentos de cooperação intergovernamentais tem sido adotados pelos governos locais no contexto europeu para a implementação de políticas públicas (Hulst e Montfort, 2007). Ou seja, o adensamento da produção acadêmica sobre a temática revela que o surgimento de soluções intergovernamentais com viés cooperativo passou a ocupar espaço significativo na agenda política e de pesquisas, permitindo leituras e interpretações acerca de seus resultados no cotidiano dos governos.

Entretanto, circunscrito ao contexto brasileiro, se o volume de análises empíricas é crescente na literatura, o tema da cooperação e articulação intergovernamental, enquanto campo de estudos, ainda não conta com um construto conceitual e teórico, que permita compreender a gama de possibilidades de cooperação existentes, suas principais características, variáveis explicativas, bem como a influência dos atores nos mais diversos modelos possíveis de cooperação intergovernamental.

Diante disso, este artigo pretende, com base em pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo e exploratório, responder a essa lacuna de pesquisa, examinando como esses instrumentos tem se desenvolvido no Brasil, o que justifica a importância deste estudo. Para tanto, este artigo se divide em seis seções. Na primeira, são apresentados os principais conceitos e dimensões da cooperação entre os governos, para em seguida, identificar os principais mecanismos constitucionais que buscam promover a articulação e cooperação entre os governos no Brasil. Na terceira seção, são apresentadas as principais formas de articulação governamental identificadas no caso brasileiro e a partir dos modelos mais frequentes propõe-se na seção seguinte, uma classificação desses instrumentos, articulando proposições de autores em trabalhos já publicados. Na sexta seção são apresentados, em caráter hipotético, argumentos acerca dos possíveis obstáculos para a con-

solidação dos instrumentos de cooperação, considerando o comportamento dos atores, para finalmente, na última seção, serem discutidos os principais resultados do estudo realizado.

2. DIMENSÕES DA COOPERAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS

No sentido etimológico, cooperação, tem sua origem no verbo latino *cooperari*, de *cum* e *operari*, ou seja, operar juntamente com alguém, que significa a ação conjunta para uma finalidade comum. No âmbito da atuação governamental, a cooperação pode ocorrer entre governos locais, estaduais e nacional, e conforme já descrito por Cruz et al. (2012), materializa-se assim, dentro de um determinado território, envolvendo o estabelecimento e amadurecimento das relações entre as instituições.

Esse amadurecimento, tendo em vista que envolve uma gama de atores e instituições é por natureza conflituoso, a espelho da estrutura federativa na qual se dá esse processo, portanto “o tempo em que se constroem vínculos cooperativos é marcado pelo aprofundamento do conhecimento do problema, dos territórios, das comunidades, e dos interesses envolvidos, e ainda, dos ativos possíveis de serem mobilizados” (Cruz et al., 2012:113). Em linhas gerais, os autores ainda assumem que nesse espaço de negociação, desenvolve-se o alinhamento de estratégias acerca do diagnóstico do problema, dos insumos e recursos necessários para solucioná-los e de quanto cada ator pode compartilhar (recursos materiais, financeiros, humanos e tecnológicos).

A cooperação pode ser vista a partir das dimensões inter e intragovernamental, intersetorial, internacional, assim como recurso para fins de indução do desenvolvimento, solução de situações complexas e implantação de ações, programas e projetos que exigem a soma de esforços, recursos e competências entre entes que se encontram implicados em um determinado desafio, mas que são, também, autônomos com missões específicas (Peron et al., 2012).

Portanto, é possível reconhecer a cooperação enquanto a manifestação de um comportamento mais cooperativo e solidário entre os atores diante de uma situação problema e oportunidades de atuação conjunta, mas que envolve a negociação entre as partes, haja vista que são atores com autonomia decisória.

Além disso, é possível identificar a cooperação em sua dimensão organizacional, sob a forma de pactos, parcerias, arranjos, associações, comitês, ou seja, a manifestação da cooperação com algum grau de institucionalização, na qual se reconhece a necessidade de estabelecer uma relação de cooperação de modo formal e duradouro, a partir do estabelecimento de responsabilidades e objetivos concretos, dentro dos parâmetros de cada formato que o vínculo de cooperação apresentar.

Nesse sentido, a cooperação entre os governos pode se apresentar de maneira horizontal ou vertical. Enquanto as formas de cooperação horizontal compreendem as iniciativas que envolvem uma mesma esfera de governo, a cooperação vertical pode se estabelecer entre esferas distintas.

A cooperação horizontal pode ocorrer de duas formas: no âmbito intra-governamental ou intergovernamental. A primeira, também denominada intersetorial, envolve o compartilhamento de ações entre diversos setores, agências e órgãos em uma mesma esfera de governo, e pode ser vista, por exemplo, em projetos ou programas governamentais que demandam profissionais ou setores de várias áreas para sua concretização, ou ainda a formação de equipes multidisciplinares.

A cooperação intergovernamental, por sua vez, ocorre quando há o compartilhamento de ações ou a soma de esforços ou interesses entre entes, mas no mesmo nível de governo e, desse modo, ela pode ser de natureza intermunicipal, quando se estabelecesse entre dois ou mais municípios, que podem ser limítrofes ou não, dentro ou fora da mesma região ou Estado; de natureza interestadual, quando envolve dois ou mais estados e ou o Distrito Federal; ou ainda, Inter federativa ou inter-nações³, quando as ações e os esforços resultam no empreendimento entre dois ou mais países.

O envolvimento de esferas distintas de governo em uma mesma iniciativa de cooperação (governos locais - no caso do Brasil, os municípios, estados ou União) - cooperação vertical - pode ocorrer no nível intergovernamental, quando há o envolvimento de mais de uma esfera de governo em torno da elaboração, execução ou avaliação de uma política pública, no sentido de desconcentrar as atividades do nível superior ao nível local. Nesses casos, é possível que se estabeleçam mecanismos de cooperação entre: a) União e municípios; b) União, Estados e municípios ou União e Estados, e ainda; c) Estados e municípios, a depender do desenho da política pública, dos programas, da cobertura e da abrangência. É o caso, no Brasil,

3. Denominação atribuída por Cruz et al. (2012: 115)

das ações e programas envolvendo o Sistema Único de Saúde (SUS). Sua operacionalização se baseia no envolvimento das demais esferas de governo, com desdobramento nos Estados e a implementação pelos municípios (Cruz et al., 2012).

Outra forma de concretização da cooperação vertical assume o formato intersetorial, já que compreende a articulação de mais de uma esfera distinta de governo para a implementação de mais de uma política pública, como é o caso das políticas de transferência de renda⁴, que demandam a conjugação de esforços dos três níveis e, ainda, o envolvimento de profissionais das áreas da educação, saúde e assistência social, tendo em vista as condicionalidades que o programa envolve para a concessão do benefício às famílias atendidas (Cruz et al., 2012).

Neste ponto, é conveniente resgatar o que Abrucio et al. (2010) denominaram como associativismo territorial, ao se referirem a formas de aliança, com maior ou menor grau de formalidade, entre níveis de governo, tanto no plano horizontal como no vertical, mas que têm o território como lócus de organização da política pública. Essa concepção permite envolver não apenas os instrumentos e mecanismos governamentais vinculados à gestão e à implementação das políticas públicas, mas também arenas e espaços de negociações constituídos entre os governos, com a participação dos atores governamentais, ou não.

Essa percepção, alinhada à clássica concepção de Wright (1997) de que a natureza das relações intergovernamentais compreende todas as combinações de interações possíveis na produção de políticas - processadas entre o governo nacional e local, estadual e local e inclusive interlocal, e ainda, as relações entre as agências setoriais de governo em diferentes níveis (empresas públicas, fundações) e organizações não governamentais - permite incorporar às formas de cooperação intergovernamental, aquelas que envolvem não apenas atores governamentais, mas também participantes que se encontram fora do governo.

Essa variedade ou amplitude que as formas de cooperação entre os governos podem assumir no Brasil, e que será demonstrada adiante, permite resgatar também o trabalho de Toribio (2013), que propôs três modelos distintos de cooperação. Embora o autor tenha usado como referência as “redes de cooperação” na comunidade autônoma de Andaluzia/ Espanha, os conceitos apresentados pelo autor são pertinentes quando aplicados à

4. O programa “Bolsa Família” no Brasil é um exemplo clássico desse tipo de política.

realidade brasileira. De acordo com Toribio (2013), uma rede de cooperação pode se estabelecer de três maneiras: a) redes de cooperação de base normativa; b) redes de cooperação induzida e; c) redes de cooperação voluntária. Segundo o autor, as redes de cooperação de base normativa se baseiam em prescrições de caráter legal para o desenvolvimento de determinadas funções e atividades públicas que requerem cooperação e coordenação multinível. O autor menciona como exemplo as redes que se concretizam a partir da elaboração de Planos de Ordenação do Território ou de Ordenamento de Recursos Naturais. Um esforço para compreender como esse modelo se aplica ao caso brasileiro sugere que tomemos como referência as redes que se estabelecem para o gerenciamento dos recursos hídricos e ainda, os recém-elaborados Planos Plurianuais territoriais (PPA's Territoriais). No segundo modelo, as redes de cooperação induzida são apresentadas pelo autor como sendo aquelas que se constituem a partir da necessidade ou obrigatoriedade de cooperação com a finalidade de obtenção de determinados recursos financeiros provenientes da administração de nível superior. O autor menciona as fórmulas associativas ligadas à obtenção de fundos europeus e, no caso brasileiro, é possível mencionar, dentro dessa configuração, os incentivos promovidos pelo Governo Federal, por intermédio do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, para a constituição de consórcios públicos para o gerenciamento de resíduos sólidos.

O terceiro e último modelo proposto por Toribio (2013) faz referência às redes de cooperação voluntárias, ou seja, aquelas que surgem por iniciativa local para o desenvolvimento de suas políticas, competências e prestação de serviços públicos. Para ilustrar o modelo voluntário, o autor faz menção aos consórcios espanhóis (figuras associativas reconhecidas juridicamente). Para esse modelo, faz-se necessária uma importante ressalva em relação ao caso brasileiro. Os consórcios no Brasil - como se verá adiante - têm em sua essência o caráter voluntário em sua forma associativa, na medida em que é sempre discricionária a participação dos entes nessa modalidade de arranjo. Entretanto, o estímulo à iniciativa ou adesão de um ente governamental pode ser resultado da indução - via incentivos ou até mesmo constrangimentos. Essa observação é importante, na medida em que, numa visão institucionalista, o desenho das políticas públicas pode significar, nos termos de Menicucci (2007), "regras do jogo" importantes, na medida em que podem viabilizar ou inviabilizar a construção de novas instituições, bem como a adoção ou não de uma estratégia de governo.

3. MARCOS LEGAIS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS PARA A COOPERAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS

Embora as formas de cooperação entre os governos tenham ganhado destaque a partir do final da década de 90, a ideia de associação entre os governos é mais remota. Desde 1891, na Constituição do Estado de São Paulo, a realização de pactos entre os municípios já estava prevista⁵. Essa forma de associação, que carecia de autorização legislativa estadual, aparece de forma semelhante na Emenda Constitucional nº1/1969, que previu a possibilidade de cooperação entre os entes da Federação, por meio de convênios⁶.

Mais adiante, em 1935, ainda sob dependência de aprovação legislativa estadual, a Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo reafirmou essa possibilidade: “Os municípios poderão associar-se para a realização de melhoramentos ou a execução de serviços de interesse comum, dependendo, as respectivas deliberações, de aprovação da Assembleia Legislativa” (apud Dias, 2006:89).

Como matéria legislativa nacional, essa forma de arranjo, com viés associativo, foi contemplada na Carta Política de 1937, na qual permitiu que municípios da mesma região poderiam reunir-se para a instalação, exploração e administração de serviços comuns (Strelec, 2011), embora ainda neste período, os municípios não fossem dotados de autonomia federativa. Apesar dessa limitação, ressalta-se neste marco legal, o reconhecimento da configuração de microrregiões, e a possibilidade dos municípios se organizarem regionalmente.

Se nesse período a cooperação já pudesse ocorrer por intermédio de associações e convênios, as experiências de cooperação entre os governos surgem apenas a partir de 1961, embora fossem experiências inaugurais⁷. A Carta de 1967 reestabelece a possibilidade de celebração de convênios entre os municípios para a realização de obras ou a exploração de serviços públicos comuns, dependendo, ainda, de aprovação das respectivas Câmaras Municipais.

5. Art. 56. As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, da aprovação do Congresso do Estado as resoluções que nesse caso tomarem (apud Dias, 2006: 89).

6. Art.13. A União, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para a execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais e municipais (apud Cruz et al., 2012:117).

7. Como objetivo de promover o desenvolvimento regional, a primeira experiência surge como uma autarquia interfederativa, formada pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná que constituíram o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (Dias, 2006). Outras experiências também surgiram a partir da década de 60, no formato de associações civis regionais, denominadas consórcios (Cruz, 2005).

Com a abertura democrática, em 1988, consolidou-se a posição do município na Federação, considerado componente da estrutura federativa, e na esteira das grandes transformações, a Constituição de 1988 apresentou uma série de dispositivos que intentavam promover o federalismo cooperativo. Entre eles, acrescentou instrumentos de coordenação federativa para as regiões metropolitanas e transferiu a competência de sua criação para os estados, junto à introdução dos conceitos de “aglomerações urbanas” e “microrregiões”, bem como a substituição da expressão “serviços comuns” por “funções públicas de interesse comum”, como prevê o artigo 25, e ainda, no art. 241, que tratou dos consórcios e convênios de cooperação para a gestão associada de serviços públicos (Brasil, 1988), embora este último tenha deixado em aberto a regulamentação desses instrumentos.

A cooperação ganhou terreno mais fértil no final da década de 90, com a combinação de uma série de medidas que tinham como objetivo garantir a efetividade no cumprimento das normas constitucionais de 1988 e, principalmente, concretizar o processo de descentralização, combinado à noção de um processo mais articulado e interdependente. A primeira medida foi estabelecida no âmbito do desenho das políticas públicas de saúde, a partir da ideia de sistema. O modelo do Sistema Único de Saúde teve em seu escopo o reconhecimento dos instrumentos de cooperação intergovernamental - mais especificamente os consórcios - como instrumentos de gestão do sistema (Strelec, 2012), a partir da lógica de hierarquia e regionalização dos serviços, prevendo, para tanto, a existência de espaços institucionais de negociação e deliberação, ou fóruns, na forma de conselhos horizontais (entre os mesmos níveis de governo) e verticais, na forma de fóruns bipartite e tripartite e, ainda, de conselhos de secretários estaduais de Saúde (Abrucio et al., 2013):

Art.10 Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto ações e os serviços de saúde que lhes correspondam. §1º Aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única, e os respectivos atos constitutivos dispõem sob sua observância (Brasil, 1990).

O crescente espaço que os consórcios passaram a ocupar na viabilização da execução de políticas públicas de interesse comum, entre elas, e principalmente, as políticas de saúde, provocou a discussão de sua fragilidade jurídica, tendo em vista que, até então, funcionavam como associações de direito privado, dotadas de grave limitação para arrecadar recursos públicos, assumir uma série de serviços públicos e, ainda, ter a garantia de

sua sustentabilidade financeira, a partir da contribuição dos participantes (Strelec, 2011). Sua discussão culminou na modificação da redação do art. 241 da Constituição Federal, a partir da Emenda nº 19/1998, embora a regulamentação do funcionamento desses instrumentos - que já se espalhavam pelo país - tenha permanecido em aberto, preservando-se, assim, o contexto de fragilidade institucional a que eles se submetiam:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Brasil, 1998).

Assim como a construção de um sistema de políticas de saúde foi relevante para as discussões nacionais acerca da institucionalização e amadurecimento de mecanismos de cooperação intergovernamental na agenda dos governos, a exemplo dos consórcios, outras legislações específicas, de âmbito federal, também contribuíram para esse processo. A Política Nacional de Recursos Hídricos, também inaugurou um sistema de políticas públicas - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - e entre outras medidas, previu a implementação de ações relacionadas aos recursos hídricos a partir das bacias hidrográficas como unidade territorial e não em relação a suas jurisdições políticas, com o sentido de articular as políticas de planejamento e uso da água nos diferentes níveis. De modo similar ao modelo SUS, a lei ainda também previu a criação de arenas de negociação e deliberação, na forma de Comitês de Bacias Hidrográficas.

Em 1993, a aprovação da Política de Assistência Social, que em 2005 se consolidou como um sistema (Sistema Único de Assistência Social - SUAS) por meio de uma Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), também propôs um modelo descentralizado e participativo, com direção única a partir de uma série de mecanismos de repartição de competências e articulação entre os entes, entre os quais incumbe aos Estados a responsabilidade de “[...] estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social” (Brasil, 1993: art.13). É possível mencionar ainda outro marco legal que intentou promover maior articulação e cooperação entre os governos, mas que apresentou o diferencial em seu escopo, já que menciona a necessidade - ou importância - do envolvimento de atores não governamentais, além do setor privado. Trata-se do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), que estabeleceu diretrizes gerais da política urbana e, para tanto, menciona uma série de instrumentos de

planejamento e ordenação do território, entre eles, a instituição de aglomerações urbanas, regiões metropolitanas, microrregiões, quando ultrapassam os limites municipais (Brasil, 2001).

Um passo importante nesse sentido foi a regulamentação da forma de cooperação mais utilizada pelos governos para lidar com situações que ultrapassam os limites jurisdicionais, principalmente, na saúde. Em 2005, a Lei 11.107/2005 regulamentou a cooperação horizontal e vertical entre as três esferas de governo, garantindo segurança institucional e jurídica para a adoção desse mecanismo que já vinha sendo amplamente utilizado no Brasil.

Vale ressaltar aqui como os mais diversos setores de políticas públicas têm caminhado na direção de promover não só maior articulação entre os níveis de governo, mas a constituição de consórcios, reconhecendo-os não apenas como um instrumento de cooperação, mas um instrumento de gestão, o que, na visão de Abrucio et al.(2013), indica que o formato de federalismo compartimentalizado já perde força para estruturas mais coordenadas e cooperativas de federalismo.

Essa posição pode ser observada, não apenas pela constatação de marcos legais que mencionem de maneira explícita a cooperação - seja enquanto princípio norteador ou instrumento de gestão (no caso dos consórcios públicos) -, mas também pelo desenho dos programas governamentais, merecendo destaque as discussões no âmbito do Ministério da Educação acerca das formas de cooperação possíveis para lidar com os serviços educacionais e, ainda, os programas federais, como é o caso do Programa de Ações Articuladas (PAR) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que pressupõem, para sua implementação, a articulação entre os governos locais.

4. FORMAS DE ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO BRASIL

4.1. ARRANJOS SOCIETAIS

Os arranjos societais representam as iniciativas em que os governos estabelecem parcerias, por intermédio de: a) convênios de parceria com o setor privado; b) apoio do setor privado ou de comunidades; e c) parcerias entre o setor privado e comunidades. Um levantamento realizado por Abrucio et al. (2013) destacou que nessa modalidade de arranjo, as áreas que se sobressaem em cada uma dessas frentes de parceria - com aportes de recursos do setor privado ou seu apoio - são diferentes, mas é possível observar que

as áreas da educação e a assistência social aparecem como aquelas com o maior volume de experiências. Convém destacar aqui, os arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs), por se tratarem de um pacto ou aliança em formato de rede, instituída entre municípios - em geral de uma mesma região -, fundações e organizações da sociedade civil, e que têm como objetivo articular territorialmente os instrumentos de planejamento educacional nesse conjunto de municípios, que como se verá adiante, apresentam em sua ampla maioria, fragilidades educacionais⁸. Outra menção, ainda, se faz às agências de desenvolvimento que, com o objetivo de potencializar economicamente uma determinada região, são constituídas como um canal de apoio ao setor privado e também como canal de articulação com os governos locais, podendo-se citar como exemplos a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (AGABC) e a Agência de Desenvolvimento do Alto Tietê (ADRAT).

4.2. COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Conforme mencionado na seção anterior, a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997), conhecida como Lei das Águas, estabeleceu um Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil e previu a constituição de espaços de negociação e deliberação, no sentido de garantir a gestão compartilhada do uso da água, e ainda a gestão participativa desse processo, a partir do envolvimento dos níveis federal, estaduais e municipais. Tais espaços de negociação, conhecidos como Comitês de Bacias Hidrográficas são órgãos colegiados de gestão participativa, em que atuam representantes do poder público, da sociedade civil e de usuários. Os comitês podem ser de âmbito federal, estaduais ou ainda interestaduais, a depender do território que compreende a bacia hidrográfica. Atualmente, existem 91 (noventa e um) comitês estaduais e seis federais (Abrucio et al., 2013).

Para fornecer uma noção da capilaridade de um Comitê de bacia, na instituição de comitê cujo rio principal é de domínio da União, uma proposta deve ser elaborada com a anuência de, pelo menos, três das seguintes categorias: a) secretários de Estado responsáveis pelo gerenciamento de recursos hídricos de, no mínimo, dois terços dos estados em que se encontra a respectiva bacia; b) prefeitos cujos municípios tenham território na bacia hidrográfica no percentual de, pelo menos, quarenta por cento; c) no mínimo cinco entidades representativas de usuários, legalmente constituídas,

8. Os arranjos de desenvolvimento da educação foram mencionados aqui como arranjos societais, embora possam ser compreendidos como uma forma mista de articulação entre governo/sociedade civil/setor privado. Trata-se de uma modalidade de cooperação recente, não existindo uma personalidade jurídica ou instrumento legal que alicerce seu funcionamento ainda e o peso que os atores não governamentais e governamentais possuem nessa forma de articulação ainda é pouco explorada.

de pelo menos três dos seguintes setores usuários: saneamento; industrial; agropecuário; hidroelétrico; hidroviário; além da pesca, turismo, lazer, entre outros usos não consuntivos; e d) no mínimo, 10 (dez) entidades civis de recursos hídricos legalmente constituídas e com atuação comprovada na bacia hidrográfica, e que poderão ser reduzidas a um número de três, a critério do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em função das características locais e justificativas elaboradas por, pelo menos, três entidades civis (Cbh, 2015).

4.3. ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

Com o objetivo de responder a problemas de desenvolvimento local, os arranjos produtivos locais (APL's) são uma "forma de associativismo de natureza associativista e voluntária que envolve forte articulação entre Estado, iniciativa privada e sociedade e na maioria dos casos, diferentes articulações entre os níveis de governo, multi ou intersetoriais" (Sydow, 2012: 71), e sua implementação pode ser aproveitada e incrementada pelos governos, uma vez que a territorialidade na qual estão inseridos possuem vocação produtiva preexistente, e intervenções em direção ao incentivo, capacitação e profissionalização são algumas das possibilidades de ação dos estados. Por esse motivo, Sydow (2012) constatou, a partir do estudo desses arranjos em três estados brasileiros (Pernambuco, Minas Gerais e Rio Grande do Sul), uma postura mais cooperativa dos governos estaduais no apoio a essas iniciativas, e ainda um relacionamento mais próximo da União, no papel de coordenador e indutor, na forma de criação de editais, prêmios e incentivos à pesquisa e desenvolvimento, no caso da FINEP e do Ministério de Ciência e Tecnologia, promoção de exportação e investimentos por intermédio da Agência Brasileira de Promoção à Exportação e Investimentos (APEX), missões comerciais a outros países, parcerias na formação de consórcios de exportação, apoio a feiras e exposições, apoio ao desenvolvimento produtivo e às micro e pequenas empresas e inovação com projetos de cooperação pela atuação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e ainda, na atuação do Ministério da Integração em regiões específicas, por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento Regional, e em iniciativas de cooperação do Ministério da Agricultura com as secretarias de agricultura dos estados (Sydow, 2012) .

4.4. CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Os consórcios públicos podem ser definidos como um instrumento de cooperação federativa, que, constituído exclusivamente entre os entes federativos (municípios, estados e União) adquire uma personalidade jurídica de

direito público, permitindo sua atuação nos mais diversos setores de políticas públicas, inclusive na execução de serviços públicos, no sentido de solucionar problemas ou potencializar o uso dos recursos públicos, diante da constatação de que a cooperação permite alcançar resultados conjuntos de natureza superior às capacidades individuais de cada participante. A participação dos governos na constituição desse tipo de arranjo é voluntária, embora, paulatinamente, como já destacado, são editadas normas constitucionais e programas federais incentivando, via transferência de recursos públicos, essa modalidade de arranjo. Os consórcios, mesmo antes da lei que hoje regulamenta o seu funcionamento (Lei 11.107/2005), têm se revelado, a exemplo dos consórcios de saúde, meio-ambiente e infraestrutura, instrumentos capazes de materializar relações intergovernamentais cooperativas e de viabilizar a solução de problemas comuns entre os entes federados, ampliando a capacidade destes na provisão de serviços públicos necessários ao desenvolvimento dos municípios.

A Lei de Consórcios Públicos permite aos entes a constituição de consórcios públicos não apenas entre entes subnacionais, mas a atuação conjunta entre os três entes da Federação, possibilitando uma configuração territorial - não apenas jurisdicional - na prestação de serviços públicos, na medida em que admite que os consórcios sejam constituídos como instrumentos de cooperação horizontal (município - município ou estado - estado), assim como de cooperação vertical (estado e município, União e estados, União, estados e municípios), constituídos de maneira voluntária e cooperativa (Brasil, 2005: art. 2º, inciso II). Independentemente de a União integrar consórcios, a área total corresponde à soma dos territórios: a) dos municípios: quando formado somente por municípios ou por um estado e municípios pertencentes a esse estado; b) dos estados ou dos estados e do Distrito Federal: quando formado por mais de um Estado ou por um ou mais Estados e o Distrito Federal; c) dos municípios e do Distrito Federal: quando constituído por municípios e o Distrito Federal. Essa multiplicidade de formatos possíveis significou para os entes da Federação algumas possibilidades, dentre elas, constituir consórcios entre municípios não limítrofes, ou, ainda, pertencentes a diferentes estados da Federação (Strelec, 2014).

4.5. ARRANJOS TERRITORIAIS COM COORDENAÇÃO DA UNIÃO

O primeiro arranjo destacado - Territórios da Cidadania - trata-se de um programa lançado em 2008 pelo Governo Federal, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por intermédio da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, que tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por

meio da participação social e da integração entre Governo Federal, Estados e Municípios. O programa se apoia em um conjunto de 135 ações, essencialmente, voltadas ao desenvolvimento territorial sustentável, apoiando ações relacionadas ao desenvolvimento social, à organização sustentável da produção, à saúde, saneamento e acesso à água, educação, cultura, infraestrutura, e ações fundiárias, e ainda, à implantação de Unidades de Apoio à Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar. Atualmente, são 60 (sessenta) os territórios selecionados para participarem do programa, por apresentarem o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país e baixo dinamismo econômico (Ministério do Desenvolvimento Social, 2015). A segunda iniciativa vincula-se à incorporação de uma nova dimensão do território na agenda de políticas públicas do governo federal - territórios rurais - adotada em 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Foi formulado um programa de desenvolvimento de territórios rurais com o objetivo de promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural. No lançamento do programa, em 2003, foram criados 40 (quarenta) territórios em vinte estados. Em 2012, 164 (cento e sessenta e quatro) territórios estavam incluídos no sistema de informações territoriais da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (Geraldini, 2012).

4.6. REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO (RIDE)

Uma região integrada de desenvolvimento pode ser definida como uma forma de construção de redes de cooperação, envolvendo União, estados e municípios, com o objetivo de articular e equilibrar as ações dos três níveis da federação na promoção de projetos voltados à dinamização econômica dos territórios de baixo desenvolvimento. Um importante elemento nessa iniciativa é que as RIDE's possuem prioridade no repasse de recursos públicos nas áreas de atuação, consensuadas pelos participantes. Conforme apontaram Abrucio et al. (2013), são três as regiões integradas de desenvolvimento constituídas no país: Distrito Federal e entorno, Polo Petrolina e Juazeiro e Grande Teresina, constituídas a partir de leis complementares e que contam com, pelo menos, dois estados e um conjunto de municípios em sua estrutura (Abrucio et al., 2013).

4.7. ASSOCIAÇÕES GOVERNAMENTAIS E LEGISLATIVAS

As associações constituídas entre os governos envolvem membros com cargos estatais, chefes do executivo e, em alguns casos, representantes da

sociedade civil e representantes dos legislativos municipais e estaduais, com o objetivo de acompanhar, fiscalizar e propor medidas para o setor de atuação, inclusive negociar ações na gestão dos recursos transferidos entre os entes federativos e na condução dos programas. Essas associações podem ser horizontais, quando constituídas entre representantes dos estados, por exemplo, Fóruns ou Conselhos de secretários estaduais; ou ainda, quando constituídas pelos municípios, que organizadas pelos governos locais, podem desenvolver discussões setoriais; e nacionais, como é o caso das principais: Associação Brasileira de Municípios (ABM), Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e Confederação Nacional de Municípios (CNM) (Abrucio et al., 2013). Vale destacar que a adesão dos governos é voluntária, portanto, a quantidade de filiados e a cobertura geográfica são bastante diversificadas.

4.8. REGIÕES METROPOLITANAS

As regiões metropolitanas são organismos formais constituídos com a finalidade de promover a articulação e o planejamento das políticas urbanas e ainda equalizar os particulares problemas que afetam os territórios no nível metropolitano. A criação de regiões metropolitanas no Brasil é de responsabilidade dos estados, embora as primeiras tenham se instituído pelo governo federal por Lei Complementar, no ano 1973, na esteira do regime militar.

5. CLASSIFICAÇÃO DAS FORMAS DE ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO BRASIL

Como foi apresentado até aqui, é possível identificar uma multiplicidade de mecanismos e instrumentos voltados a promover maior articulação e cooperação entre as esferas de governo no Brasil, e assim, dar conta dos limites e desafios que o processo de descentralização e de desenvolvimento do modelo de federalismo cooperativo promoveu nas últimas décadas. Obviamente, essa multiplicidade não está expressa aqui em sua totalidade, havendo, inclusive, divergências conceituais quanto aos termos aqui utilizados para delimitar esses arranjos. Conforme já manifestaram Klink (2010) e Abrucio et al. (2013), ainda não há na literatura brasileira uma sistematização dessas formas de arranjos cooperativos, ou nos termos de Abrucio (2012), dos instrumentos de “associativismo territorial” ou de arranjos metropolitanos, área de estudos em que Klink (2010) se apoia para analisar essas formas de articulação intergovernamental. Além disso, a heterogeneidade que marca o território brasileiro acaba se refletindo nessas experiências, que se disseminam (ou não) de diferentes formas, produzindo

modelos muitas vezes imperfeitos, carecendo, portanto, de aprendizagem institucional para se consolidarem.

Diante dessa diversidade, os critérios de análise dessas formas de articulação e cooperação também são variados, a depender do universo de estudos do pesquisador. Toribio (2013) propôs observar as redes de cooperação a partir dos modelos de base normativa, induzida e voluntária, enquanto Abrucio et al. (2013) analisam algumas das formas aqui elencadas quanto à esfera de onde partiu a iniciativa de criação ou fomento da experiência, e por último, Klink (2010), em adaptação ao modelo proposto por Rodrigues e Oviedo (apud Klink, 2010), propõe analisar as formas de articulação que se manifestam na esfera metropolitana, observando o perfil de articulação governamental das iniciativas, quanto aos critérios: a) presença importante de atores governamentais ou não governamentais; b) existência de escala intermunicipal ou várias escalas territoriais de poder; e c) viés setorial ou territorial do arranjo. Embora cada autor tenha analisado os arranjos de articulação entre os governos sob uma perspectiva, é possível considerar os critérios de análise propostos como pertinentes, na medida em que auxiliam na compreensão dessas experiências e de como elas se manifestam no contexto brasileiro, conforme apresenta o Quadro 1, a seguir.

QUADRO 1 ARRANJOS DE ARTICULAÇÃO E COOPERAÇÃO NO BRASIL

FORMA DE ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL	TIPO DE ARRANJO	INICIATIVA PARA O ESTABELECIMENTO DO MARCO LEGAL OU FOMENTO (ABRUCIO ET AL., 2013)	PERFIL DE ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL (KLINK, 2010)		TIPO DE REDE DE COOPERAÇÃO (TORIBIO, 2013)
			ATORES	ESCALA	
ARTICULAÇÃO SOCIETAL	Agências de desenvolvimento	Setor privado/ Organizações não governamentais	Não governamentais	Intermunicipal	Voluntária
	Convênio de parceria com o setor privado	Municípios ou estados/ setor privado	Não governamentais	Intermunicipal ou múltiplas escalas	Voluntária
	Apoio do setor privado ou comunidades	Municípios ou estados/ setor privado/ sociedade civil	Não governamentais	Intermunicipal ou múltiplas escalas	Voluntária
	Parceria com o setor privado e comunidades	Municípios ou estados/ setor privado/ sociedade civil	Não governamentais	Intermunicipal ou múltiplas escalas	Voluntária
	Arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs)	Setor privado/ sociedade civil	Não governamentais	Intermunicipal	Voluntária/ Induzida
COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS		Governo federal/ estados	Não governamentais	Múltiplas escalas	Normativa
ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS		Governo federal/ estados/ municípios	Governamentais	Múltiplas escalas	Voluntária
CONSÓRCIOS	Consórcios intermunicipais de saúde	Governo federal/ municípios	Governamentais	Intermunicipal	Voluntário/ Induzida
	Consórcios interestaduais	Estados/ municípios	Governamentais	Múltiplas escalas	Voluntária/ Induzida
	Consórcios públicos com a União	Governo federal/ estados/ municípios	Governamentais	Múltiplas escalas	Voluntária/ Induzida
	Consórcios de segurança alimentar (CONSADs)	Governo federal	Governamentais/ Não governamentais	Intermunicipal/ Múltiplas escalas	Induzida
	Consórcios públicos (Lei 11.107/2005)	Governo federal/ estados/ municípios	Governamentais	Intermunicipal	Voluntária/ Induzida
Consórcios intermunicipais nos demais setores	Municípios	Governamentais	Intermunicipal	Voluntárias	
ARRANJOS TERRITORIAIS LOCAIS	Territórios rurais	Governo federal	Governamentais	Intermunicipal	Normativo
	Territórios da cidadania	Governo federal	Governamentais	Múltiplas escalas	Normativo
ASSOCIAÇÕES GOVERNAMENTAIS	Associações estaduais	Estados	Governamentais	Interestadual	Voluntária
	Associações municipalistas	Municípios	Governamentais	Intermunicipal	Voluntária
	Conselhos Nacionais	Governo federal	Governamentais	Múltiplas escalas	Normativa Normativo/ Voluntária
	Fóruns federativos	Estados	Governamentais	Múltiplas escalas	Normativa Normativo/ Voluntária
REGIÕES METROPOLITANAS	Constituídas pela Lei Complementar nº 14/1973	Governo federal	Governamentais	Múltiplas escalas	Normativa
	Criadas após CF1988	Estados	Governamentais	Múltiplas escalas	Normativa
REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO (RIDES)		Governo federal	Governamentais	Múltiplas escalas	Normativa

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, A PARTIR DE ABRUCIO ET AL. (2013); KLINK (2010) E TORIBIO (2013).

A partir do Quadro 1, é possível observar, considerando a variedade das formas de articulação, uma evidente presença dos mecanismos normativos e de indução promovidos pelo governo federal, principalmente as que envolvem atores governamentais. Quanto às formas voluntárias de articulação, é possível observar sua ocorrência em instrumentos envolvendo atores não governamentais, e nos casos em que há a participação de atores governamentais, são os governos locais - na esfera municipal - que estão presentes. Além disso, o Quadro 1 ilustra o espaço relevante de mecanismos envolvendo não apenas um nível de governo, mas com possibilidade de envolver as três esferas, o que indica, grosso modo, potencial para o desenvolvimento da capacidade de governança nos governos.

6. OBSTÁCULOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO: POSSÍVEIS CAUSAS

Se o levantamento e classificação apresentados nas seções anterior permita constatar contornos de cooperação mais presentes no contexto brasileiro, inclusive em formas mais institucionalizadas e voltadas para a implementação de políticas públicas, é importante mencionar que, quais sejam as formas de cooperação adotadas, a lógica de ação do atores envolvidos sempre será fator decisivo para a concretização, a escolha da forma com que tais instrumentos serão adotados e ainda, para o desenvolvimento e consolidação da cooperação para a consecução de determinada política pública em dado território. Ainda que não seja o objeto central de discussão neste artigo, trata-se de um um ponto de partida essencial para compreender, a partir dos instrumentos identificados, como tais mecanismos emergem e se desenvolvem.

Hipoteticamente, pode-se sugerir que as dificuldades da constituição de arranjos de cooperação reflitam, em grande medida, um comportamento autárquico dos governantes, que resistem em abrir mão de parcela de sua autonomia para tomar decisões de modo coletivo. Em decorrência da própria autonomia dos entes subnacionais, a assimetria de poder também poderia representar um obstáculo à formação de mecanismos de cooperação, na medida em que os municípios que reúnem maiores capacidades, principalmente econômicas, além de densidade populacional, tendem a não se disporem a “ajudar os vizinhos”, partilhando uma parcela dos seus recursos com municípios de menor tamanho, condições orçamentárias ou operacionais.

Outro aspecto envolvido que poderia inviabilizar a construção de canais de cooperação estaria localizado na natureza das relações políticas. As divergências partidárias - ou afinidades - podem ser um fator importante na construção de relações mais cooperativas entre os governos, que tendem a compartilhar ganhos levando em consideração afinidades políticas e laços partidários.

Embora seja conveniente considerar a influência política como fator de interferência na disposição dos atores governamentais em buscar alternativas de cooperação com outros governos, faz-se necessário salientar que, em se tratando dos instrumentos que envolvem critérios técnicos - como é o caso dos consórcios públicos - o baixo desconhecimento dos governantes a respeito do seu funcionamento, condição já evidenciada por Strelec (2011), pode reduzir a participação desses mecanismos no leque de possibilidades consideradas pelos governos para solucionar problemas ou lidar com os serviços que poderiam ser prestados de maneira coletiva.

Sem a intenção de esgotar a discussão a respeito dos fatores que podem influenciar no grau de cooperação entre os governos, também é possível mencionar outros aspectos: reduzida participação dos governos estadual e federal na construção de agendas em torno dos instrumentos de cooperação; reduzido número de programas e recursos vinculados a propostas de cooperação na gestão de políticas públicas; interpretação de que a cooperação implica em redução no poder político e até mesmo desconhecimento acerca das normas contábeis e legais relacionadas aos instrumentos de cooperação possíveis.

7. DISCUSSÃO

O presente artigo buscou, com base em pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo e exploratório, examinar o modo com que os instrumentos de cooperação e articulação intergovernamental tem se desenvolvido no Brasil. Conforme discutido, a cooperação intergovernamental pode se manifestar por meio de iniciativas informais, mais institucionalizadas, que operam por exemplo entre atores, organizações ou no interior delas, no mesmo nível de governo ou entre níveis distintos, envolvendo exclusivamente representantes governamentais ou atores não governamentais.

As formas de cooperação e articulação identificadas no estudo revelam a singularidade do caso brasileiro, tendo em vista sua trajetória po-

lítico-institucional. Até a Constituição de 1988, embora já vigorassem alguns dispositivos constitucionais para o desenvolvimento de mecanismos de cooperação entre os governos, a nova Carta inaugurou um modelo de federação trina, no qual o município, dotado de autonomia e competências constitucionais para a execução de políticas públicas, foi inserido no centro das relações intergovernamentais, o que implicou em uma nova dinâmica nas relações intergovernamentais. Soma-se o fato de que a Constituição de 1988 expressou um esforço em prol do que se concebeu como “federalismo cooperativo”, inserindo na estrutura governamental, um conjunto de dispositivos legais que intentaram promover a articulação e a cooperação entre os níveis de governo, incluindo os municípios.

A inauguração desse novo modelo permitiu o surgimento de uma série de iniciativas de cooperação entre os governos, principalmente municípios, embora até o ano de 2005 carecessem de amparo legislativo e institucional, como foi o caso dos consórcios públicos. Da mesma forma, o desenho das políticas públicas, como saúde, meio ambiente e assistência social, implicou na configuração de sistemas de políticas estruturados a partir da lógica de interdependência, o que levou à implementação de instrumentos de cooperação embasados na noção de coordenação federativa. Esses instrumentos, que tiveram como finalidade evitar distorções e desequilíbrios na oferta e nos resultados das políticas públicas financiadas pelo governo federal foram acompanhados da necessidade de se construírem políticas que atendessem à demandas de um país marcado por desigualdades e diferenças orçamentárias, populacionais, culturais e políticas.

Esse contexto abriu espaço para formas de cooperação voltadas para a consolidação de espaços de negociação e concertação de interesses entre os entes federativos, por meio de seus representantes governamentais. Além disso, em que pese o papel predominante dos governos nas iniciativas de cooperação em curso no país, o contexto democrático, aliado à participação estreita do setor privado e não governamental no fomento das atividades econômicas e no desenvolvimento das regiões brasileiras, também incentivou a consolidação de arranjos de articulação e cooperação mais flexíveis no que refere aos atores envolvidos.

O estudo exploratório das formas de cooperação e articulação existentes no país e a posterior classificação desses mecanismos revelou o resultado desses esforços, ora assumidos pelos governos locais, ora pelo governo federal e mais recentemente, pelos atores não governamentais. A cooperação intergovernamental, que pressupõe a articulação dos atores governamentais em uma direção única, com finalidade comum, apresenta-se no caso

brasileiro de diferentes formas, variando entre formas mais voluntárias, do tipo *bottom-up*, que emergem sobremaneira de forma horizontal e a partir dos governos locais, até formas de cooperação induzidas, do tipo *top-down*, a exemplo dos mecanismos constitucionais e programas governamentais. Além disso, a experiência brasileira também revela a existência de formas de articulação e cooperação envolvendo não exclusivamente os governos, mas também atores oriundos do setor privado e sociedade civil, embora sejam menos comuns. Apesar disso, algumas formas de cooperação identificadas apresentam limitações. As formas de cooperação como os arranjos de desenvolvimento da educação (ADE's) e os arranjos produtivos locais (APL's), que contam com a participação do setor privado e atores não governamentais, ao possuírem caráter informal e não serem dotados de estabilidade organizacional e legitimidade jurídica podem ter capacidade de atuação e disseminação limitadas.

Nesse ponto, é válido considerar que a cooperação, enquanto manifestação da ação humana para a consecução de objetivos comuns, se expressa na ação governamental de forma dinâmica, flexível e multidimensional, a depender dos objetivos a serem perseguidos pelos atores envolvidos em setores ou serviços públicos que demandam esforço conjunto, ou em situações em que o esforço conjunto representaria ganhos em termos de eficiência. Portanto, as formas de cooperação adotadas variam em função das políticas públicas a serem implementadas, e estas, respeitam as condições estruturais, técnicas, operacionais e institucionais no qual se apresenta a política. Nesse sentido, não é possível enumerar, em uma escala qualitativa, as formas de cooperação que oferecem maior potencial em termos de resultados. Cada setor de políticas e os objetivos envolvidos são o ponto de partida para a seleção da forma da cooperação, a escala territorial necessária e os atores envolvidos e, de igual maneira, a existência de legislação ou mecanismos governamentais de indução, quando existentes, estão alinhados ao contexto no qual a política se desenvolve. Portanto, uma mesma forma de cooperação pode, mas não sempre, ser conveniente e assertiva em setores de políticas públicas diferentes, mas, se adotadas para a implementação de políticas distintas, produzirão resultados diferentes.

Diante do que foi apresentado, defende-se que se por um lado, essa miríade de formas de cooperação e articulação intergovernamentais representa o amadurecimento das relações federativas no Brasil e contornos mais presentes de governança territorial -envolvendo inclusive atores não governamentais e múltiplas escalas de governo-, por outro, a constatação de formas de articulação iniciadas com a participação do governo central e dotados de elementos normativos para sua operacionalização, indicam que

a emergência de tais instrumentos deve-se também às implicações da complexa arquitetura institucional brasileira.

Ou seja, os arranjos de articulação e cooperação podem ser compreendidos como um reflexo de um comportamento mais cooperativo dos governantes. Entretanto, também podem ser interpretados como resultado de uma conflituosa convivência entre três níveis distintos de governo, no qual cada um deles, responsável por uma parcela de governo em contextos marcados por limites orçamentários, capacidade governamental e externalidades negativas, é pressionado a identificar estratégias que sejam coletivamente mais eficientes, em contraposição a uma corrida individual por resultados em seus territórios.

Inclusive, no âmbito das regiões metropolitanas, destaque-se, é consensual a interpretação de que, em se tratando de um espaço marcado por territórios conurbados, com fator de integração socioeconômica elevado, proximidade geográfica entre os governos e densidade demográfica, a implementação de políticas mais articuladas entre os entes federativos assumiria um papel virtuoso quanto à otimização dos recursos públicos, estímulo à governança e redução de disparidades (Spink, 2009; Klink, 2009; Best, 2011).

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrucio, F. L. y Costa, V. M. F. (1988). Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. Pesquisas, nº 12. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

Abrucio, F. L.; Filippim, E.S. y Dieguez, R. C. (2013). Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. Revista de Administração Pública, 47 (6), 1543-1568.

Abrucio, F. L. y Sano, H. (2013). O federalismo brasileiro e o associativismo territorial: um mapa da situação atual. En: F. Abrucio; H. Sano (autores). L. Garcia; N. Oliveira; S. Antero (Orgs.). Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras (p.p. 91-135). Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFICI. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Editora IABS. Recuperado 01 de janeiro de 2015, de http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-22.7520531906/vol_8_associativismo_intergovernamental.pdf.

Arretche, M. (2006). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. En: E. Saravia; E. Ferrarezi (Org.). Políticas públicas: coletânea (p.p. 91-110). Brasília, DF: Enap.

Best, N. J. (2011). Cooperação e multi-level governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano. Dissertação de mestrado. Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo, São Paulo. Recuperado 24 de janeiro de 2015, de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8222/62090100007.pdf?sequence=1>

Bolleyer, N (2009). Intergovernmental cooperation: rational choice in federal systems and beyond. Comparative politics. New York: Oxford University Press.

Brasil. (1990). Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm.

Brasil. (1993). Lei Complementar nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm.

Brasil. (2001). Lei Complementar nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

Brasil. (2005). Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm.

Comitês de Bacias Hidrográficas. (2015). Definição. Recuperado de <http://www.cbh.gov.br/>.

Costa, V. M. F. (2010). Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. *Educação e Sociedade* 31(112), 729-748.

Cruz, M. do C. T. (2002). Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. En: P. Spink; S. Caccia Bava y V. Paulics (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção* (p.p. 195-234). São Paulo: Instituto Pólis/ Programa Gestão Pública e Cidadania.

Cruz, M. do C. T.; Araújo, F. F de A.; Batista, S. (2012). Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. En: *Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos* (p.p. 111-124). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

Dias, S. G. (2006). Possibilidades jurídico-institucionais dos Consórcios Públicos. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Franzese, C. (2010). Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese de Doutorado. Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Programa de Doutorado em Administração Pública e Governo, São Paulo.

Feiock, R.C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, vol.29:47-63.

Feiock, Richard. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal*, 41(3) 397-425.

Geraldi, J. (2012). Análise conceitual da política de territórios rurais. En: *Revista Planejamento e políticas públicas*, 39 (2012) 155-185. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, DF.

Hulst, R; Montfort, A.V. (2007). *Inter-municipal cooperation in Europe*. Netherlands: Springer.

Klink, J. (2009). Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. *Cadernos Metrôpole*, 11(22) 415-433. São Paulo.

Klink, J. (2010). A construção de novas governanças para as áreas metropolitanas: o cenário brasileiro. En: F. Magalhães (Ed.). *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades* (p.p. 99-122). Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Linhares, P. de T.; Cunha, A. S. y Ferreira, A. L. (2012). Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes públicos no Brasil. En: P. Linhares; C. Mendes y A. Lassance (Org.) *Federalismo à brasileira: questões para discussão* (p.p. 37-54). Brasília: IPEA.

Menicucci, T. M. G. (2007). Público e privado na assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Ortolan, M.A.B. (2013). Relações intergovernamentais e instrumentos de cooperação administrativa na Federação brasileira. Dissertação, Programa de Mestrado em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

Peron, M. y Batista, S. (2012). A cooperação como ferramenta para o desenvolvimento da educação. En: F. Abrucio y R. Mozart. Regime de colaboração e associativismo territorial arranjos de desenvolvimento da educação (p.p. 45-66). São Paulo: Fundação Santillana.

Souza, C. (2006). Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(61) 7-40. São Paulo.

Spink, P.K.; Teixeira, M. A. C. y Clemente, R. (2009). Gestão, governo e governança em regiões metropolitanas. *Cadernos MetrÓpole*, 11(22) 453-476. São Paulo.

Strelec, T.C. (2011). Desafios da Adaptação institucional: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no estado de São Paulo. Dissertação. Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo. São Paulo.

Strelec, T.C. (2014). A Lei de Consórcios Públicos como Instrumento de Cooperação federativa no âmbito da Educação. VI Encontro de Administração Pública da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, 16-18 nov. 2014, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: Associação Nacional de Pós – Graduação e Pesquisa em Administração (paper).

Strelec, T. y Fonseca, F. (2012). Alcances e limites da Lei de Consórcios Públicos: um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. En: Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos. *Cadernos Adenauer* 4(2012) 145-140. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

Sydow, C. T. (2012). Os Arranjos Produtivos Locais e o processo de coordenação intergovernamental: o papel dos governos dos estados como articuladores de políticas públicas. Tese. Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, Doutorado em Administração Pública e Governo. São Paulo.

Toribio, J. M. F. (2013). Redes de cooperación local como expresiones de nueva gobernanza. En: J. Toribio (Coord.). *Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios* (p.p. 13-30). Fundación Pública Andaluza, Junta de Andalucía Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia.

Wright, D. S. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. México: Fondo de Cultura econômica.

3

TRIP GENERATION RATES AND MOBILITY PATTERNS IN GATED RESIDENTIAL COMMUNITIES IN CÓRDOBA, ARGENTINA

TASAS DE GENERACION DE VIAJES Y PATRONES DE MOVILIDAD EN BARRIOS CERRADOS DE USO RESIDENCIAL EN CORDOBA, ARGENTINA

Alicia Riera¹

Carlos María Lucca²

Julia Brusa³

Claudio Falavigna⁴

Héctor Taborda⁵

Recibido: 22/04/2016

Aceptado: 19/10/2016

ABSTRACT

Trip generation rates in eight gated residential communities with different location built environments, street connectivity and transit service availability, show the influence of these variables on mobility patterns. Classified vehicle entry and exit counts at each site's gates were performed, including private car, taxi, motorcycle, school van, walk, bicycle and truck, while passengers were registered for occupancy rate estimation. Car trip generation rates per residential unit in those communities located in low density areas with little street connectivity and limited access to transit services, were three times greater than car trip rates in communities placed in denser areas with better street connectivity and available transit services. Private car ridership in isolated communities was over 70%, while riding transit, walking and biking were less frequent.

1. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública - Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Correo: rieraalicia@gmail.com

2. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública - Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Correo: clucca2009@gmail.com

3. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública - Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Correo: arqbrusa@gmail.com

4. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública - Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Correo: cfalavigna@unc.edu.ar

5. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública - Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Correo: hectortaborda@hotmail.com

KEY WORDS

Trip Generation - Built Environment - Gated Communities - Mobility Patterns - Residential Land Use.

RESUMEN

Las tasas de generación de viajes correspondientes a ocho barrios cerrados de uso residencial, caracterizados por diferentes contextos del ambiente construido, conectividad vial y acceso al transporte público, muestran como estos atributos inciden sobre los patrones de movilidad. Se realizaron conteos clasificados de vehículos en los portones de ingreso y egreso de las urbanizaciones, incluyendo automóviles particulares, taxis, motocicletas, transporte escolar, personas a pie, bicicletas y camiones, además de contabilizar los pasajeros para estimar tasas de ocupación. La generación de viajes en automóvil particular por unidad residencial en urbanizaciones localizadas en áreas de baja densidad, con reducida conectividad vial y acceso limitado al transporte público, resultó tres veces mayor a la generación de viajes en urbanizaciones localizadas en áreas de mayor densidad, con mayor conectividad vial y disponibilidad de transporte público. En urbanizaciones aisladas, la participación modal del auto particular fue mayor al 70%, mientras que el uso del transporte público, la caminata y la bicicleta resultó menos frecuente.

PALABRAS CLAVE

Generación de Viajes - Ambiente Construido - Barrios Cerrados - Patrones de Movilidad - Uso Residencial

1. INTRODUCTION

A continuous socioeconomic segregation process is taking place in Latin American cities promoting urban space fragmentation, changing the structure of daily activities and people's mobility requirements (Borsdorf and Hidalgo, 2009). In the city of Cordoba this fragmentation process began in the 1990s decade along with the installation of large-sized residential premises, gated community⁶ type within large area lots, furnished with services and comfort amenities aimed at top income classes. Currently, real estate market offers a wide variety of possibilities targeted not only for high income groups but also for the middle class segment. These alternatives are mostly residential communities with smaller lots, three or more story buildings called "casonas" and high-rise buildings commonly known

6. Gated residential communities are usually called "barrios cerrados" in Latin American cities.

as “torres” (towers), all of them with fenced perimeters, private security and controlled entrances. By the year 2006, gated communities summed up to 52 housing developments over 1,500 hectares, roughly 2.6% of Cordoba city’s total surface (Belloti, 2006).

Low density housing developments encourage car ridership increasing road infrastructure demand along with a negative impact on resource distribution. At the same time, extremely low public transportation demand levels registered for these locations have a negative incidence on quality standards leading to unsatisfactory levels of service. This situation persuades travelers against using transit, supporting a circular and cumulative feedback process that sponsors dependence on private motorized transportation. In this way, cars consume urban space at the expense of other transportation modes, hampering citizens’ use of city assets (parks and squares; education and health services; sports, recreational and cultural premises) and placing limitations on certain population groups regarding their “right to the city”.

From a public policies’ perspective, understanding urban issues nature and dynamics is essential to accomplish appropriate policy design. According to Dunn (2007), many public policies fail because they have a tendency to propose the best solution for the wrong problem, which in terms of problem structuration in public policy analysis is known as a Type III error. For this reason, analyzing the articulation between mobility demand and land use patterns –in this particular case research performed in eight gated communities- provides data for a better understanding of this relationship, improving mobility public policies. Accelerated urbanization processes in Latin American cities (United Nations, 2015) and the lack of quantitative information regarding urban mobility patterns evolution, have prevented local governments from planning ahead, being deprived of tools for project appraisal and resulting externality mitigation. This issue has been a constant for countries within the region and for developing countries from other continents as well.

Local government urban planning departments in coordination with traffic and transit agencies are responsible for maintaining adequate land use distribution patterns and for performing residential development projects impact appraisal. Data availability representative of local conditions would ease such process, so the output of this piece of research would provide a valuable input for mitigation requirement assessment, warranting acceptable levels of equity.

2. TERRITORIAL FRAMEWORK

The study case belongs to the city of Cordoba, capital of the homonymous province placed in the central region of Argentina. Its centralized layout where plain areas and soft grades merge, runs from east to northeast along both margins of the Suquia River through the municipal administrative limits, a 24 kilometer square with a total area of 576 square kilometers. Besides being the second biggest city in Argentina after Buenos Aires, it is an important cultural, financial, economic and educational center. According to the last National Population and Housing Census⁷ the capital city had 1,330,023 inhabitants while the metropolitan area's population added around 377,000 inhabitants. Population relative growth rate between 2001 and 2010 census was 3.5% while neighboring municipalities grew up to 30%, implying a strong migration process towards towns close to the capital city. From a socioeconomic standpoint, in the province of Cordoba, poverty level estimation reached 26.8 % for December 2013 (Caggia, 2014). Meanwhile, reported murder rate per ten thousand inhabitants for the city of Cordoba was 0.58 in 2012, increasing to 0.64 in 2013 (Observatorio Urbano Córdoba, 2014), with no police inaccessible areas so far. A 0.61 rate was reported for the Autonomous City of Buenos Aires. These figures are the lowest among reported rates for the region since in 2013 Brazil, Chile, Colombia and Uruguay showed respectively, murder rates per ten thousand inhabitant of 2.65, 0.31, 3.18 and 0.77 (Observatorio de Seguridad Ciudadana, 2016).

In 2015, Cordoba city's public transport system had a fleet of 801 buses and 49 trolleybuses with an annual ridership of 179,103,947 and a passenger kilometer rate of 3.11 [pas / km]⁸. The system has acceptable headways but slow commercial speed. In general terms, urban service is characterized by good coverage and accessibility regarding walking distances, but very low performance during rush hours. The public transport system is under zonal concession regime and there are currently three private operators. Fare structure is composed by a regular fare, combined services fare and discounts for students, elderly, low income formal workers and persons with disabilities.

Urban structure evolution during the last period of the twentieth century was the result of a unbalanced renovation process which generated fragmentation and abandoned areas along the railway network together with

7. Censo Nacional de Población y Vivienda 2010

8. Source: www.cordoba.gob.ar

character and identity loss of pericentral traditional neighborhoods, as well as their transformation in terms of their social and urban significance. The main morphological features of this dispersion and fragmentation process were: a concatenated generation of new ways of expansion by the establishment of gated communities that have no connection with urban public space; social polarization, residential segregation and fragmentation of the urban structure. In addition, a territorial segregation process which is also related with the economic value of land, was the outcome of suburbanization and multiple centralization. The city shows a northwest growth tendency which is fostered by an excellent foundation ground in that sector, mostly sand and rock, while clay soils are found in the northern and southern areas of the city. The natural scenery of the environment is another distinct factor of the northwest with hectares of “desired for” land where gated communities are progressively establishing and claiming for infrastructure. (Colautti, 2013)

The previous statements explain some of the reasons why, since the beginning of the 1990s decade, Cordoba city’s urban growth process was marked by an increasing gated community real estate market mostly located along the periphery of the urban area as well as in several metropolitan area towns. Although a big proportion of these urbanizations developed in the northwest area, this housing typology is found in other locations, mainly in the southern area of the city. At the same time, social housing developments for lower income groups, built with either local government or cooperative funds, have settled near or outside the urban border as well. This process led to an expanded type of land use pattern that encouraged private car use and increased transit operation costs (Marengo & Elorza, 2014; Peralta & Liborio, 2014; Marengo, 2002).

Gated communities, which are locally identified as “countries”, appear in response to high income class demands for a better quality of life. Initially, this type of urbanizations grew in absence of a regulatory framework, until Ordinance Number 8606/91⁹ was issued and modified by 10760/2004, more than a decade later. This regulations establish requirements such as minimum lot areas, minimum percentage of common use areas, controlled access and an incredibly brief statement regarding environmental and urban impact provisions.

Tecco (2014) states that urban growth models influence citizens’ mobility requirements. The city of Cordoba is lacking an urban plan that takes

9. Ordinance Number 8606/91 called Urbanizaciones Residenciales Especiales

mobility into account as a significant variable regarding spatial organization, thus allowing urban agglomeration sprawl. This compels authorities to adequate transport services and to provide the infrastructure this requires, in response to previous interventions performed by the private sector. Functional zoning and residential segregation are likely to increase population mobility requirements; within asymmetric contexts of resources and capacities this can negatively affect different social segments regarding equality of opportunities to exercise their right to the city.

3. TRIP GENERATION RATES ESTIMATION STATE OF THE ART

The most relevant reference at the international level linked to trip generation rate analysis, is the Institute of Transportation Engineers (ITE) publication¹⁰ which assembles the outcomes of research carried out in the United States of America since the 1950s decade and more systematically since the 1970s. Research performed by ITE most commonly refers to trips that are generated by private vehicles, i.e. cars, during a certain period, daily or during peak hours, besides directional distribution distinguishing entrance and exit traffic flows. Collected data is employed for the definition of simple lineal regression equations, trip generation rate weighted averages and measures of correlation. Much of this data has been obtained in suburban areas with plenty of free parking space, low density, individual land uses and minimum transit services which has resulted in rate overestimation, whenever the former conditions are not met. The manual is periodically updated by the addition of data points and the introduction of new land uses. The latest edition contains data from up to 6000 sites for 172 land uses. Three trip estimation methods are considered: a) By means of graphs that show number of trips versus independent variable values; this method is applicable when there is sufficient data; b) Computing trip generation rate weighted mean, i.e. number of trips weighted by independent variable unit and c) By estimating a regression equation linking number of trips with an independent variable.

10. Trip Generation Manual, 2012.

Local studies are required for multiple reasons such as Trip Generation rate or equation validation, land uses not included in the manual or whenever there is a requirement for rates that reflect unique local conditions. In the United States, the Trip Generation Manual is a must have for transportation professionals conducting site impact studies, determining on-site circulation patterns, performing access management studies, determining traffic signal timing, and conducting environmental assessment. In spite of the publication's reputation and data volume provided by this tool, rates defined by ITE are not applicable to Latin American cities, mainly due to differences in mobility behavior patterns. On the other hand, ITE only reports car trips, leaving aside other transport modes. At the local level these alternative modes show shares which not only justify but call for their inclusion in trip generation studies.

In Latin America we can highlight studies coordinated by the *Rede Iberoamericana de Polos Geradores de Viagens*¹¹ (Portugal, 2012) which aim to develop a regional trip generation database for different land use types. Within this framework Grieco and Portugal, (2010) conducted specific research in the Brazilian city of Niteroi analyzing two residential site types with different built environments. Counts were performed in a total of eleven condominiums, six of them High-Rise Apartment type (ITE code 222), located in a dense region with mixed uses and good transit provision. Other five condominiums, Single-Family Detached Housing type (ITE code 210) were located in a solely residential low density area with no transit service. Car trip rates per residential unit for vertical denser condominiums were 3.7 times lower than car rates observed for horizontal low density condominiums. At the same time, in comparison to values recommended by ITE (2012) for similar housing and built environment types, car trip generation rates were substantially lower. Walk trips were counted, which included walking to or from a transit stop. The weighted daily walk trip rate for vertical rise sites was 7.04 while single-family detached housing sites weighted daily rate was 1.35, barely 19% of the former rate value.

Another relevant study case was performed in the city of Mérida, Venezuela (Quintero et al, 2011) In order to produce data that could be incorporated into the *Rede Iberoamericana de Polos Geradores de Viagens* network, car trip counts were carried out in four residential condominiums to produce rates related to attributes of these generators, obtaining regression equations, correlation coefficients, average generation rates and data graphs.

11. Iberoamerican Network of Trip Generation Poles, is a research network of the Coordinated by the Transportation Engineering Program of the Federal University of Rio de Janeiro, Brazil (<http://redpgv.coppe.ufrj.br>)

Independent variables that showed the best correlations were number of apartments and number of parking spaces per residential site. The correlation coefficients obtained for the first variable ranged between 0.82 and 1.00 and for second between 0.63 and 0.92 for the different scenarios that were discussed. Residential land use car trip rates obtained in Merida were smaller than those recommended by ITE for similar land use types.

At the local level research has concentrated on large trip generation centers such as shopping centers, hospitals, and university campus while residential trip generation is only just being addressed in spite of the fact that households concentrate around 80% of the origins and destinations of all trips (Ortúzar and Willumsen, 2011), reason enough to highlight the value of local residential trip data collection and analysis. Academic trip generation research background in the city of Cordoba has focused on malls (Galarraga et al, 2007), health centers (Albrieu et al, 2011) and educational sites (Herz et al, 2007). Galarraga et al, 2007, conducted a trip generation study in hypermarkets analyzing seven cases belonging to three different supply chain companies. They performed entry and exit counts in order to measure car and taxi trips, besides vehicle occupancy. Total built area, total sales area and number of check-out places were considered for the independent variables. Sales area proved to be a better explanatory variable than total area while local rates were around a third (33%) of those reported by ITE.

Herz et al, (2007) studied trip generation in university centers in Cordoba, Argentina, performing counts in eleven educational centers, ten of them part of the National University of Cordoba while number eleven was a private university. Students and teachers were surveyed in every entry, registering number of trips, transport mode and trip origin. Student population, total classroom area and over-all area were chosen as probable independent variables. Findings showed that the number of enrolled students was the best explanatory variable. The study revealed that car use in universities located in high density areas with good transit provision, was far lower if compared with university centers in the United States.

Local research on residential land use trip generation is absent except for recent thesis work recorded by Bordese and Galarraga (2015)¹². The latter studies nine urbanizations in the city of Cordoba, comprising three residential types within different built environments. Car and walk trip generation rates are obtained, showing significant differences between both built

12. This case study is very much alike the research described in this article for which reason it should be made clear that the projects were contemporary and independently designed.

environments as well as with ITE rates for analogous residential types. On this basis the authors state the need for local data collection. The case presented in this paper makes a further contribution by comparing trip generation rates in eight residential gated communities with different location, built environment, street connectivity and transit services, aiming to prove the influence these attributes wield on mobility patterns.

Chile's government transportation authorities (SECTRA, 2011) in the context of their Highway and Transit Program, carries on a work course intended to build a vehicular trip generation database for residential and non-residential projects in the country's main cities. Although impact analysis is required for the approval of building or urbanization projects, objective and common technical criteria is lacking for trip rate estimation. When based on an extensive background with a variety of trip generation rates associated to real estate projects in different cities and of diverse types, Urban Transportation System Impact Studies development and approval processes are expected to be more efficient. Among these research efforts we can quote "Generation and Attraction Rates for Residential and Non-residential Projects in the South Region of the Country" and "Generation and Attraction Rates for Residential and Non-residential Projects in the Central Region of the Country". Both studies performed vehicular access and exit counts in different types of sites located in various cities: malls, shopping centers, bus terminals, parking sites, condominiums, towers, etc. Trip generation rates were associated to units specifically related to each land use type, for example sales area in the case of malls, number of residential units for condominiums and towers and number of parking lots in the case of parking sites.

Further references can be quoted regarding trip generation in the city of Cordoba, but with a different methodological approach. Riera, (2012) estimated walk and bicycle trip generation home based models while Riera and Galarraga, (2012) developed home based walk models including built environment variables as well. Riera and Brusa (2012) estimated motorized trip choice models that included household and built environment variables. Brusa et al (2013) formulated a multinomial logistic modal choice model. In every case results showed that built environment variables such as residential density, land use diversity and network connectivity, in addition to socioeconomic factors, influence individual's decision regarding travel by car, transit or non-motorized modes.

4. METHODOLOGICAL FRAMEWORK

Two clearly different types of exclusive residential land use, gated community type, were addressed. We call "Type A" those communities with three or more story buildings -middle density- located within mixed use environments where most services are available, besides being provided with a well connected adjacent street network and accessible transit services. Several sites were taken into consideration and assessed to see whether they fulfilled the previous conditions. *Casonas del Norte, Casonas del Sur, Casonas del Parque and La Huertilla* urbanizations were selected from a list of possible sites. On the other hand, "Type B", refers to those communities with separate single family units in low density developments distant from basic services, limited street connectivity and scarce or no access to transit services. In this case *La Reserva, Fortin del Pozo, Jardin Claret and Barrancas Sur* urbanizations proved to be adequate. In all cases the greatest difficulty was to obtain community administration approval to carry on with counts, given the importance attached to security issues. With regard to categories defined by ITE (2012), Type A housing sites match code 232 (High-Rise Residential Condominium/Townhouse) while Type B sites agree with code 210 (Single Family Detached Housing).

Four housing developments were surveyed for each urbanization type, which were selected in compliance with the following criteria: a) dwellers of both location types show a similar socioeconomic level appraised in terms of common expenditures values, real estate prices and average rental estimates; b) all housing groups are residential use only, multiple use sites are avoided; c) total units per housing should not be less than 40 dwellings; d) access is controlled in order to allow entrance and exit flow counts; e) occupancy rates should be at least 85%; f) developments must have a minimum two years holding its present use. ITE (2012) requirements were taken into account and complied, as far as possible, in order to perform a comparative analysis of field work outcomes and findings. Furthermore, not complying the established criteria would produce more general figures not representative of the studied typologies, thus limiting model and trip rate application for future gated community traffic impact appraisal.

Counts were performed during typical labor days, rescheduling field work in case of rainfall, transport strikes, or any other kind of events that could alter usual behavior patterns. Counts were carried out manually, during a fourteen hour continuous period, between 7:00 am and 9:00 pm. The previous time slot is justified since it concentrates most routine activities in coincidence with traffic peak periods observed in access roads.

Entries and exits were registered at the sites' gates recording data on specially designed sheets, on a fifteen minute interval basis. Counts were performed classifying transport modes as follows: private car, taxi, motorcycle, school van, walk, bicycle and truck. The total number of persons on board, including the driver, was registered for occupancy rate estimation.

Regarding independent variables for trip rate computation, the total number of residential units was adequate for both urbanization types. The number of parking lots was suitable as well, although it was applicable for "Type A" urbanizations only, since parking in "Type B" dwellings depends on the available space in each residential unit.

Mobility may be linked to several other household variables such as average number of household members, urbanization dwellers' mean age, residential unit average area or car ownership. Examining these associations was not possible since this data, considered as private information, was not provided for by any of the selected sites' administrators. On the other hand, the previous independent variables are not suitable for performing new urbanization impact analysis because they are obviously not defined during project stages, unlike site number of residential and parking units. Moreover, being short of information about the variables above is not relevant to this piece of research, neither does it modify its analysis and conclusions. However, their availability would have made a contribution for assessing socioeconomic profiles impact on trip generation rates.

5. RESIDENTIAL GROUP CHARACTERIZATION

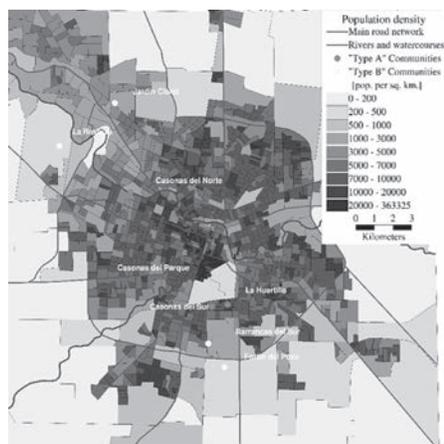
Table 1 summarizes a set of socioeconomic, urban and mobility transportation zone¹³ indicators associated to each development's zone location (see Figure 1). *La Reserva*, *Jardín Claret*, *Fortín del Pozo* and *Barrancas del Sur* (Type B) housings are placed in low population density areas, i.e. less than 1,500 inhabitants per square kilometer. The first two are located in the northwest area of the city, close to the northern section of Avenida de Circunvalacion, while the latter are close to the southern section of Circunvalacion, in the southern limit of the city. Residential land use share within these urbanizations' transportation zones ranges between 62% and 99%. In every case

13. Transportation zones make reference to zonal division for the last travel survey performed in the city of Cordoba during the year 2009, which was reported by PTUMA (2011) Travel Survey.

the sites' zones include a considerable amount of vacant land together with big lots containing important developments such as manufacturing companies, important sports fields and large exhibition grounds. Street network connectivity is low, represented by number of squares per hectare ranging between 0.1 and 0.55, which is consistent with the previous land use type. It can be seen that the transportation zone where Fortin del Pozo is located contains industrial and rural land uses while in the case of La Reserva, zonal land use is residential only, including gated communities type developments and a natural reserve area. Regarding Jardin Claret, the zone comprises consolidated fairly mixed land use neighborhoods, heterogeneous socioeconomic levels between different residential sections, industrial areas and some vacant land. It is worth noticing that transportation zones where La Reserva and Fortin del Pozo are located, show the highest indicators concerning average family income, socioeconomic level and number of cars per household. Barrancas Sur and Casonas del Sur communities, on the other hand, are placed in middle density transportation zones, i.e. less than 3,500 inhabitants per square kilometer, which show intermediate street network connectivity (see Table 1). This means we are in the presence of consolidated square grid layout surroundings yet full of green spaces. Last, La Huertilla, Casonas del Norte and Casonas del Parque housings are located in middle density areas (less than 6,500 inhabitants per square kilometer) along with high street network connectivity design. The latter, as well as Casonas del Sur, are near the Central Area, close to several transit routes. In comparison with the first group of housings, the surrounding areas are denser (see Figure1).

Street network connectivity is considerably higher, ranging between 0.53 and 0.88 squares per hectare. Although no quantification of accessibility was carried out, it is worth noticing that Type A urbanizations provide greater access to city assets such as commercial, educational and health services, easy to get to by transit and in many cases on foot.

FIGURE 1
POPULATION DENSITY AND STUDIED COMMUNITIES LOCATION



SOURCE: SELF-ELABORATION BASED ON INDEC INFORMATION.

TABLE 1
COMMUNITIES ZONE CHARACTERIZATION BASED
ON TRANSPORTATION ZONE LIMITS

TYPE	A (gated communities located in middle density areas)				B (gated communities located in low density areas)			
COMMUNITY NAME	LA HUERTILLA	CASONAS DEL SUR	CASONAS DEL PARQUE	CASONAS DEL NORTE	LA RESERVA	JARDÍN CLARET	FORTÍN DEL POZO	BARRANCAS SUR
TAZ1 number ¹	56	14	12	36	32	38	52	15
Zone area [km ²]	4.28	4.62	2.15	4.16	26.00	16.59	27.41	6.38
Avg. Household income ² [\$\$Arg]	2,686	3,622	2,452	3,717	6,120	3,009	8,394	2,948
Zonal population density [inhab./km ²]	6.242	3.384	6.187	5.293	201	1.049	209	3.238
Avg. INSE ³	3.20	4.40	3.60	4.50	5.20	4.10	6.00	3.90
% Residential land use	88%	88%	92%	86%	99%	67%	62%	78%
Street network connectivity ⁴ [squares per hectare]	0.84	0.53	0.75	0.88	0.27	0.30	0.10	0.55
Avg. Cars per household	0.66	0.91	0.36	0.57	1.33	0.68	2.00	0.42
Avg. Inhabitants per household	3.86	3.43	3.00	3.00	4.17	3.77	4.14	2.97
Trips per person (all cases)	1.23	1.89	1.18	2.06	1.80	1.46	1.55	2.02
Trips per person (travelers only)	2.08	2.36	2.11	2.96	2.37	2.12	2.25	2.77

SOURCE: PREPARED BY AUTHORS, BASED ON CORDOBA HOUSEHOLD TRAVEL SURVEY DATA (PTUMA, 2011).

NOTES:

1: TAZ TRANSPORT AREA ZONE BASED ON PTUMA (2011) TRAVEL SURVEY.

2: HOUSEHOLD INCOME VALUE SOURCE: CORDOBA'S HOUSEHOLD TRAVEL SURVEY (PTUMA, 2011) MODIFIED BY INDEC'S MEAN VALUES.

3: INSE SOCIOECONOMIC INDEX: INDIRECT MEASURE OF HOUSEHOLD SOCIOECONOMIC LEVEL BASED ON THE METHODOLOGY BY THE "ASOCIACIÓN ARGENTINA DE MARKETING". INSE WAS AVAILABLE IN PTUMA TRAVEL SURVEY DATABASE. INSE SOCIOECONOMIC LEVEL VALUES RANGE BETWEEN 1 (LOW) AND 6 (HIGH).

4: STREET NETWORK CONNECTIVITY: THE AMOUNT OF SQUARES PER HECTARE IS AN INDICATOR OF STREET CONNECTIVITY.

6. FINDINGS

This section summarizes research outcomes, which are displayed in three subsections as follows: subsection 6.1 shows modal split related results of trips generated by each residential land use. Next, subsections 6.2 and 6.3 summarize car and walk trip rates by residential group. Finally, subsection 6.4 deals with private car trip time distribution.

6.1 TRIP MODAL SPLIT

Results presented in Table 2 show that in low density urbanizations located in the urban periphery, with little street network connectivity and limited access to transit (Type B), the private car has a major share in modal split. Thereby, for all four type B locations, car share averaged 77.3 %. At the same time, school transport share was three times the value found in type A communities while non-motorized modes share (walk and bicycle) was very low, around 10%. In both cases walk trips may encompass transit trips since person targeted surveys would have been required in order to disaggregate this information. More taxi trips were generated by Type A urbanizations (330%), probably because of lower car ownership rates and lower distances to the Central Area.

TABLE 2
MODAL SPLIT BY COMMUNITY TYPE

	Modal split [%] ¹							TOTAL
	CARS	TAXI	MOTORCYCLE	SCHOOL TRANSPORT	WALK	BIKE	OTHERS	
Type A Communities	59.8	6.3	2.7	1.8	25.3	4.0	0.1	100.0
Casonas del Sur	56.3	9.6	1.8	1.3	30.3	0.5	0.1	100.0
Casonas del Parque	65.3	7.9	4.4	5.2	15.9	1.0	0.3	100.0
La Huertilla	46.7	2.3	2.3	0.0	34.5	14.2	0.0	100.0
Casonas del Norte	70.7	5.5	2.3	0.6	20.6	0.3	0.0	100.0
Type B Communities	77.3	1.9	3.4	5.5	9.9	1.2	0.7	100.0
Barrancas Sur	71.3	1.9	1.7	6.0	17.0	1.4	0.7	100.0
Jardín Claret	79.8	1.5	3.5	5.7	7.6	0.9	1.0	100.0
Fortín del Pozo	80.9	2.4	5.1	4.6	5.1	1.4	0.5	100.0
La Reserva	89.2	1.9	3.9	0.1	3.9	0.8	0.2	100.0

NOTES:

1 TRIP DISTRIBUTION REFERS TO THE TOTAL NUMBER OF VEHICLE PASSENGERS (NOT TO VEHICLES).

- IN THE CASE OF CAR TRIPS, THE NUMBER OF OCCUPANTS ON EACH VEHICLE WAS RECORDED.

- TRANSIT SHARE IS NOT IDENTIFIED SINCE POTENTIAL TRANSIT RIDERS ENTER OR EXIT THE SITE ON FOOT.

SOURCE: PREPARED BY AUTHORS, BASED ON COUNTS DATA.

6.2 CAR TRIPS

Table 3 reveals that Type B urbanizations generate substantially more car trips per residential unit (300%) than Type A locations. Meanwhile, Type A mean car trip rate per parking space is in most cases lower than mean car trip rate per residential unit. When comparing local trip generation rates with those obtained in the USA (ITE, 2012) it is noted that daily car trip rates per residential unit of low density urbanizations located within little street connectivity and limited transit access areas (Type B), are similar to those in the USA (ITE code 210 Single Family Detached Housing). With regard to higher density urbanizations with better access to transit (Type A), car trip rates are lower than the ones observed in similar urbanizations in the USA (ITE code 232 High-Rise Residential Condominium/Townhouse).

TABLE 3
CAR DAILY TRIPS AND TRIP GENERATION RATES

Type A urbanizations	Number of daily ^a trips ^b			NUMBER OF RESIDENTIAL UNITS (RU)	ENTRY RATE RU	EXIT RATE RU	TOTAL RATE RU	N° OF PARKING SPACES ^c (PS)	TOTAL RATE PS
	ENTRIES	EXITS	TOTAL						
Casonas del Sur	272	315	587	230	1.18	1.37	2.55	253	2,32
Casonas del Parque	182	198	380	98	1.86	2.02	3.88	100	3,80
La Huertilla	153	184	337	80	1.91	2.30	4.21	48	7,02
Casonas del Norte	422	463	885	253	1.67	1.83	3.50	270	3.28
Type B Urbanizations									
Barrancas Sur	223	224	447	45	4.96	4.98	9.93	n/d	n/d
Jardín Claret	1228	1261	2489	250	4.91	5.04	9.96	n/d	n/d
Fortín del Pozo	613	600	1213	108	5.68	5.56	11.23	n/d	n/d
La Reserva	1176	1164	2340	250	4.70	4.66	9.36	n/d	n/d
Weighted mean Type A urbanizations				165.00			3.31	212.01	3.48
Standard deviation Type A urbanizations				88.85			0.72	110.53	2.04
Weighted mean Type B urbanizations				163.3			9.94	-	-
Standard deviation Type B urbanizations				103.4			0.79	-	-

A) DAILY MOVEMENTS: COUNTS WERE UNDERTAKEN BETWEEN 7:00 AM AND 9:00 PM, PERIOD DURING WHICH MOST TRIPS TAKE PLACE.

B) A TRIP INVOLVES THE MOVEMENT OF A VEHICLE REGARDLESS OF ITS OCCUPANCY RATE.

C) CAR PARKING IN TYPE B URBANIZATIONS DEPENDS ON THE AVAILABLE SPACE IN EACH RESIDENTIAL UNIT, I.E. IT ISN'T PART OF THE URBAN PROJECT SO NO DATA IS AVAILABLE.

SOURCE: PREPARED BY AUTHORS, BASED ON COUNTS DATA

6.3 WALK TRIPS

Walk trip rates are displayed in Table 4 below. These trips may be either a hundred percent walk or comprise walk trip stages before boarding and/or after alighting another transport mode such as transit. Type A urbanization average walk trip rate is 1.9 times the average rate estimated for type B sites, showing a greater propensity to walk and ride transit in the former locations. Yet, walk trip rates for both location types are significantly lower than car trip rates, pointing out a very strong car dependency of gated community households.

TABLE 4
WALK DAILY TRIPS AND TRIP GENERATION RATES

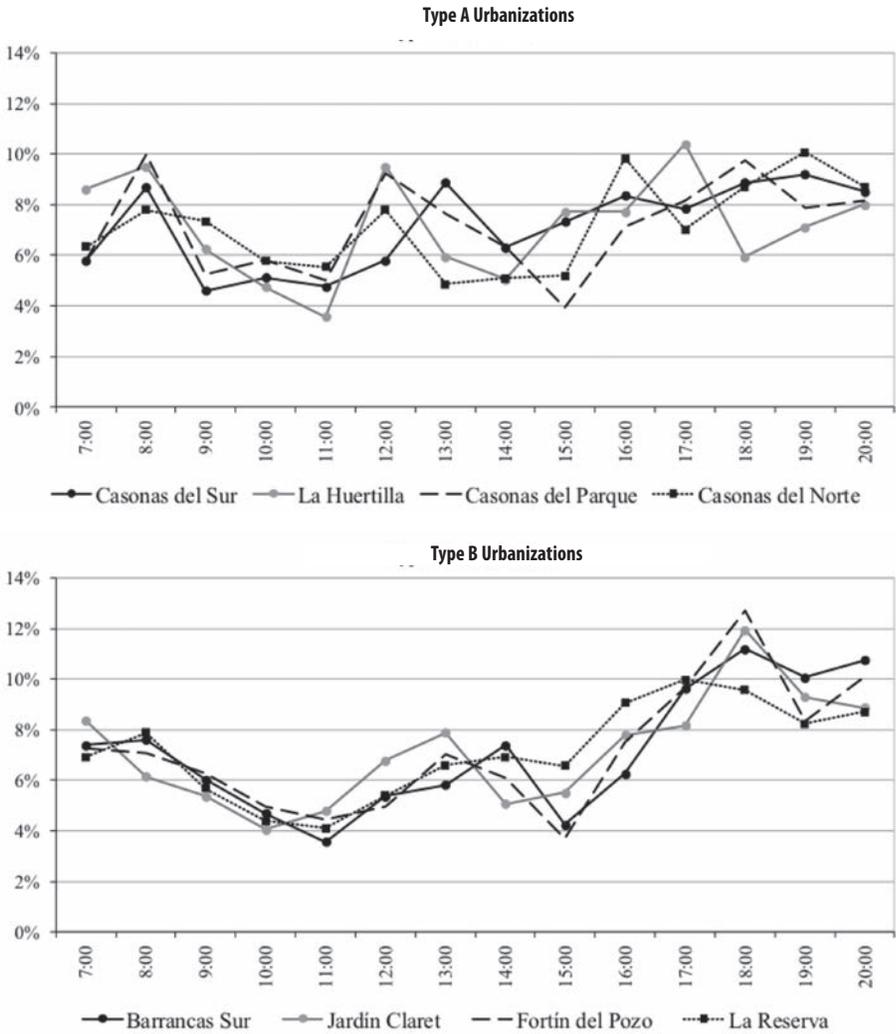
Type A urbanizations	Number of daily walk trips			NUMBER OF RESIDENTIAL UNITS (RU)	ENTRY RATE RU	EXIT RATE RU	TOTAL RATE RU	N° OF PARKING SPACES (PS)	TOTAL RATE PS
	ENTRIES	EXITS	TOTAL						
Casonas del Sur	154	261	415	230	0.67	1.13	1,80	253	1,64
Casonas del Parque	59	64	123	98	0.60	0.65	1,26	100	1,23
La Huertilla	182	155	337	80	2.28	1.94	4,21	48	7,02
Casonas del Norte	182	163	345	253	0.72	0.64	1.36	270	1.28
Type B urbanizations									
Barrancas Sur	83	53	136	45	1.84	1.18	3,07	n/d	n/d
Jardín Claret	153	139	292	250	0.61	0.56	1,17	n/d	n/d
Fortín del Pozo	57	42	99	108	0.53	0.39	0,92	n/d	n/d
La Reserva	79	39	118	250	0.32	0.16	0,47	n/d	n/d
Weighted mean Type A urbanizations				201.08			1.85		2.09
Standard deviation Type A urbanizations				88.85			1.39		2.83
Weighted mean Type B urbanizations				163.25			0.99	-	-
Standard deviation Type B urbanizations				103.42			1.12	-	-

SOURCE: PREPARED BY AUTHORS, BASED ON COUNTS DATA

6.4 TRIP TIME DISTRIBUTION

Private car trip time distribution, including both entries and exits, is shown in Figure 2 and cross correlation coefficients are presented in Table 5. Similar distribution patterns applied to urbanizations of the same type. Clearly, type B urbanizations time series show similar patterns with high correlation (see Table 5). In these urbanizations a major demand peak was registered late in the afternoon and two softer peaks in the morning and at midday hours. Type A communities have a more disperse pattern which leads to a least correlation between time series (see Table 5). This type of urbanizations showed three very much alike distinct demand peaks, early in the morning, at midday and late in the afternoon.

FIGURE 2
TRIP TIME DISTRIBUTION BY URBANIZATION TYPOLOGY



SOURCE: PREPARED BY AUTHORS, BASED ON COUNTS DATA

TABLE 5
TIME SERIES CORRELATION: CROSS CORRELATION
COEFFICIENTS AT LAG 0

		Type A Urbanizations				Type B Urbanizations			
		CASONAS DEL SUR	CASONAS DEL PARQUE	LA HUERTILLA	CASONAS DEL NORTE	BARRANCAS SUR	JARDÍN CLARET	FORTÍN DEL POZO	LA RESERVA
Type A	Casonas del Sur	1.00	0.617*	0.365	0.488	0.643*	0.696*	0.634*	0.796*
	Casonas del Parque		1.00	0.468	0.560*	0.636*	0.605*	0.646*	0.562*
	La Huertilla			1.00	0.379	0.346	0.321	0.238	0.532
	Casonas del Norte				1.00	0.603*	0.604*	0.575*	0.591*
Type B	Barrancas Sur					1.00	0.807*	0.923*	0.828*
	Jardín Claret						1.00	0.881*	0.828*
	Fortín del Pozo							1.00	0.829*
	La Reserva								1.00

*** 0.05 SIGNIFICANCE

SOURCE: SELF-ELABORATION USING R (R CORE TEAM 2014)

7. CONCLUSIONS

Economy globalization and production systems transformation, communications technological advances and private mobility facilities have modified territorial / social relationships giving place to socio-territorial segregation. Particularly, in the city of Córdoba, a socio-territorial segregation process shows a considerable amount of gated communities which in many cases have been deployed in advance of the accomplishment of a specific regulatory framework, disregarding land use allocation plans and limiting local government involvement and control. This has led to an urban development process that mainly meets real estate companies' concerns. In this way, urbanization development placement has depended on one-sided decisions based solely on business criteria, overlooking the city's planning and development issues, creating an unreasonable demand for urban infrastructure and service provision expansion. Road network growth promotes the use of the private car while discouraging the adoption of non-motorized modes and precluding the chance of providing a satisfactory transit system, not viable within an increasingly disperse city model. Vasconcellos (2014) deals with the case of Brazilian cities where urban development has followed a similar pattern. This author assigns the

responsibility of these negative issues to the application of public policies that have tended to favor high income groups.

The article explores trip generation rates in residential land uses in the city of Cordoba, Argentina. This piece of research proofs the initial hypothesis which stated that urban low density residential land uses with little street network connectivity and limited access to transit, encourage a greater use of the private car negatively influencing transit demand and public transport economic sustainability, as well as agglomeration diseconomies as a consequence of higher congestion levels. Results show that car trip generation rates per residential unit in areas with the former characteristics are 300% higher than rates estimated for denser areas with better access to transit. Furthermore, modal split in this category of locations is concentrated on car use, with more than 70% of trips by private car. Surprisingly, figures show that in some cases trip generation rates observed in local gated communities surpass values indicated by ITE for urbanizations in the USA.

This rise of car dependence in increasingly larger areas indicates that if this process continues, individual motorized modes trip generation will grow exponentially along with its resulting externalities and urban street congestion increase, damaging specific social groups as well as society as a whole. This urban process entails harmful effects on citizens, mostly affecting those who have no access to a car, because of their income levels, their ages (children and elder) or their capacities. This group, which comprises the greatest portion of urban population, is limited in its access to city assets in terms of education, culture, recreation, health, etc., and is yet exposed to motor vehicle derived externalities such as congestion, air and acoustic pollution and traffic accidents.

The unquestionable relationship between mobility and the built environment, is not often considered regarding decisions that involve land use so that these finally rely on business criteria, leaving aside urban planning issues. However, many other reasons empower this circumstance, such as municipal administration inertia, lack of communication between government areas, intra-institutional isolation and several regulatory gaps. In summary, significant institutional shortcomings are present in local government organization. A serious revision of urban policies and land use regulations but most of all a strong political willpower, are required in order to stop this uncontrolled sprawl of the urban area. The availability of management tools and technical instruments to support urban planning agencies decisions in coordination with mobility managers is essential. This research makes a contribution providing local empirical data required

to perform traffic impact studies concerning the development of real estate urban projects in order to enable adequate project appraisal for approval with mitigation requirements or their eventual banning.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albrieu, L., Pastor, G., & Galarraga, J. (2011). *Análisis comparativo de viajes a hospitales públicos y privados*. Congreso Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes ANPET. Belo Horizonte, Brasil.

Bellotti, M. L. (2006). *Urbanizaciones cerradas residenciales: perspectivas de derecho urbanístico y de derecho civil*. Córdoba: Advocatus.

Bordese, L, Galarraga J, (2015). *Generación de viajes en diferentes tipos de emprendimientos residenciales*. XVIII Congreso Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes ANPET. Curitiba, Brasil.

Borsdorf, A., & Hidalgo, R. (2009). The fragmented city. *The Urban Reinventors Online Journal*, 1-18.

Brusa J., Lucca C., Riera, A., Taborda, H. , (2013). Movilidad y ambiente construido en la ciudad de Córdoba. XVI Congreso Chileno de Ingeniería de Transporte. Santiago de Chile.

Caggia, M., (2015). Estimación de la pobreza y la indigencia según los datos del Índice Barrial de Precios (IBP) a Diciembre 2014. http://www.cippes.org/cippes-uploads/archivos/boletin_pobreza_dic_2014-_ok.pdf

Colautti, V. (2013) Procesos de transformación urbana en la ciudad de Córdoba. Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. "V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Buenos Aires". Barcelona: DUOT, 2013, p. 480-495.

Dunn, W. N. (2007). *Public Policy Analysis: An Introduction* (4 edition). Upper Saddle River, N.J.: Pearson.

Galarraga, J., Herz, M., Albrieu, L., Depiante, V., & Pastor, G. (2007). Característica de los viajes en Hipermercados de la ciudad de Córdoba, Argentina. *Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano CLATPU*. Rio de Janeiro.

Grieco, E., & Portugal, d. S. (2010). Taxas de geração de viagens em condomínios residenciais. *Transportes*, 86-94.

Herz, M., Galarraga, J., & Pastor, G. (2007). Centros universitarios como Polos Generadores de Viajes. *Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano CLATPU*. Rio de Janeiro.

ITE. (2012). *Trip Generation Manual*. Washington: Intitute of Transportation Engineers.

Marengo, C. (2002). Estrategias habitacionales en los bordes urbanos. Puntos de partida para analizar la expansión suburbana. *Revista Proyección*.

Marengo, C., & Elorza, n. (2014). Tendencias de segregación residencial socioeconómica: el caso de Córdoba (Argentina) en el período 2001-2008. *EURE*, 111-133.

Observatorio Urbano Córdoba. (2014). *Informe Córdoba ciudad (Argentina) 2014*. Córdoba: Observatorio Urbano de Córdoba de la Universidad Nacional de Córdoba. <http://ouc.unc.edu.ar/investigaciones/>

Observatorio de Seguridad Ciudadana - ARGENTINA. (2016). <http://www.seguridaciudadana.info/datos-y-estadisticas/homicidios/argentina>

Ortúzar, J. y Willumsen L. (2011) *Modelling Transport*. John Wiley & Sons.

Peralta, C., & Liborio, M. (2014). Redistribución poblacional en la ciudad de Córdoba entre los períodos intercensales 1991-2001 / 2001-2008. Evaluación de los procesos de dispersión, densificación, gentrificación y renovación. *Revista Vivienda y Ciudad*, 99-113.

Portugal, L. d. (2012). *Polos geradores de viagens orientados à qualidade de vida e ambiental: modelos e taxas de geração de viagens*. Rio de Janeiro, Brasil: Interciência.

PTUMA. (2011). *Encuesta origen-destino 2009: Movilidad en el área metropolitana de Córdoba*. Córdoba: Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires.

R Core Team. (2014). R: A language and environment for statistical computing. Vienna, Austria: R Foundation for Statistical Computing. <http://www.R-project.org>

Riera, A., (2012). Estudio de las Perspectivas del Transporte no Motorizado en Ciudades Argentinas Aplicando Modelos de Generación de Viajes. Tesis de Maestría en Ciencias de la Ingeniería, Mención Transporte. UNC.

Riera A, Brusa, J. (2012) Impacto del ambiente construido sobre los viajes motorizados. XVII Congreso Panamericano de Ingeniería de Tránsito, Transporte y Logística. Santiago de Chile.

Riera, A., Galarraga, J. (2012). Modelos de generación de viajes a pie y en bicicleta en ciudades argentinas, a nivel de hogar. XV *Congresso Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes ANPET*. Brasil. (http://www.anpet.org.br/ssat/interface/content/autor/trabalhos/publicacao/2013/57_AC.pdf)

Quintero, Á., Angulo, C., & Guerrero, J. (2011). Determinación de tasas de generación de viajes para conjuntos residenciales ubicados en la ciudad de Mérida, Venezuela. *Ciencia e Ingeniería*, 32(1), 45-54.

SECTRA, (2011). <http://www.sectra.gob.cl/biblioteca>

Tecco, C. (2014). La cuestión de la movilidad urbana en las ciudades contemporáneas: observaciones basadas en el caso de la ciudad de Córdoba. In: C. (. Tecco, *Gestión Urbana, Movilidad y Modos de Transporte* (pp. 7-15). Córdoba: IIFAP UNC.

United Nations. (2015). World Urbanization Prospects. The 2014 Revision. (ST/ESA/SER.A/366).

Vasconcellos, E. A. (2013). *Políticas de Transporte no Brasil: a Construção da Mobilidade Excludente* (1st ed.). Manole, Brasil.



SANTIAGO, PROVIDENCIA Y LAS CONDES ¿PARTICIPACIÓN DE FACHADA?

SANTIAGO, PROVIDENCIA Y LAS CONDES. TOKENISM PARTICIPATION?

María Ignacia Orozco Valenzuela¹

Recibido: 11/09/2016

Aceptado: 30/11/2016

RESUMEN

Este artículo analiza la aplicación de la Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en tres municipios de la Región Metropolitana emblemáticos para las clases política chilena. Los casos seleccionados fueron Santiago, Providencia y Las Condes. Los resultados muestran que es la propia Ley 20.500 que ha puesto barreras a la participación ciudadana local y las falencias de la normativa no permiten un adecuado desarrollo de la participación ciudadana a nivel local. La metodología considera análisis cualitativo e interpretativo. Incluyendo actividades como entrevistas a personas claves, recopilación y análisis de datos.

PALABRAS CLAVES

Democracia- Gobernanza- Participación Ciudadana- Niveles de participación- Ley 20.500

1. Cientista Política, Universidad Alberto Hurtado, Santiago. Chile. Correo: marignacia_orozco@hotmail.com

ABSTRACT

This article analyses the application of Law 20.500 on Associations and Citizen Participation in Public Management in three municipalities in the Metropolitan Region, emblematic for Chilean political classes. The selected cases were Santiago, Providencia and Las Condes. The results show that it is the law itself that has put barriers to local citizen participation and the shortcomings of the rules do not allow proper development of citizen participation at the local level. The methodology considers qualitative and interpretative analysis. Including activities such as interviews with key persons, data collection and analysis.

KEY WORDS

Democracy- Governance- Citizen Participation- Levels of participation- Law 20.500

1. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana es un componente esencial de la democracia y su nivel de gobernanza. Analizar la participación ciudadana es de relevancia no solo para entender la calidad de nuestra democracia, también para el ejercicio del poder. Se presenta aquí, un análisis sobre la participación ciudadana en el ámbito municipal, delimitando un fenómeno emergente dentro de las municipalidades de Santiago, Providencia y Las Condes.

El estudio de la participación ciudadana a nivel municipal es trascendente ya que es el municipio la primera instancia de socialización política de la ciudadanía. El gobierno local, “es el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos y, por lo tanto, el que se encuentra en mejor posición para involucrarlos en el proceso de toma de decisiones, en lo que concierne a sus condiciones de vida, y también para hacer uso de sus conocimientos y experiencias” (Mlynarz, 2007: 4).

Es durante el Régimen Militar que el municipio se transforma en un actor clave para la gestión pública. En esa época se transfiere “la administración de gobierno desde el Estado central a las alcaldías, proceso que ha sido descrito como de Alcaldización de la política” (Fundación Decide, 2013: 23). La transformación política que sufrió el Estado tenía como fin disminuir su influencia en la sociedad y apostar por un modelo despolitizado.

Bajo este contexto, en la década de 1990, el tema de la participación ciudadana estuvo presente en el debate político, “pareció ser una idea políticamente correcta (...) pero su significado permaneció en la ambigüedad y su

despliegue fue acotado” (Delamaza, 2011: 47). No fue hasta el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006), cuando se realizaron reformas a la Constitución de 1980, que se presentó un mensaje de iniciativa de Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que fue la antesala de la Ley 20.500, del mismo nombre, promulgada el año 2011.

Si bien esta ley no es la única normativa que crea instancias de participación ciudadana, hay que considerar, por ejemplo, la Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública, en este artículo se analizará la aplicación de la Ley 20.500 en los municipios de Santiago, Providencia y Las Condes, respecto a la ampliación de la participación ciudadana en estas municipalidades.

La hipótesis de trabajo es que, a partir de la promulgación de la Ley 20.500 las municipalidades estudiadas han cumplido con la implementación de la normativa, pero, no han promovido la ampliación de la participación ciudadana, entendiendo esta como un espacio de apertura para la constitución del ciudadano. Principalmente, esto se debería a que los mecanismos mandados por la ley, son instrumentos de carácter consultivo y no vinculante, lo que impide una participación activa y empoderada por parte del ciudadano.

Los objetivos específicos de este estudio son, investigar el cumplimiento de la normativa, analizar los instrumentos de participación ciudadana que generaron los municipios a través de sus respectivas ordenanzas, cuantificar los instrumentos utilizados por las municipalidades y, por último, clasificar los mecanismos de participación de acuerdo a la escala de participación ciudadana propuesta por Sherry Arnstein (1969).

Los casos fueron escogidos, en primer lugar, por su relevancia política, ya que son comunas emblemáticas para la clase política. Santiago y Las Condes son municipios que representan los dos conglomerados más importantes de Chile, el primer municipio de la Nueva Mayoría, el segundo de la Alianza por Chile y, por último, Providencia perteneciente a un sector que está emergiendo, como son los independientes.

En segundo lugar, estas comunas comparten indicadores que permiten agruparlas en una misma categoría, como fue la tipología propuesta por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) para clasificar los municipios de Chile y hacerlos analizables. Santiago, Providencia y Las Condes quedaron en el Grupo 8 o de Excepción, que son las comunas con más alto ingreso del país (Marín & Mlynarz, 2012: 23).

Se revisó literatura especializada en participación ciudadana, la legislación vigente, además de la literatura examinada, se realizaron entrevistas a personas claves de las respectivas municipalidades, que se escogieron previamente por su información privilegiada. Por lo tanto, la metodología a utilizar es de carácter cualitativo interpretativo.

2. ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS

La participación ciudadana es un componente esencial de la democracia y su nivel de gobernanza, “logra un lugar específico en la construcción de la democracia, dado que a través de ésta se puede dar lugar a la inclusión de las diferentes aspiraciones, posibilidades y realidades frente a quien toma la decisión o, en otras palabras, gobierna” (Sánchez, 2009: 91).

La participación ciudadana “es una de las características esenciales de un régimen democrático y su nivel de gobernanza” (Varas, 2015: 14). Para Gonzalo Delamaza (2010) la participación ciudadana puede contribuir a la gobernanza democrática, ya que proporciona un marco analítico de la acción pública.

Para Nuria Cunill (1997: 74) desde fines de la década de los setenta un nuevo concepto surgió en América Latina, la noción de participación ciudadana. Sin embargo, este concepto, encuentra su desarrollo en Chile a comienzos de la década de los noventa, con el retorno de la democracia (Delamaza, 2011). La participación ciudadana “ha formado parte del campo discursivo de las políticas públicas chilenas desde 1990” (Delamaza, 2011: 46).

Participación ciudadana es un concepto que posee una pluralidad de sentidos. Esta complejidad de juicios deriva de “la diversidad de prácticas políticas, vinculadas al ejercicio de la ciudadanía, pero también los procesos sociopolíticos concretos de construcción o negación de esta” (Sol, 2012: 119). Es decir, el referente histórico de la participación ciudadana es la incorporación activa de los ciudadanos de una nación, al ejercicio de sus derechos. (Sol, 2012).

Para la Fundación Decide (2013: 8) la discusión sobre participación ciudadana se divide en dos perspectivas, las que denominan institucionalistas y basista. Los institucionalistas, postulan que “la participación ciudadana gravita principalmente en los mecanismos y arreglos institucionales que permiten transferir información, recursos y capacidades de resolución desde el Estado a la ciudadanía para empoderarla” (Fundación Decide, 2013: 8).

En cambio los basistas comparten la idea de participación ciudadana como “la incorporación de los ciudadanos en la iniciativa de la autogestión o control comunitario, quitando valor al uso de instancias institucionales para el empoderamiento de las organizaciones sociales” (Fundación Decide, 2013: 9). Este tipo de participación que surge “desde abajo” puede ser colaborativa o beligerante según el contexto.

Se entenderá participación ciudadana como un espacio de apertura para la constitución del ciudadano. La participación ciudadana es un mecanismo de distribución y ejercicio del poder, en el cual los ciudadanos pretenden influir en las políticas públicas. Es una dimensión de recuperación y ampliación de la democracia.

2.1 NIVELES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Hablar de niveles de participación implica fijarse en su intensidad y en la “transcendencia que los procesos, herramientas e instituciones participativas alcanzan, valorando hasta qué punto consiguen o no ser influyentes” (Prieto, 2010: 46). Las diferentes formas de participación ciudadana permiten hacer referencia a distintos grados y propósitos de la participación.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 2001 elaboró el “Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas”, en el cual propone tres niveles de participación: información, consulta y participación activa. Este texto se ha convertido en un referente para las naciones y para investigadores, sin embargo, esta investigación es criticada por encerrar el fenómeno de la participación en tres únicos niveles resultando imprecisa y vaga la categorización.

Por otro lado, en 1969 Sherry Arnstein publicó el artículo “Una escalera de participación”, en el cual distingue ocho niveles de participación:

- 1) Manipulación: es una forma ilusoria de participación, su objetivo no es posibilitar la real participación de los ciudadanos. Se traduce en la creación de consejos asesores y reuniones con ciudadanos.
- 2) Terapia: se realiza una “terapia grupal” a los ciudadanos participantes, “se permite que las personas se desahoguen, como una suerte de “catarsis” de sus frustraciones y molestias” (Ferrero & Hoehn, 2014: 7).
- 3) Información: dar información a los ciudadanos puede ser el primer

paso hacia una participación más activa. Sin embargo, la autora señala que, si se coloca el énfasis en un flujo informativo unidireccional, sin permitir la retroalimentación y la negociación, las personas tienen poca oportunidad de influir en las políticas. Las herramientas más utilizadas son los folletos, carteles, panfletos, incluso las reuniones en “terreno” se pueden desvirtuar si se limitan a la entrega de información (Ferrero & Hoehn, 2014: 7).

4) Consulta: es un espacio donde se invita a los ciudadanos a dar su opinión. La autora señala que, si estos mecanismos “no se combinan con otros modos de participación, este peldaño de la escalera sigue siendo una farsa, ya que no ofrece ninguna garantía de que las preocupaciones e ideas de los ciudadanos serán tomadas en cuenta” (Arnstein, 1969). Las herramientas más comunes para consultar son las encuestas de opinión, las reuniones barriales y las audiencias públicas.

5) Apaciguamiento: en este nivel los ciudadanos comienzan a tener cierto grado de influencia, a pesar de la participación simbólica que sigue persistiendo. Un claro ejemplo son los comités de asesoramiento, comisiones y consejos que integran a personas de grupos sociales minoritarios o contestatarios, “aunque no son representantes ni están legitimados ante el grupo del que proceden” (Ferrero & Hoehn, 2014: 7). Otra variante es la inclusión de representantes de la ciudadanía, pero sin que estos tengan la mayoría dentro del consejo.

6) Colaboración: en este peldaño, el poder se redistribuye a través de la “negociación entre los ciudadanos y los que detentan el poder” (Arnstein, 1969). Se comparten responsabilidades de formulación de propuestas y “las reglas que se acuerdan no pueden ser modificadas de manera unilateral”. Según Arnstein (1969), por lo general este tipo de participación surge “desde abajo”. Ejemplo de esto son los comités y comisiones mixtas de planificación.

7) Poder delegado: este nivel permite las negociaciones entre los ciudadanos y los funcionarios públicos. Los ciudadanos logran un predominio en el proceso de toma de decisión sobre un programa o plan. Los mecanismos más comunes son los poderes delegados que se les dan a los ciudadanos.

8) Control ciudadano: en el último peldaño de la escalera, los ciudadanos cuentan con el pleno poder o control “para garantizar que ellos, como participantes, puedan gobernar un programa o una ins-

titución concreta” (Ferrero & Hoehn, 2014: 8). Ejemplo de control ciudadano son las corporaciones barriales, cooperativas, escuelas bajo control comunitario, corporaciones de desarrollo, entre otros.

Estos peldaños se agrupan en tres grandes categorías: la primera es “no participación” en la cual se encuentran los niveles de manipulación y terapia. La segunda categoría, “participación de fachada” contiene los niveles de información, consulta y apaciguamiento, en ninguno de estos peldaños se garantiza que la opinión del ciudadano sea tomada en cuenta por la autoridad. Por último, en la categoría de “poder ciudadano” o participación ciudadana, los ciudadanos poseen los instrumentos y recursos para negociar con la autoridad. En esta categoría están los niveles de colaboración, delegación del poder y control ciudadano.

Existen diversos trabajos que se basan en la propuesta de la autora², sin embargo, en esta investigación se utilizará la escalera de participación de Sherry Arnstein, por considerarla pertinente y exhaustiva para el análisis de casos.

2.2 INSTANCIAS MANDADAS Y NO MANDADAS

Si bien la Ley 20.500 incorpora instancias de participación, como las consultas ciudadanas, las audiencias públicas ya se encontraban en la LOCM, al igual que los plebiscitos municipales que se modifican ínfimamente³. Cabe destacar que esta normativa deja abierta la posibilidad de incorporar otros mecanismos de participación. La ley consagra los siguientes mecanismos:

a) Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC)

Instancia de participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional. Si bien, el COSOC asume nuevas funciones⁴, la ley les entrega las que ya tenían anteriormente los Consejo Económico Social

2. Estos estudios son propuestas reformuladas de la escalera de participación ciudadana de Sherry Arnstein.

Roger A. H. (1979). Children’s participation from tokenism to citizenship. UNICEF

Davidson, S. (1998). Spinning the Wheel of Empowerment. Community Planning

International Association for Public Participation, IAP2 (2007). Spectrum of public participation

3. Si bien, la Ley 20.500 modifica el porcentaje de las firmas necesarias para que vecinos y vecinas convoquen a plebiscito, pasando de un 10% a 5%. La Ley 20.568 que regula la inscripción automática, modifica el servicio y moderniza el sistema de votaciones introduce un nuevo cambio que vuelve a establecer en 10% las firmas necesarias, pero de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal.

4. Las nuevas funciones que asume el COSOC son: “Pronunciarse anualmente sobre las materias de relevancia comunal que hayan sido establecidas por el concejo comunal. Los consejeros deben informar a sus respectivas organizaciones con debida anticipación, para recibir consultas y opiniones sobre los temas por los que sean requeridos” (Marín & Mlynarz, 2013: 113).

Comunal (CESCO)⁵. Según el artículo 94 de la normativa “la cantidad de consejeros titulares no podrá ser inferior al doble ni superior al triple de los concejales en ejercicio de la respectiva comuna”. Los consejeros duraran cuatro años en su cargo. Cada organismo contará con un reglamento sometido por el Alcalde al Concejo Municipal que determinará “la integración, organización, competencia y funcionamiento de este consejo, así como la forma de autoconvocarse” (Marín & Mlynarz, 2013: 113).

b) Audiencia pública

Toda reunión del Alcalde y el Concejo Municipal con la ciudadanía, escuchando y atendiendo a la comunidad acerca de materias de interés comunal. Puede ser solicitada por las autoridades municipales o por al menos cien ciudadanos de la comuna.

c) Consulta ciudadana

Herramienta que busca recabar opiniones y formular soluciones a problemas colectivos. Los resultados de la consulta vecinal serán solo una sugerencia para la autoridad, ya que no poseen carácter vinculante. La consulta vecinal es convocada únicamente por el municipio, luego de ser informado al Concejo Municipal y al COSOC.

d) Plebiscito comunal⁶

Votación que se realiza sobre ciertas materias de administración municipal⁷, pueden ser convocados por el Alcalde con acuerdo del Concejo, o por requerimiento de dos tercios de los integrantes del Concejo, o por solicitud del 10% de votantes que sufragaron en la última elección de la comuna. Los plebiscitos serán vinculantes solo si participan, al menos el 50% de los electores partícipes de la última elección de la comuna.

5. “Las funciones que tenían anteriormente los CESCOS son: Informarse sobre presupuestos de inversión anual, Plan Comunal de Desarrollo (Pladeco) y modificaciones al Plan Regulador Comunal. Pronunciarse, en el mes de marzo de cada año, sobre la cuenta pública del alcalde, e interponer recursos de reclamación” (Marín & Mlynarz, 2013: 113).

6. En Chile se han efectuado cuatro plebiscitos comunales, “tres convocados por Alcaldes (Las Condes 1994, Zapallar 2003 y Peñalolen 2011), y uno por iniciativa ciudadana (Vitacura 2009)” (Mlynarz, 2012). Cabe destacar, que todos estos plebiscitos han sido vinculantes, “puesto que ha sufragado más de la mitad de los electores de las respectivas comunas” (Mlynarz, 2012).

7. Ver Art. 33, Ley 20.500.

3. ANÁLISIS DE CASOS: SANTIAGO, PROVIDENCIA Y LAS CONDES

En este apartado se tratarán las variables aplicación de la normativa y niveles de participación ciudadana. La dimensión cumplimiento de la ley apunta a la implementación de esta, es decir, se analizará si hubo modificación de la ordenanza de participación ciudadana (OPCC) e incorporación de instancias mandadas y no mandadas. Asimismo, se examinará la constitución del COSOC y sus principales características. En este análisis se implementó la escala de participación propuesta por Sherry Arnstein (1969).

3.1 MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO

La OPCC de Santiago fue actualizada en 2014, y esta se rige por dieciséis principios. Como se analizará más adelante, a diferencia de las ordenanzas de Providencia y Las Condes, la Municipalidad de Santiago tiene una visión y definición acerca de que entiende por participación ciudadana, además de establecer principios de la participación en la comuna.

a-. Instancias mandadas

Las tres instancias mandadas son reconocidas por la Municipalidad (ver tabla 1), se han utilizado dos de estos mecanismos excepto los plebiscitos comunales.

En relación a las audiencias públicas la OPCC establece que la resolución deberá ser inmediata, cuando la naturaleza del asunto lo permita. En Santiago, se ha celebrado una audiencia pública, con motivo de la construcción del proyecto "Museo Humano". El movimiento Salvemos el Parque San Borja en conjunto con la Junta de Vecinos San Borja y la Fundación Pro Acceso solicitaron a la Municipalidad una audiencia pública con el fin de evitar que el proyecto llegue a concretarse, ya que "el impacto negativo que esto causaría en el parque comprometería seriamente la calidad de vida de los vecinos" (Coordinadora Salvemos el Parque San Borja, 2015). La audiencia pública se concretó en agosto de 2015.

Respecto a la consulta ciudadana⁸, la Municipalidad realizó una en octubre de 2014. Los temas de esta fueron diversos: los problemas de vehículos mal estacionados, el horario de cierre de las botillerías, el manejo de los residuos domiciliarios, el uso de las bolsas plásticas y, por último, el posi-

8. La OPCC de Santiago denomina a esta instancia "consulta vecinal", teniendo la misma función que la instancia de consulta ciudadana.

ble cambio de nombre del Cerro Santa Lucía. La cantidad de votantes residentes fue de 41.645 de un total de 200.000, de los cuales solo votaron los mayores de 16 años. Los usuarios son 1.8 millones de personas de las cuales votaron 14.230⁹ (Municipalidad de Santiago, 2014).

Los resultados de la consulta ciudadana, a pesar de no tener carácter vinculante, fueron incorporados al Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO). En las tres preguntas que se aprobó el cambio respecto a la actual situación, la Municipalidad tomó diversas medidas. Se creó una nueva ordenanza de desincentivo de uso de bolsas plásticas en los comercios, se invirtió en nuevos contenedores para los residuos domiciliarios y se priorizó un sistema de retiro separado de los residuos domiciliarios. Además, se crearon iniciativas para promover el reciclaje en la comuna.

b-. Instancias no mandadas

La OPCC de Santiago posee trece mecanismos no mandados por la ley (ver tabla 2). Respecto a las instancias utilizadas por el municipio, se encuentran los Cabildos vecinales que se han realizado en 9 ocasiones. Estos cabildos han sido territoriales y uno temático. Tuvieron como objetivo discutir el Plan Comunal de Santiago 2013-2016. Por otro lado, el cabildo temático realizado en noviembre de 2013, llamado “Primer Cabildo Inclusivo” trató la temática de la discapacidad.

También, se han utilizado los presupuestos participativos que se aprobaron en 2012 y se encuentran en la tercera fase de desarrollo, “en la primera ocasión (2013) se desarrolló en tres barrios, en la segunda ocasión (2014) en cuatro barrios y el año pasado, 2015, el presupuesto se implementó en tres barrios, también se han ido aumentando la cantidad de recursos a través de los años” (Subdirectora de Participación Ciudadana, 2016). Estos presupuestos se han desarrollado en los sectores más vulnerables de la comuna, según estudio realizado por la Municipalidad.

A diferencia de los otros municipios analizados, se destaca el uso de este mecanismo y su metodología. Como menciona la Subdirectora de Participación Ciudadana la primera tarea es notificar al sector que el perímetro será intervenido, luego la Municipalidad propone una cartera de proyectos tipos, y los vecinos y vecinas identifican los proyectos que les gustaría realizar:

“Se realizan ‘combos’ así los llama la Municipalidad, que son las alternativas que pueden elegir los vecinos. Luego de eso, existe un

9. Los usuarios de la comuna votaron sobre dos materias; uso de bolsas plásticas no biodegradables y cambio de nombre del cerro Santa Lucía.

proceso de votación y los vecinos eligen por cual alternativa votar. En ningún barrio hemos tenido problemas por que haya ganado una alternativa y no otra. Es validado que el que gana se hace. Es una acción democrática que valoran los barrios” (entrevista personal, 06/04/2016).

Por otra parte, las Mesas territoriales, los Fondos concursables y el Sistema de comunicación e información fueron utilizados por la Municipalidad. Los primeros, se implementaron a partir de los cabildos del año 2013 y se encuentran en desarrollo 20 mesas barriales. El segundo mecanismo, es entregado por la Municipalidad a partir de 2009. Desde el año 2011 hasta el año 2015 se han incrementado un 74,4% el monto de los fondos concursables. La tercera instancia, el Sistema de comunicación e información, la Municipalidad cuenta con página web, una línea telefónica para responder reclamos e inquietudes de los vecinos y usuarios de la comuna y, por último, el municipio posee un diario y dos revistas oficiales.

En relación a los Claustros de educación y los Consejos escolares, en Santiago se ha celebrado un claustro de educación en 2013, en los cuales participaron cuarenta y cuatro establecimientos municipales de la comuna (Municipalidad de Santiago, 2013). Esta iniciativa se encuentra en el “Programa de Participación en Claustro” de la gestión de la Alcaldesa Carolina Tohá. Al final de este proceso se realizó un claustro comunal en el cual fueron presentados los resultados que contribuyeron a la discusión del Consejo Escolar, al Plan de Educación Municipal 2014 (PADEM) y al “Plan Estratégico Comunal de Educación para el período de la administración municipal hasta el año 2016 en Santiago” (Municipalidad de Santiago, 2013).

En cuanto a los Consejos escolares, estos se han realizado desde 2011 y, “en la comuna existen cuarenta y dos establecimientos que funcionan con Consejo Escolar”. Sin embargo, la Municipalidad recién desde 2015 sistematizó la información del número de consejos realizados, “en relación a 2011 y 2012 no existen datos fiables respecto de la realización de los consejos”. Según información solicitada a la Municipalidad, desde 2013 hasta 2015 se han sesionado un total de 529 consejos.

Santiago también, ha realizado los Consejos de desarrollo local de salud y el Consejo comunal de seguridad. Según información solicitada cada Centro de Salud Familiar (Cesfam) cuenta con un Consejo Local de Salud y “se realizan más de una reunión al mes con el fin de trabajar en proyectos puntuales”. A través de la solicitud de información, la Municipalidad señaló que en el Cesfam Benjamín Viel se han realizado diez reuniones el 2015

pero este consejo no cuenta con personalidad jurídica. En el caso del Cesfam Ignacio Domeyko no se entregó información. El Cesfam Padre Orellana cuenta con el consejo funcionando desde 2011, con personalidad jurídica, pero no se entrega información acerca de cuantas reuniones ha sesionado el consejo. Por último, el Cesfam Arauco posee consejo con personalidad jurídica y se reúnen mensualmente.

En lo referido al Consejo comunal de seguridad se han efectuado cinco sesiones del consejo, una en 2014 y cuatro en 2015, en conjunto con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Por último, los mecanismos no empleados por el municipio son la Iniciativa ciudadana, los Diálogos ciudadanos, el Portal ciudadano y el sistema de Seguimiento ciudadano del plan de acción municipal.

c-. Niveles de participación

En la categoría de no participación se encuentran los Fondos concursables y los Consejos escolares. El primer mecanismo, pertenece al nivel de manipulación, ya que estos fondos son instrumentos del municipio para otorgar montos de dinero a los proyectos que el Alcalde y el Concejo Municipal consideren pertinente. En la autoridad recae la decisión de elegir un proyecto por sobre otro, de esta manera escapan temas que pueden ser relevantes para la comunidad. Este nivel se caracteriza por incorporar solo a algunos ciudadanos y convertirse “en un instrumento de relaciones públicas de los poderosos/autoridades” (Ferrero & Hoehn, 2014: 6). Además, solo las organizaciones formalmente instituidas pueden participar de este proceso. Los otros dos mecanismos, se encuentran en el nivel de terapia. Los Consejos escolares son creados a partir de la Ley 19.979 de Jornada Escolar Completa Diurna para los establecimientos subvencionados y tratan ciertos temas. La Ley 20.500 no regula esta instancia de participación, y cabe destacar, que Providencia y Las Condes cuentan con este Consejo, pero no está regulado en su OPCC.

En la segunda categoría, participación de fachada, está el Sistema de comunicación e información, Portal ciudadano y Seguimiento ciudadano del plan de acción municipal. Estos mecanismos se encuentran en el tercer nivel, de información, ya que es el municipio el que establece “un canal unidireccional por el cual fluye la información de las autoridades a los ciudadanos, sin un canal para la réplica y los comentarios” (Ferrero & Hoehn, 2014: 7). En esta misma categoría, pero en el nivel de consulta están los Cabildos y las Mesas territoriales. Como señala Osorio y Yévenes (2014: 4) los Cabildos son una instancia consultiva, donde “no se explicita el carácter vinculante a las temáticas que emerjan de estos encuentros ni se destaca un carácter

deliberativo de estos espacios". Por otra parte, en las Mesas territoriales, al igual que los Cabildos, no se garantiza que las opiniones y preocupaciones de los ciudadanos sean tomadas en cuenta. Según Arnstein (1969: 219) este peldaño es una vitrina para los ciudadanos, que si no se complementa con otros modos de participación sería un engaño.

Por último, en la categoría de participación de fachada, en el nivel de apaciguamiento se encuentra el Consejo de desarrollo local de salud, los Clusters de educación y el Consejo comunal de seguridad. Estos mecanismos están integrados en su mayoría por técnicos y expertos, "de tal modo que pueden neutralizar los argumentos de los participantes ciudadanos" (Ferrerro & Hoehn, 2014: 7).

En la categoría de participación ciudadana esta la Iniciativa ciudadana y los Presupuesto participativos, ambas instancias se localizan en el nivel de colaboración. Si bien, estos dos mecanismos permiten un espacio de negociación entre las autoridades y los ciudadanos, la decisión final es de la Municipalidad. No hay mecanismos representantes de los últimos dos niveles.

d-. Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil

Santiago tiene instituido y funcionando el COSOC, creó un reglamento para el consejo, sin embargo, este resulta ser meramente asesor del municipio. Es destacable señalar que el COSOC está conformado, en su mayoría, por miembros de organizaciones comunitarias territoriales y funcionales de la comuna, incluyendo las Uniones Comunales. Por otra parte, el COSOC cuenta con presupuesto propio, de acuerdo a la entrevistada (2016) el consejo "tiene una subvención municipal y esta subvención municipal dice relación con un tema vinculado a viáticos".

3.2 MUNICIPALIDAD DE PROVIDENCIA

La OPCC fue actualizada en 2011, pero los mecanismos que se mencionan son los mismos de la ordenanza de 2008, es decir, no se agregaron nuevas instancias de participación ciudadana.

a-. Instancias mandadas

Providencia no cuenta con las consultas ciudadanas, pero si con los otros dos mecanismos. Ni los plebiscitos comunales ni las audiencias públicas han sido utilizados en el período de estudio de esta investigación. Parece digno de comentar que la Municipalidad de Providencia ha convocado en

tres ocasiones a “consultas ciudadanas”, pero no bajo el marco normativo de la Ley. Según información solicitada no existe constancia de haberse llevado a efecto la instancia de consulta ciudadana.

b-. Instancias no mandadas

La OPCC de Providencia cuenta con once mecanismos no mandados, de los cuales ha empleado la Oficina de atención al vecino e informaciones, la Cuenta Pública, el Plan Regulador, Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE) y las Sesiones del Concejo (véase tabla 3).

Cabe destacar, que en la ordenanza se encuentra como mecanismo de participación las Organizaciones comunales territoriales y funcionales. Las organizaciones comunitarias son mecanismos de participación de los vecinos y vecinas de cada comuna, es inadecuado que dicho mecanismo se presente como una instancia de la Municipalidad. Asimismo, estas instancias se rigen bajo las disposiciones de la Ley 19.418 que “Establece normas sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias”.

Finalmente, las instancias no implementadas por la Municipalidad son: las encuestas y sondeos de opinión, el presupuesto participativo y el programa Grupos de apoyo. Según el municipio los programas Providencia más cerca de usted y Vecino vigilante caducaron con la administración anterior.

c-. Niveles de participación

En este caso, en la categoría de no participación están el FONDEVE, Grupos de apoyo y Vecino vigilante, todos estos mecanismos se encuentran en el nivel de manipulación. Como ya se mencionó anteriormente, el FONDEVE es un formato de participación acotado ya que no permite la inclusión de otros tipos de organizaciones. También, “estos fondos tienen un tope de dinero por proyecto, que generalmente no supera los dos millones de pesos, “techo” que se impone también sobre novedosas o creativas iniciativas comunitarias” Otro aspecto a destacar, es que el FONDEVE puede generar una “relación clientelar” esto se ha detectado en el fin de estos fondos, que “hoy en día está circunscrito a los dirigentes de organizaciones territoriales y/o funcionales, quienes gestionan los recursos en un ejercicio de liderazgo en el grupo y no así con un liderazgo para el grupo y su red de apoyo local” (Castillo & Villavicencio, 2005: 40).

En el caso de los Grupos de apoyo, no es una instancia de participación ya que solo pueden integrarse personas calificadas y con invitación del Alcalde al grupo, es decir, los vecinos y vecinas de la comuna no son parte de este mecanismo. El programa Vecino vigilante, son rondas para prevenir

la delincuencia, que pueden hacer los residentes elegidos por las Juntas de Vecinos (JJVV) Estas últimas instancias, serían un claro ejemplo de lo que Arnstein señalo como (1969: 218) una “forma ilusoria” y “distorsionada” de lo que es participación.

En la categoría de participación de fachada están, la Oficina de atención al vecino e informaciones, Cuenta pública, el Plan regulador, las Sesiones del Concejo y el programa Providencia más cerca de usted, estos mecanismos se encuentran en el nivel de información. Por otra parte, las Encuestas y sondeos de opinión están en el nivel de consulta.

Por último, en la categoría de participación ciudadana, en el nivel de colaboración, se encuentran las Organizaciones comunales y territoriales funcionales. La Municipalidad de Providencia, al igual que la Municipalidad de Santiago, no posee mecanismos de participación en los niveles de poder delegado y control ciudadano.

d-. Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil

Respecto a la constitución del COSOC (véase tabla 1), la Municipalidad de Providencia cuenta con el consejo instituido y funcionando, además de un reglamento que lo norma, sin embargo, el consejo no cuenta con presupuesto propio. Este reglamento señala explícitamente su rol asesor en el artículo 44° letra i.

3.3 MUNICIPALIDAD DE LAS CONDES

La ordenanza de participación ciudadana fue actualizada el año 2013, dos años después de la promulgación de la Ley.

a-. Instancias mandadas

La OPCC contempla todas las instancias que la Ley obliga (véase tabla 1). No obstante, la Municipalidad no ha utilizado estos mecanismos. Al igual que la Municipalidad de Providencia, Las Condes convocó una consulta ciudadana en agosto de 2011, pero no bajo el marco normativo de la Ley 20.500.

b-. Instancias no mandadas

La OPCC de Las Condes establece dos instancias no mandadas, los Reclamos y Presentaciones y el FONDEVE. Ambos mecanismos han sido empleados por el municipio.

c-. Niveles de participación

Las dos instancias no mandadas se encuentran en la categoría de no participación y participación de fachada. La primera de estas, está en el nivel de manipulación y son los Fondos concursables, mencionados anteriormente. La segunda instancia que son los Reglamos y presentaciones se localiza en el nivel de información, en la segunda categoría de participación de fachada.

d-. Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil

El COSOC se encuentra conformado desde el año 2013 y cuenta con reglamento. Pero al igual que Providencia no posee presupuesto propio. El Director del Estamento de organizaciones gremiales y asociaciones sindicales señaló:

“Lo que nos falta agregar son nuevas tecnologías y un presupuesto propio. Lo único que tenemos es que el municipio nos proporciona una secretaria administrativa y una oficina. Ahora nosotros no tenemos problemas, porque si necesitábamos algo yo pasaba la boleta por las empresas y decía “por favor financien esto y lo otro y se acabó el tema (...) pero ahora el tema como se desprestigio nos ha costado más” (entrevista personal, 04/06/2016).

El reglamento del consejo es meramente asesor, una particularidad de este reglamento son los números puestos dados a miembros de organizaciones gremiales y representantes de entidades relevantes para el desarrollo económico de la comuna.

4.VISIÓN GENERAL

Al analizar el cumplimiento de la Ley 20.500 en tres comunas de la Región Metropolitana, es posible observar que los municipios estudiados cumplen con la normativa. Es decir, los municipios actualizaron sus respectivas OPCC, poseen las instancias mandadas por la Ley, agregaron otras instancias de participación, constituyeron el COSOC y elaboraron su reglamento. No obstante, el panorama recién descrito cambia cuando nos referimos a la utilización de las instancias de participación y a las condiciones necesarias para la autonomía del COSOC. En relación a las instancias mandadas solo la Municipalidad de Santiago ha utilizado dos de tres mecanismos estos son, audiencia pública y consulta ciudadana en una ocasión. Ninguno de los tres municipios ha realizado plebiscitos comunales. Según el gobierno (Boletín 7308-06, 2010: 3) el escaso uso de estos mecanismos de debe a los altos costos económicos que implica la organización de plebiscitos y consul-

tas ciudadanas y “no es por ello extraño que los municipios que han organizado plebiscitos al día de hoy hubiesen sido únicamente municipalidades con altos recursos económicos”. Sin embargo, Danae Mlynarz señala que, si bien existen dificultades económicas, hay un tema de voluntad política:

“Los alcaldes y alcaldesas no están acostumbrados a compartir el poder y menos a trasladarlo a la ciudadanía. Creo que luego del último plebiscito realizado estas posiciones se han agudizado y transversalizado (...). La visión anterior, se justifica también en un cambio introducido en la normativa sobre plebiscitos y que fue aprobado por el parlamento sin mucha discusión en la agenda pública y con bastante poca difusión” (2012, s/n).

El cambio introducido, que señala Mlynarz, fue la promulgación de la Ley 20.568 que regula la inscripción automática, modifica el servicio y moderniza el sistema de votaciones que vuelve a establecer en 10% las firmas necesarias para convocar a plebiscito de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal.

Cabe destacar, que existen propuestas para modificar y estimular la participación ciudadana. Como la realizada por el Presidente Sebastián Piñera que presentó un mensaje (Boletín 7308-06, 2010) “con el que inicia un proyecto de Ley que modifica la Ley n° 18.695 en materia de consultas ciudadanas” y plebiscitos comunales, para facilitar la realización de plebiscitos y consultas no vinculantes y reducir los costos que implican a los municipios. Actualmente este mensaje se encuentra en discusión en la Cámara de Origen. De igual modo, la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014: 13) propuso realizar “plebiscitos regionales y locales con un 5% de las firmas del padrón electoral”.

Digno de comentar, son las situaciones de Providencia y Las Condes. Ambos municipios han convocado a consultas ciudadanas, pero no bajo el marco normativo de la Ley. En el caso de Providencia, el año 2013 realizó una “consulta” con el objetivo de incorporar las preferencias de los vecinos y usuarios en el Plan de Desarrollo Comunal (Municipalidad de Providencia, 2013). El año 2015 la Municipalidad convocó a dos “consultas”. La primera, llamaba a los vecinos y usuarios de la comuna a dar la opinión sobre la Nueva Ordenanza de Participación Ciudadana. La segunda, tenía el objetivo de “avanzar a una posible regulación sobre el uso de las bolsas plásticas en la comuna” (Municipalidad de Providencia, 2015). Según información solicita a través del Portal de Transparencia, la Municipalidad no ha realizado consultas ciudadanas según lo estipulado por la ley.

En el caso de Las Condes, como señalamos anteriormente, llamó a “consulta” el año 2011 sobre el Plan Maestro a realizarse en Los Dominicos, cuando aún no actualizaba su OPCC. Estas situaciones pueden presentarse como confusas tanto para los vecinos y vecinas de estas comunas como para la opinión pública, ya que se da la impresión de estar convocando un mecanismo de participación ciudadana, regulado por la ley, pero esto no es así. Existe una desinformación producida por ambas municipalidades y un uso incorrecto de una instancia de participación ciudadana.

Respecto a las instancias no mandadas (véase tabla 2, 3 y 4) las tres municipalidades incorporan otros mecanismos de participación ciudadana. Algunos de estos mecanismos ya estaban presentes en las anteriores ordenanzas como, las Sesiones del Concejo Municipal, los Cuenta Pública, el Plan Regulador, la Oficina de Reclamos, entre otros. Además, muchas de estas instancias son de carácter obligatorio para el municipio, por ejemplo, según la LOCM el Concejo Municipal debe sesionar “a lo menos dos veces al mes” (art. 70°). Es función de la Municipalidad notificar a los vecinos y vecinas de algún cambio en el Plan Regulador, según el DFL 458 de 1975. Es decir, estas instancias que se presentan en las OPCC, son de carácter obligatorio para la municipalidad, no son novedosas y demuestran el poco interés de las municipalidades en crear ordenanzas que profundicen y promuevan la participación ciudadana.

Por otra parte, las tres municipalidades tienen constituido y en funcionamiento el COSOC. En relación al reglamento de este órgano, la Contraloría General de la República (2011) respondió una solicitud de pronunciamiento solicitada por el Instituto Igualdad que consideró, a través de un análisis desarrollado por su Programa Jurídico, que el “reglamento tipo”, elaborado por la SUBDERE y asumido por los municipios, “su contenido vulneraba el espíritu de la ley en algunos de sus postulados, sobre todo en cuanto a dotar de mayor autonomía del alcalde a los consejos” (Marín & Mlynarz, 2013: 114). Dicha institución respondió que ningún precepto legal califica a esta entidad colegiada “como un órgano asesor” del municipio (Dictamen 72483, Contraloría General de la República, 2011).

Las tres municipalidades le atribuyen al COSOC un rol meramente asesor. Si bien los reglamentos son similares, solo en Providencia se menciona explícitamente el rol asesor del consejo. Esto vulnera el espíritu de la ley y contribuye a reforzar la idea de que el COSOC es únicamente un órgano asesor del municipio.

En cuanto a la conformación e integración de estos consejos, Providencia y

Las Condes dan un alto número de puestos a miembros de organizaciones gremiales y entidades “relevantes” al desarrollo económico de la comuna, sin embargo, en Santiago se eligen más consejeros de organizaciones territoriales y comunitarias, además existe un puesto para las asociaciones y comunidades indígenas. Esta situación podría vincularse con la visión y los lineamientos que ha tomado la gestión de la Alcaldesa Carolina Tohá, según una entrevistada (2016), no solo se actualizó y modificó el reglamento también, “se hizo de forma participativa con los consejeros, fue aprobado por el Concejo y se trabajó de mutuo acuerdo viendo artículo por artículo” esto se debe principalmente a que “la gestión de la Alcaldesa Tohá ha tenido uno de los ejes estratégicos el tema de la participación ciudadana”. Cabe mencionar, que un integrante del COSOC de Las Condes lleva en el cargo más de veinticinco años, y otro consejero más de quince años. Esto no se observa en los otros dos municipios analizados. Es necesario limitar la reelección de los consejeros, para transparentar la participación ciudadana y, además, permitir la renovación de los liderazgos.

Por otro lado, la LOCM señala que “cada municipalidad deberá proporcionar los medios necesarios para el funcionamiento del consejo comunal”. Según la Contraloría el municipio debe contemplar un presupuesto para el consejo, para su adecuado funcionamiento. En este sentido solo la Municipalidad de Santiago le ha proporcionado al consejo un presupuesto propio. En los casos de Providencia y Las Condes esto no se cumple. Con todo, se puede afirmar que, en estos últimos dos municipios, no se dan las condiciones necesarias para la debida autonomía del mencionado órgano colegiado. Respecto los niveles de participación se puede observar que solo una instancia de participación se ubica en la categoría de participación ciudadana. En cambio, los mecanismos no mandados por la ley, pero si sugeridos, en su mayoría, se encuentran en la categoría de no participación y participación de fachada. Estas categorías son “formas ilusorias de participación” (Arnstein, 1969: 218) que pueden atentar contra el espíritu de la participación ciudadana, entendida como un espacio de redistribución del poder para la constitución del ciudadano. Esto puede provocar otras formas de participación que se denominan “preocupación por el cliente, que sigue el formato de quejas y comentarios de clientes/usuarios/beneficiarios” (Ferrero & Hoehn, 2014: 9).

5. CONSIDERACIONES FINALES

Al analizar el cumplimiento de la Ley 20.500 es posible afirmar que los tres municipios estudiados implementaron esta norma y agregaron otros mecanismos sugeridos por la ley. Esto demuestra una mejora significativa respecto al ranking de participación ciudadana realizado en 2012 por Ciudad Viva, situando a Santiago y Las Condes en el nivel de baja participación ciudadana en la gestión pública, es decir, no cumplían “con los mínimos legales de la nueva normativa” (2012: 49).

Este panorama cambia cuando se examinan la utilización de las instancias de participación. En cuanto a los mecanismos mandados, solo la Municipalidad de Santiago ha utilizado dos de tres mecanismos. A partir de la reflexión realizada en torno a los niveles de participación, es posible afirmar que los mecanismos obligados por la ley se encuentran en la categoría de participación de fachada y poder ciudadano. Los plebiscitos comunales están representados en la categoría de participación ciudadana, en el nivel de colaboración. Este mecanismo de democracia directa permite, en cierta medida, la redistribución del poder ya que posibilita a los ciudadanos a convocar a plebiscitos, es decir, acciones impulsadas “desde abajo” permiten plantear problemas y soluciones a la autoridad.

Por otro lado, la audiencia pública y la consulta ciudadana están representados en el nivel de consulta, en la categoría de participación de fachada. Ambos mecanismos recogen las opiniones de los ciudadanos, pero al no combinarse con otras instancias, estas ideas pueden no tomarse en cuenta y, según Arnstein (1969) sería más bien, un ritual de apariencia.

Las instancias no mandadas, pero si sugeridas por la ley, permiten que los municipios profundicen la participación ciudadana y contribuye a las diferentes dimensiones de la gobernanza democrática. Posibilita la ampliación y pluralización de otros actores para la construcción de metas comunes a través de un conjunto de procesos como, la negociación, deliberación, entre otros. Esto exhibe que el propósito de la participación es informativo, consultivo y de apaciguamiento.

El análisis comparado demuestra el poco interés que ha tenido Providencia y Las Condes en crear ordenanzas y agregar instancias de participación que profundicen y promuevan la participación ciudadana.

En cuanto a los COSOC, los tres municipios poseen este consejo conformado y funcionando. Sin embargo, existen limitaciones que han restringido su autonomía. En primer lugar, le asignan un rol meramente asesor, contra-

viniedo lo que señaló la Contraloría General de la República. En segundo lugar, no le asignan presupuesto propio y, en tercer lugar, el Alcalde es el que preside el consejo, convirtiendo al COSOC en un ente asesor del municipio y no en un espacio de participación ciudadana.

En relación a la pregunta de investigación, a partir de la promulgación de la Ley 20.500 ¿ha sido la aplicación de esta ley en las Municipalidades estudiadas un mecanismo de ampliación de la participación ciudadana? Se concluyó que la aplicación de la ley no ha sido un mecanismo de ampliación de la participación ciudadana. Si bien, los municipios cumplen con la normativa, los mecanismos mandados son de carácter consultivo y de apaciguamiento. Los casos analizados a pesar de ser diferentes, dan cuenta de las falencias que presenta la propia normativa.

Los niveles de información y consulta son relevantes para los ciudadanos, ya que estos pueden plantear sus inquietudes e informarse de sus derechos y deberes, sin embargo, la participación ciudadana debe ser un espacio de apertura para la constitución del ciudadano. Además, de un mecanismo de distribución y ejercicio del poder, en el cual los ciudadanos pretenden influir en las políticas públicas.

La hipótesis de trabajo se validó, ya que las municipalidades analizadas cumplieron con la implementación de la ley, pero no promovieron la ampliación de la participación ciudadana. Se esperaría que una ampliación de la participación ciudadana a nivel local, incorporara ciertos elementos, primero, los municipios deberían cumplir con el mínimo legal que exige la norma. Segundo, otorgarle mayor autonomía al COSOC, es decir, entregarle presupuesto propio y realizar elecciones para elegir al presidente del consejo, sustituyendo al Alcalde de ese cargo. Por último, agregar instancias de participación que no solo estén en el nivel informativo, también, crear instancias que se encuentren en los peldaños de colaboración, poder delegado y control ciudadano. Asimismo, no deberían existir exigencias tan altas para que los ciudadanos convoquen las instancias mandadas.

Se observó un aspecto interesante mencionado por los entrevistados, según estos es la propia normativa que ha puesto barreras a la participación ciudadana local. La Subdirectora de Participación Ciudadana de Santiago señala:

“Yo creo que el tema de la norma tiene bastantes deficiencias. Esto dificulta mucho el proceder (...) Nos hemos encontrado con muchas sorpresas, cada vez nos encontramos con más obstáculos en la ley. Sobre todo, en el tema reglamentario, de verdad que nos entorpece

muchísimo. Yo creo que ese es el gran inconveniente que tenemos” (entrevista personal, 06/04/2016).

El exencargado de Unidad de Participación Ciudadana de Providencia indica:

“Finalmente, esta ley no hace de la participación un derecho, sino que compartimenta la participación de la ciudadanía en la gestión local. En muchas ocasiones la agota (...) Todo esto trajo cambios, pero no procesos educativos en torno a cómo se aplica la ley (...) Tiene que haber una voluntad de la autoridad, en el caso de Providencia existe, otra cosa es la cultura institucional vinculada a la participación y la otra y la más importante es la determinación legal de hacer de la participación ciudadana un derecho y un deber para las instituciones en cuanto a considerarlas como parte de sus procesos de formulación de sus políticas” (entrevista personal, 23/10/2015).

Ambos entrevistados, señalan que es la propia normativa uno de los obstáculos que debe sortear la participación ciudadana en el ámbito local. Cabe destacar, que a pesar que esta ley establece el derecho a la participación ciudadana en la Administración del Estado, “no existe modificación alguna en la Constitución, por lo tanto, no es un derecho con rango constitucional” (Marín & Mlynarz, 2012: 13). La articulación de los ciudadanos favorece que “se puedan tomar decisiones mejores y más informadas, y que se desarrollen políticas públicas que podrán contar, de cara a su implementación, con la complicidad y la colaboración de los propios colectivos ciudadanos” (Prieto, 2010: 37), sobre todo en el ámbito local.

Por otro lado, se encontró que los conceptos cultura organizacional y voluntad política, que no fueron considerados al comienzo de esta investigación, constituyen hallazgos que pueden servir para futuras líneas de investigación.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224

Boletín 7308-06 (2010). Sobre plebiscito y consultas de carácter comunal. Cámara de Diputados de Chile

Castillo, J., Badii, M., Guillen, A. y Sáenz, K. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *International Journal of Good Conscience*, 4(1), 179-193.

Castillo, A & Villavicencio, H. (2005). *Hacia una democracia deliberativa. La experiencia del presupuesto participativo/San Joaquín 2004*. Santiago: Ediciones El Tercer Actor. Corporación Libertades Ciudadanas

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. Informe final Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, 7 de octubre de 2014

Chile (2011). Ley N° 20.500: SOBRE ASOCIACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA. Sitio web de la Biblioteca del Congreso: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143&r=1>

Chile (1998). Ley N° 18.695: LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES. Sitio web de la Biblioteca del Congreso: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30077>

Contraloría General de la República (2011). Dictamen n° 72.483. Santiago

Coordinadora Salvemos el Parque San Borja (2015). Recuperado 3 de mayo de 2016, de <http://salvemoselparquesa.wix.com/parquesanborja#!la-coordinadora/czpx>

Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: Nueva Sociedad.

Delamaza, G. (2010). Análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial identificadas por territorio Chile: participación ciudadana, contribuciones a la gobernanza democrática. Documento elaborado en el marco del convenio de colaboración realizado entre la SUBDERE, CIC y GTZ.

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

Ferrero, M. y Hoehn, M. (2014). Participación ciudadana-Un marco teórico. Estudio elaborado a solicitud del Honorable Diputado Giorgio Jackson, a través de la asesoría parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Fundación Decide (2013). Hacia una democracia participativa. Análisis de la participación ciudadana a nivel municipal. Santiago: Heinrich Böll Stiftung cono sur.

Garcés, M. y Valdés, A. (1999). Estado de arte de la participación ciudadana en Chile. Santiago: *Documento Preliminar para OXFAM- GB*.

Marín, T. y Mlynarz, D. (2012). *Monitoreo a la normativa de participación ciudadana y transparencia municipal en Chile*. Santiago: UDP; Ciudad Viva; Santiago como vamos; Laboratorio ciudad y territorio y AVINA.

Ministerio Secretaria General de la Presidencia ¿Qué entendemos por participación ciudadana? Recuperado 15 de marzo de 2016, de <http://participacionciudadana.minsepres.gob.cl/que-es-participacion-ciudadana>

Mlynarz, D (2007). Participación ciudadana en el proceso de diseño y modificación de los planes reguladores comunales: propuesta desde diversos actores. Tesis magister publicada en FLACSO- Chile, Universidad de Concepción.

Mlynarz, D (2012). Plebiscitos comunales en Chile. Recuperado 9 de mayo 2016, sitio web de Cooperativa Radio: <http://blogs.cooperativa.cl/opinion/ciudadania/20120921094207/plebiscitos-comunales-en-chile/>

Municipalidad de Las Condes (2013). Ordenanza de Participación Ciudadana. Santiago. Sitio web del municipio: <http://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/decreto.3546.29jul2013.pdf/4c6a880a-b63c-4eb2-996b-c94cb452c-2dd?version=1.0>

Municipalidad de Las Condes (2013). Reglamento de Participación Ciudadana. Sitio web del municipio http://www.lascondes.cl/resources/descargas/municipalidad/consejo_economico/decreto.3739.14ago2013.pdf

Municipalidad de Providencia (2013). Consulta ciudadana. Plan de desarrollo comunal. Santiago.

Municipalidad de Providencia (2015). Ordenanza de Participación Ciudadana. Sitio web del municipio: <http://firma.providencia.cl/dsign/cgi/main.exe/VerDocSDTree?IDDOC=1011322>

Municipalidad de Providencia (2011). Reglamento COSOC. Sitio web del municipio: <http://firma.providencia.cl/dsign/cgi/main.exe/VerDocSDTree?IDDOC=443046>

Municipalidad de Santiago (2014). Alcaldesa Carolina Tohá entrega información de los resultados de Consulta Ciudadana a vecinos y usuarios. Noticia en portal web, Recuperado 20 de mayo de 2016, de <http://www.municipalidaddesantiago.cl/prensas/ver/alcaldesa-toha-entrega-informacion-de-los-resultados-de-consulta-ciudadana-a-vecinos-y-usuarios>

Municipalidad de Santiago (2014). Ordenanza de Participación Ciudadana. Sitio web del municipio: <http://transparencia.munistgo.cl/web2/file/tei/PORTAL/PARTICIPACION%20CIUDADANA/NUEVA%20ORDENANZA%20PARTICIPACION.pdf>

Municipalidad de Santiago (2012). Reglamento COSOC. Sitio web del municipio: <http://transparencia.munistgo.cl/web2/file/tei/PORTAL/PARTICIPACION%20CIUDADANA/COSOC/Reglamento%20N%20429%20ACTUALIZADO.pdf>

Municipalidad de Santiago (2013). Santiago realiza un Claustro Comunal de educación pública. Recuperado 20 abril 2016, sitio web del municipio: <http://www.municipalidad->

desantiago.cl/prensas/ver/santiago-realiza-su-claustro-comunal-de-educacion-publica
Osorio, C. & Yévenes, P. (2014) “¿Qué sabemos y qué podemos esperar de los Cabildos Comunales? Diagnóstico y reflexión sobre este mecanismo a nivel local”. Documento preparado para Fundación Chile 21

Presidencia de la República de Chile (2014). Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Prieto, P. (2010). *Las alas de Leo*. La participación ciudadana en el siglo XX. Asociación Kyopol-Ciudad Simbiótica.

Sánchez, M. Á. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios públicos*, 12(25), 85-102.

Sol, R. (2012) ed. El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos. *Sede Académica, Costa Rica Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*

Varas, M. (2015). Participación ingenua: claro/oscuro en los modelos de consulta ciudadana en la Ilustre Municipalidad de Providencia. *Búsquedas Políticas*, 4(3), 9-38.

ANEXOS

TABLA 1
CUMPLIMIENTO DE LA LEY

MECANISMOS	MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO	MUNICIPALIDAD DE PROVIDENCIA	MUNICIPALIDAD DE LAS CONDES
Modificación ordenanza de Participación Ciudadana	•	•	•
Existencia COSOC	•	•	•
Reglamento COSOC	•	•	•
Presupuesto COSOC	•	X	X
INSTANCIAS MANDADAS			
Audiencia pública	•	•	•
Consulta ciudadana	•	X	•
Plebiscito comunal	•	•	•

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN ORDENANZAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CORRESPONDIENTES. EXTRAÍDO EL 1 MARZO 2016.

FUENTES ORALES

- Regina Serrano, (6 de abril, 2016). Subdirectora de Participación Ciudadana, Municipalidad de Santiago.
- Pamela Hernández, (13 abril 2016). Encargada de Unidad de Participación Ciudadana, Municipalidad de Providencia.
- Álvaro Neira, (23 octubre 2015). Ex encargado de Unidad de Participación Ciudadana, Municipalidad de Providencia.
- Andrea Godoy (27 abril 2016). Encargada del Consejo Comunal, Municipalidad de Las Condes.
- Antonio Gutiérrez (4 mayo 2016), Director- Estamento organizaciones gremiales y asociaciones sindicales COSOC Municipalidad de Las Condes.

TABLA 2
INSTANCIAS NO MANDADAS MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO

INSTANCIAS NO MANDADAS	DESCRIPCIÓN	NÚMERO DE VECES UTILIZADO POR EL MUNICIPIO
Cabildos vecinales	Jornadas de reflexión, en los cuales los vecinos y usuarios de la comuna dialogan y debaten en torno a un tema en particular. Estas instancias están presididas por el Alcalde y funcionarios municipales. Existen dos tipos de cabildos, los territoriales y los temáticos. Los cabildos territoriales son jornadas de participación de vecinos y usuarios de una misma zona geográfica, mientras que los cabildos temáticos son jornadas de encuentro que tienen como objetivo tratar un tema específico. Cabe destacar que solo la autoridad municipal puede organizar y realizar los cabildos.	9
Presupuesto participativo	Herramienta del municipio que busca “destinar un monto de recursos municipales de inversión para el mejoramiento de la comuna o un sector de esta” (art. 35°).	3
Mesas territoriales	Instancias de participación de un sector de la comuna, su objetivo es “fortalecer el capital social, revitalizar la vida de los barrios y potenciar el desarrollo y funcionamiento de las organizaciones del sector” (art. 33°). Las mesas barriales son organizadas y coordinadas por el gestor territorial de la comuna.	20
Iniciativa ciudadana	Mecanismo que permite presentar al Municipio, “proyectos de creación, modificación, reforma o derogación de Ordenanzas Municipales” (art. 27°). Los ciudadanos proponentes de la iniciativa deben tener el apoyo, traducido en firmas, mínimo de 5% del total de ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal. Admitida la iniciativa ciudadana será sometida al Concejo Municipal para rechazarla o bien, dar curso a la iniciativa.	SIN USO
Fondos concursables	A través de un concurso público, se les asigna un monto a las organizaciones de la sociedad civil para que puedan desarrollar diversas iniciativas que tengan relevancia significativa y sean un aporte a la comuna.	5
Sistema de comunicación e información	Instrumentos con los que cuenta el municipio para dar a conocer la gestión municipal.	En uso: Aló Santiago, pagina web, revistas y diarios

Diálogos ciudadanos	Instancias orientadas al debate y deliberación respecto a un tema. Es deber de la ciudadanía solicitar a la Municipalidad una solicitud sobre el tema que desea discutir.	Sin uso
Portal ciudadano	Consiste en un sitio web alojado en la web municipal en el cual se podrá “informar de aquellas acciones que afecten el uso de los espacios públicos” (art. 56°).	No se encuentra disponible
Seguimiento ciudadano del plan de acción municipal	Sistema digital, que “permite informar en forma semestral... acerca de lo realizado” (art. 59°).	No se encuentra disponible
Claustros de educación	Instancia que permite incorporar diferentes miradas y opiniones de los estamentos de la comunidad educativa. Los temas tratados serán definidos por la Municipalidad y la comunidad de cada establecimiento educacional. Pueden participar estudiantes, docentes, funcionarios, centros de apoderados y consejos escolares.	2
Consejos escolares	Son instancias en la cual se reúnen y discuten sobre ciertos temas todos los actores de la comunidad escolar, según la Ley 19.979 de Jornada Escolar Completa Diurna, que crea estos consejos para los establecimientos subvencionados. El consejo deberá ser integrado por: el director del establecimiento, el sostenedor, un docente elegido por sus pares, un representante de los asistentes de la educación, el presidente del Centro de Padres y el presidente del Centro de Alumnos.	529
Consejos de desarrollo local de salud	Mecanismo que busca el acuerdo y compromiso entre usuarios y equipos del sistema de salud, “para lograr el mejoramiento de la atención, y la satisfacción de los usuarios de los establecimientos municipales” (art. 69°). Pueden participar los usuarios del sistema de salud y funcionarios (art. 70°).	En uso
Consejo comunal de seguridad	Instrumento que permite desarrollar el Plan Comunal de Seguridad Pública, correspondiente a tres años.	5

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN ORDENANZA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO E INFORMACIÓN SOLICITADA SEGÚN LEY 20.285 SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

TABLA 3
INSTANCIAS NO MANDADAS MUNICIPALIDAD DE PROVIDENCIA

INSTANCIAS NO MANDADAS	DESCRIPCIÓN	NÚMERO DE VECES UTILIZADO POR EL MUNICIPIO
Oficina de atención al vecino e informaciones	Oficina encargada de informar, atender y solucionar los reclamos o prestaciones de los vecinos.	En funcionamiento
Organizaciones comunales y territoriales funcionales	Personas jurídicas sin fines de lucro, como las Juntas de Vecinos y las Organizaciones Comunitarias Funcionales	14 Juntas de Vecinos activas, 9 inactivas y 1 en proceso de constitución. 202 Organizaciones Comunitarias Funcionales
Encuestas y sondeos de opinión	Evalúan las percepciones y proposiciones de la comunidad hacia la gestión pública (art. 53°). Las encuestas solo podrán ser realizadas por el Alcalde a través de un Decreto Alcaldicio, y el resultado no es vinculante para el municipio.	Sin uso
Cuenta pública	El Alcalde debe dar cuenta de su gestión anual al Concejo Municipal, al COSOC, y a la ciudadanía.	4
Plan regulador comunal	De acuerdo al DFL 458 del Ministerio de Vivienda se deberá comunicar a los vecinos las modificaciones y actualizaciones del Plan Regulador. Además, el municipio deberá efectuar una audiencia pública para exponer la modificación o actualización del Plan regulador comunal.	2
Fondo de desarrollo vecinal	Este apartado se divide en dos, subvenciones y el FONDEVE. Las subvenciones son para las "personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro... para financiar actividades comprendidas entre las funciones de la Municipalidad" (art. 61°). El FONDEVE "brinda apoyo financiero a proyectos específicos de desarrollo comunitario presentados por las Juntas de Vecinos a la Municipalidad" (art. 67°).	5
Presupuesto participativo	Proceso de decisión, por el cual el municipio con la comunidad, "define prioridades de interés comunal a ser satisfechas con un porcentaje del presupuesto anual del Municipio" (art. 71°).	Sin uso

Sesiones del Concejo Municipal	Estas sesiones son públicas y puede asistir cualquier ciudadano.	209
Grupos de apoyo	“El alcalde podrá invitar a participar en Comisiones de trabajo a personas calificadas en determinadas materias para colaborar con la Municipalidad” (art. 74°).	Sin uso
Providencia más cerca Usted	Este programa tiene como objetivo acercar la Oficina de Atención al Vecino e Informaciones a los vecinos.	Programa caducado
Vecino vigilante	“Las Juntas de Vecinos podrán nombrar a residentes de la unidad vecinal para que realicen una labor preventiva frente a la delincuencia e inseguridad social” (art. 81°).	Programa caducado

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN ORDENANZA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPALIDAD DE PROVIDENCIA E INFORMACIÓN SOLICITADA SEGÚN LEY 20.285 SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

TABLA 4
INSTANCIAS NO MANDADAS MUNICIPALIDAD DE LAS CONDES

INSTANCIAS NO MANDADAS	DESCRIPCIÓN	NÚMERO DE VECES UTILIZADO POR EL MUNICIPIO
Reglamos y presentaciones	Hacen alusión a que toda persona podrá presentar presentaciones o reclamos a la Municipalidad. La presentación de los reclamos puede ser a través de la Oficina de Partes o por la página web de la Municipalidad.	En Uso
Fondos concursables	El municipio dispone de fondos “de desarrollo vecinal y para la vigilancia y seguridad a los cuales podrán participar las juntas de vecinos u otras organizaciones comunitarias funcionales” (art. 13°).	5

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN ORDENANZA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPALIDAD DE LAS CONDES E INFORMACIÓN SOLICITADA SEGÚN LEY 20.285 SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

5

EL PAPEL DE LAS REGLAS FISCALES EN EL CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO: LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS*

THE ROLE OF FISCAL RULES TO MANAGE DEBT LIMITS: THE CASE OF WEAK INSTITUTIONS IN MEXICAN MUNICIPALITIES

Heidi Jane M. Smith¹

Recibido: 29/06/2016

Aceptado: 24/10/2016

RESUMEN

El rápido e insostenible crecimiento de la deuda de gobiernos subnacionales en México (estatal y municipal), ha cobrado importancia en los años recientes en la medida en que el endeudamiento nuevo es usado para financiar partidas recurrentes de presupuesto o déficit de gasto anteriores. De acuerdo con la información de las Cuentas Públicas “los niveles de deuda del 2008 al 2011 se han incrementado, en términos reales, de \$11 a \$22 trillones de dólares americanos, respectivamente. Esto representa en sí mismo un incremento del 92.4%” (ASF, 2012). El endurecimiento de las restricciones de gasto (*soft budget constraints*), incluso cuando los gobiernos están usando deuda para financiar partidas de presupuesto recurrentes, ha sido utilizado por muchos gobiernos subnacionales (incluso países) para reformar su prodigalidad en el gasto. Sin embargo, éstas medidas de reforma tienen que ser mejor comprendidas en el contexto de América Latina.

El propósito de ésta investigación es explicar la ausencia de una regulación apropiada para la deuda subnacional y trata de explicar porqué un endu-

* La autora agradece a Juan Manuel Morales Martínez por su valiosa ayuda en la investigación.

1. Universidad Iberoamericana, México Correo: heidi.smith@ibero.mx

recimiento del marco regulatorio o de las “reglas fiscales” se necesitan a través de un instrumento más fuerte de sanciones. Un modelo econométrico que utiliza datos de 2,400 gobiernos municipales para el periodo de 2000 a 2012 es utilizado para demostrar cómo construir restricciones de gasto fuertes en México. El modelo incluye variables que ayudan a fortalecer el marco institucional, y en consecuencia, hacer posible el proponer un instrumento mejorado para reducir y regular apropiadamente la deuda subnacional.

PALABRAS CLAVES

Deuda Municipal, Reglas Fiscales, Transparencia fiscal, México

ABSTRACT

The rapid unsustainable growth of Mexican subnational (state and local) debt has gained importance in recent years as most new funding is used to finance regular budgeting items or past deficit expenses. According to Federal accounts: “debt levels of states from 2008 to 2011 have increased, in real terms, from \$11 to \$22 trillion US dollars respectively. This represents a 92.4 percent increase alone” (ASF, 2012). Hardening soft budget constraints, even when governments are using debt to finance regular budget items, have been used by many states (even countries) to reform their subnational governments spending profligacy. However, these reform measures need to be better understood within the Latin American context.

The purpose of this research is to explain the lack of proper regulation of sub-national debt and seeks to explain why a tightening of the regulatory framework or “fiscal rules” is needed through stronger sanctioning instrument. An econometric model using the 2400 municipal governments will be employed from 2000-2012 to test how to create harder budget constrains in Mexico. The model will include variables that can help strengthen the institutional framework, and thus, be able to propose an improved instrument to reduce and properly regulate subnational government debt.

KEY WORDS

Municipal Debt, Fiscal Rules, Fiscal Transparency, Mexico

1. INTRODUCCIÓN

En México existen, hasta ahora, pocos lineamientos rigurosos que limiten la capacidad de endeudamiento del municipio, sólo los hay para la regulación de gasto y sus límites, y éstos son establecidos por las entidades federativas a las que pertenecen.

La regulación en la contratación de la deuda subnacional no impone márgenes máximos de endeudamiento, ni límites máximos de déficit en la mayoría de los casos; del mismo modo, las reglas de gasto y la limitación del gasto para infraestructura son inexistentes (Ahmad, et al., 2005:15).

La utilización de barreras para el endeudamiento puede influir en la reducción de la acumulación de deuda; según datos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) la deuda es contratada según la viabilidad del crédito, utilizando mayormente la Banca comercial 51.3%, Banca de desarrollo (FONADIN y BANOBRAS) 23.5%, emisiones bursátiles 14.9% y fidecomisos 5% (ASF, 2012). Estos últimos son mecanismos nuevos para contratar deuda². Es importante mencionar que la mayoría de los créditos de corto plazo son otorgados por la banca comercial. Arroyo y Sánchez encontraron que de estos recursos, sólo 46% se emplea para realizar obras públicas. A pesar de que existe el requisito constitucional de utilizar los recursos de deuda para inversión, los municipios generalmente lo dedican al pago de salarios o gasto corriente (Arroyo y Sánchez, 1996: 128).

Desde un punto de vista normativo, la regulación fiscal es un elemento decisivo en la contratación de deuda y en el manejo de las finanzas públicas. Este trabajo tiene la finalidad de subrayar la necesidad de endurecer la legislación estatal para frenar el endeudamiento desmedido, encontrar mecanismos fiscales de recuperación financiera y aplicar las sanciones correspondientes. Además, busca establecer un puente entre la revisión exhaustiva de los ordenamientos jurídicos y el estudio estadístico de las finanzas públicas municipales.

2. RESTRICCIONES PRESUPUESTALES

La idea de fortalecer la capacidad de los mercados de capital en las economías emergentes es propuesta por académicos como Canuto & Liu (2010) y Ter-Minassian (1997) quienes argumentan que las instituciones financieras internacionales necesitan ampliar el alcance de sus actividades. Una manera de hacerlo es apoyar la emisión de bonos financieros en el ámbito local y estatal (Giugale, 2003; Giugale, Korobow, & Webb, 2000; Mouritzen, 2002). Algunos economistas advierten del daño moral potencial que esto impli-

2. Fondo Nacional de Infraestructura está en Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. El Fondo Nacional de Infraestructura (Fondo) y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) promueve y fomenta la participación de los sectores privado, público y social en el desarrollo de la infraestructura del país, mediante el otorgamiento de apoyos recuperables y no recuperables que mejoren la capacidad de los proyectos para atraer financiamiento.

ca (Hernández Trillo, 1997; Uña, Cogliandro, Bertello, Melamud, & Wang, 2009), y sugieren que aunque los estados o municipios estén autorizados para adquirir deuda, es imposible confiar en ellos pues algunos podrían sobreactuar y crear inestabilidad macroeconómica en el país (Wibbels, 2005).

Dichos argumentos tienen su base en la literatura clásica de la elección pública y en las teorías del federalismo fiscal. Charles Tiebout (1956) y Richard Musgrave (1959) hablan de la reducción del Estado, el aumento de la eficiencia y la mejora de la eficacia gubernamental que se puede hacer mediante la descentralización fiscal. Proponen que si el Estado es más eficiente entonces los gobiernos locales pueden determinar el nivel adecuado de prestación de servicios, lo que conlleva también a generar competencia entre los gobiernos locales, pues los votantes podrían pasar de una jurisdicción a otra con el objeto de obtener mayor calidad en la prestación de servicios.

Oates (1995) agregó que la descentralización fiscal juega un papel importante en la producción eficiente de los servicios para un crecimiento económico más rápido. Y para Fukasaku y De Mello, la descentralización de los servicios públicos agiliza su entrega, además de estimular el crecimiento (Fukasaku & De Mello, 1998).

A menudo los académicos sugieren que la descentralización debe ser simultánea a la devolución de fondos de gastos subnacionales; no obstante, América Latina, antes que otras regiones del mundo “fue testigo de la aparición de problemas en torno de la descentralización fiscal, especialmente sobre la participación en los ingresos, las subvenciones, la ayuda internacional y sobre los diferentes tipos de privatización” (Rosenbaum 1997:13).

La distribución de los ingresos fue uno de los primeros signos de federalismo fiscal en la región, sin embargo, a causa de la corrupción política y la falta de transparencia, a muchas economías estatales y municipales les empezó a preocupar el uso de la deuda para reemplazar la falta de recaudación local.

Estudios han mostrado que los gravámenes a nivel local presentan una variación importante dentro de la región (Finot 2001; Wiesner 2003; Fallati 2004). Por ejemplo, Wiener (2003) destaca que Chile no permite muchos impuestos locales, menos del 0.6 por ciento del PIB, mientras Brasil, que administra una variada estructura jerárquica en la base tributaria de los gobiernos subnacionales (estados), gestiona hasta 30 por ciento del PIB. Cuando los gobiernos federales llevan la carga de la recaudación, los gobiernos subnacionales tienen un incentivo para generar beneficios, pero no

uno para generar los mismos recursos, haciendo un esquema ineficiente (Prud'homme 1995; Weingast 2009). Las distorsiones fiscales generan más ineficiencias con las aportaciones al nivel subnacional que se ven agravados por las restricciones presupuestarias blandas (Rodden et al. 2003).

Las restricciones presupuestales duras limitan la capacidad de los gobiernos estatales y municipales a participar en un gasto excesivo, pero las limitaciones presupuestarias blandas (las cuales el gobierno federal apoya implícitamente) incentivan a estos líderes locales para aprovechar los beneficios, limitando su intención de participar en los esquemas de recaudación propia (Weingast, 2009).

Esta investigación tiene la intención de utilizar modelos para el diseño de políticas públicas nacionales sobre restricciones presupuestarias blandas (Alesina, 1999; Bahl & Wallace, 2005); (Bailey, 1984; Tabellini, 1988); (Uña et al., 2009). Para lograr este propósito se utiliza el caso mexicano ya que cuenta con un marco institucional que incluye restricciones presupuestarias, incluso existe una Ley General de Deuda Pública implementada por cada entidad del país. También la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de abril 2016.

A pesar de que México cuenta con dicha estructura regulatoria presupuestaria, aun no se observa un desarrollo importante en la implementación de esta ley, lo que puede ser explicado por varios factores. Por un lado, la descentralización fiscal no lleva aparejada la recaudación propia de los municipios, lo que genera contratación de deuda como un mecanismo para cubrir costos por inversión en infraestructura, hasta gastos en campañas políticas. Por otro lado, los resultados limitados de la estructura regulatoria se pueden explicar, parcialmente, en razón de que el financiamiento de los gobiernos locales en México proviene de un sistema de apoyos federales en su mayoría.

La pregunta básica de esta investigación ¿es como endurecer las reglas fiscales? Todas las reglas son iguales, o hay algunas reglas que influyen el comportamiento de los municipios en bajar su nivel de endeudamiento local más. Si las reglas son estatales como puedan ser activos en bajar el monto total del endeudamiento al nivel municipal. Si no funcionan las reglas estatales en bajar la deuda hay que poner sanciones a los funcionarios o se puede mejor organizar y planear la infraestructura que no sobra el gasto estatal en una forma exorbitante.

ESFUERZOS FISCALES EN AMÉRICA LATINA

Después de la iniciativa de responsabilidad fiscal neozelandesa de 1994 surgieron esfuerzos que se repitieron en América Latina a finales de los noventa, apoyados por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs): Argentina y Brasil³. En Argentina, la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1999 nació con la intención de complementar la Ley de Convertibilidad que existía desde 1991 para crear una mancuerna de control fiscal y monetario rígido capaz de estabilizar su economía, llevando el déficit fiscal y el endeudamiento neto a cero en tres años, y con total independencia de las condiciones económicas mundiales (Gadano, 2003:231).

Los resultados fueron negativos; la ley no fue efectiva para controlar el desempeño fiscal y se convirtió en una ley que ha sido modificada en varias ocasiones, inobservada y suspendida en periodos. Se considera que la ley podría tener éxito si se endurecieran las sanciones por el incumplimiento, pues la misma se debilitó por la ausencia de castigos creíbles. Constitucionalizar la ley podría ser la solución para obligar a los funcionarios a cumplirla (Gadano, 2003: 260).

Brasil, a través de su Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000, hizo contrapeso a los excesos de los funcionarios públicos y reformó el manejo de las finanzas subnacionales, consolidando las finanzas públicas. Introdujo normas de transparencia, rendición de cuentas y planeación a todos los ámbitos de gobierno; prohibió al gobierno central el rescate financiero de cualquier miembro de la federación y promovió la participación del sistema penal para sentenciar a los funcionarios que excedan los límites de deuda y gasto establecidos (Ahmad, 2005:8).

La posibilidad de la sanción por la desobediencia de esta ley funciona como incentivo para acatarla, pues las sanciones por la infracción de las disposiciones fiscales pueden acarrear desde la suspensión del servidor público, hasta la pena corporal, según las disposiciones de la Ley de Crímenes Fiscales. La aplicación de la ley de responsabilidad fiscal tuvo un impacto positivo en la responsabilidad del gasto de la administración pública brasileña, pero un análisis de la ley en los EUA y Europa no tuvo impacto (Kelemen y Teo, 2014). Luego de ser aprobada en Brasil se puede detectar una notable mejoría en el comportamiento financiero, pues aumentó la transparencia del ejercicio del gasto “y forzó a los gobernantes en turno a comportarse de manera más responsable con el erario público” (Ahmad, 2005:43).

3. Brasil debe ser mencionado ya que en 1997-1998 la idea de Itamar Franco a default desencadenó el debate en las instituciones financieras internacionales. <http://www.nytimes.com/1999/02/11/world/brazil-s-government-pays-foreign-debt-owed-by-one-of-its-states.html>

Con respecto al caso de México, es importante considerar los siguientes antecedentes. A principios de los ochenta se iniciaron los esfuerzos para fortalecer las finanzas municipales; se reformó el artículo 115 constitucional con la intención de que los municipios tuvieran competencia recaudatoria mediante el cobro de los servicios públicos⁴ y el cobro de impuestos sobre la propiedad territorial (Arroyo y Sánchez, 1996:123).

También se les dio el derecho de participar en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, luego de su creación en 1983, se reparten las participaciones cuando se crea el IVA al nivel nacional. En 1997, para hacer más transferencias de recursos federales a cuentas específicas, se creó el sistema de aportaciones para fondos de infraestructura local. Esta medida incrementó los recursos propios que administran los municipios, sumados a las aportaciones que previamente tenían asignadas para colaborar en los temas de infraestructura y desarrollo social (Merino, 2001:29).

Sin embargo, aunque no ha sido comprobado empíricamente, podemos mencionar que el federalismo fiscal ha jugado en contra de la promoción de una responsabilidad fiscal y las transferencias desincentivan el esfuerzo fiscal. Algunos datos que apuntalan lo anterior son los ingresos propios de los gobiernos locales, pues financian cada vez menos la proporción del gasto que ejercen. Por ejemplo, en 1978 se financió 33.8% de los gastos de los gobiernos locales con ingresos federales, mientras en 2000 la cifra llegó a 54% (Cabrera, 2002). La necesidad de recaudar recursos propios en los municipales es importante, pero muchos alcaldes no tienen incentivos de hacerlo. Por eso la búsqueda de soluciones novedosas que impacten sus haciendas como endeudarse es muy atractivo para muchos (López, 2009:357). La mayoría de los gobiernos locales disminuyen las acciones fiscales locales que puedan ser autosuficiencia al cambio de recibir recursos federales, y estas transferencias federales producen la disminución de esfuerzo fiscal en los municipios (Sour, 2008:272) quienes algunos han optado por cubrir sus déficits con deuda.

En México, por ejemplo, la cara del ritmo creciente de endeudamiento es una situación que debería de preocuparle a cualquier gobierno. Esta situación quizá alcance un punto de insostenibilidad financiera, generando desbalances macro en las Cuentas Públicas. Recientemente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó datos de 2015 que demostraron que, del 2008 a la fecha, el crecimiento anual promedio de la deuda subnacional fue de 12.2% en términos reales (IMCO, 2015).

4. Se entiende por servicios públicos para esta reforma los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

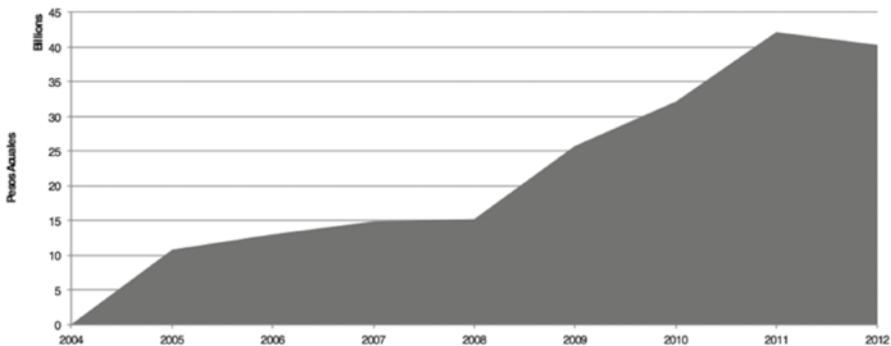
El comportamiento irracional de la deuda subnacional motiva el desarrollo del presente trabajo. Mientras que el Artículo 117, párrafo VIII de la Constitución, a través de la Ley General de Deuda Pública regula toda la deuda subnacional, cada estado tiene la potestad de regular y crear reglas fiscales de límites de endeudamiento como quieran (CEFP, 2009; ASF 2011). El Gobierno Federal no tiene atribuciones para limitar el nivel de endeudamiento de los estados. Comparativamente, todos los estados en Estados Unidos tienen algún tipo de regla de presupuestos balanceados sin importar si son por normas o leyes secundarias o a nivel constitucional: en relación a los impuestos y límites de gasto o algún tipo de provisiones de quiebra o estrés fiscal (Spiotto, Acker y Appleby, 2012). Las diferencias entre estados reflejan decisiones individuales de política pública y el comportamiento fiscal en la ausencia de mecanismos de rescate financiero por parte del Gobierno Federal. Esto es lo que Rodden (2006) sugiere que impone una disciplina fiscal a los mercados de crédito subnacionales.

Para analizar la pregunta en cuál es la forma de control el endeudamiento municipal, vemos que el sistema tributario, tanto como las transferencias directas como la autonomía fiscal, como las reglas estatales como opera el sistema de control los bonos municipales.

3. DESEMPEÑO DE LA DEUDA ESTATAL EN MÉXICO

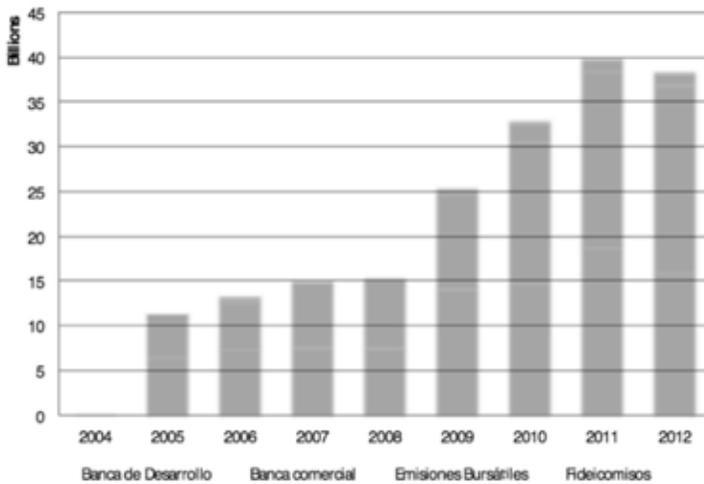
La deuda pública municipal per cápita en México ha tenido un crecimiento significativo en los años posteriores a la reforma de la Ley Federal de Coordinación Fiscal. Como ya se mencionó, la contratación de deuda de los gobiernos subnacionales presentó un crecimiento sostenido de 2004 a 2006, y desde 2008 mostró un incremento considerable, el cual fue constante hasta 2010 para después tener una tendencia a la baja en los años subsecuentes (Gráfica 1).

GRÁFICA 1
DEUDA DE MUNICIPALES TOTAL PER CÁPITA (2004-2012)



FUENTE: ELABORACIÓN DE LOS AUTORES CON DATOS DE SHCP EN PESOS DE 2013 (TÉRMINOS REALES).

El aumento del endeudamiento per cápita coincide con la autorización que se concedió a los municipios para contratar deuda con la banca comercial, por lo tanto, es factible pensar que la banca comercial es el mayor acreedor de los municipios mexicanos. Según la Auditoría Superior de la Federación, la banca comercial posee el 51.3% de la deuda contratada por los gobiernos subnacionales (ASF, 2012).

GRÁFICA 2**DEUDA MUNICIPAL POR TIPO DE CONTRATACIÓN**

FUENTE: ELABORACIÓN DE LOS AUTORES CON LA DATA DE SHCP EN PESOS DE 2013 (TÉRMINOS REALES). DATA DEL 2004 Y DESPUÉS DEL 2012 NO FUE REGISTRADO COMO LOS SIGUIENTES AÑOS

Luego de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LFCF) del 1999, se regularon las formalidades para la contratación de la deuda. Una de las más importantes es que la adquisición de la deuda subnacional debe ser aprobada por el Congreso local, pidió un requerimiento de tener dos calificaciones de la deuda y, finalmente, había que pedir el registro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Estos créditos son garantizados en su mayoría con transferencias futuras de participaciones a los estados. Los fondos están registrados y respaldados por la federación (Revilla, 2012).

La aparición de la legislación en las entidades responde a situaciones diversas, los casos de Coahuila y Veracruz sirven como ejemplo. La regulación de la deuda en Coahuila obedece a la contratación excesiva de deuda en el periodo 2006-2012; sin embargo, aunque Veracruz cuenta con regulación anterior a 2004, tiene los mismos resultados de endeudamiento⁵. La aparición anterior o posterior de la legislación, en este ejemplo, no incide el manejo de las finanzas.

Los municipios en México cuentan con una regulación blanda en materia fiscal y dependen de lo que está escrito en las constituciones estatales. La regulación existente estipula: los límites de deuda, restricciones en porcentajes de endeudamiento, y en cómo pueden gastar sus recursos al nivel estatal. También se incluyen regulaciones en la forma en que deben

5. Revisión hecha a la legislación de los Estados y los niveles de deuda mostrados en la base.

presentar la información del presupuesto municipal para posteriormente integrarse a los informes del presupuesto público, cumpliendo con la transparencia y rendición de cuentas que la ley exige.

4. EL ESTADO ACTUAL DE LA REGULACIÓN DE LA DEUDA EN MÉXICO

Antes de analizar el marco regulatorio de la deuda, es importante explicar qué se entiende por regulación, pues los significados cambian dependiendo de la disciplina que la analice, la ideología política de que se trate e, inclusive, el lugar donde se aplique. Para los alcances y la intención del presente análisis parece adecuado adoptar la definición que Windholz y Graeme (2013) donde regulación se entiende como un proceso que conlleva un intento prolongado y enfocado para alterar el comportamiento de diferentes actores conforme con estándares definidos, con el objetivo de producir un resultado ampliamente identificados.

Las organizaciones formales cuentan con al menos seis elementos que apoyan el establecimiento, el cumplimiento y el seguimiento de reglas dentro de la institución, estos son: miembros de la organización, derecho de la autoridad a la información, derecho a emitir sanciones, monopolio para emitir reglas, habilidad para acumular recursos, y la estructura (Ahme y Brunsson, 2005).

Con fundamento en lo anterior y dependiendo del número de elementos organizacionales utilizados, así como el alcance con que se usan, se distinguen dos tipos de regulación: dura y blanda. De tal modo, consideramos que mientras más elementos organizacionales estén involucrados en la elaboración de las reglas, y mientras mayor uso se les dé, más dura será la regulación, y viceversa. En consecuencia, la regulación suave se define como una situación en la que no se utilizan por completo la totalidad de los elementos organizacionales.

Para analizar el estado actual de la regulación de la deuda es importante mencionar que en México los municipios obtienen recursos mediante transferencias y recursos propios. Las transferencias son de dos tipos: participaciones federales (Ramo 28) que son asignadas a los estados según lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, los cuales pueden ser ejercidos libremente por los gobiernos locales (Ley de coordinación fiscal, 1978: art 2), y aportaciones federales (Ramo 33), que se transfieren a los estados y al Distrito Federal

condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal⁶. Los llamados recursos propios se conforman de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Además de los recursos obtenidos por transferencias y recaudación, también existe la posibilidad de obtener recursos por la adquisición de deuda. Al respecto, durante los primeros años de la década de los ochenta el sistema financiero mexicano se liberalizó, eliminando los encajes legales y la regulación federal sobre el crédito.

Al reducir la participación del gobierno federal en la contratación de deuda, los estados y municipios pudieron contratarla exclusivamente con BANOBRAS (Cabrero, 1996:74). Posteriormente, la reforma al artículo 9 de La Ley de Coordinación Fiscal en 1997, dio la posibilidad de contratar deuda a los gobiernos subnacionales con la banca comercial, el mercado de bonos y de usar fidecomisos para respaldar la deuda. Aprobada hasta el año 1997, junto con las reformas bancarias del país, exigiría la calificación positiva de dos evaluadoras crediticias para poder contratar deuda (Standard & Poor's, Moody, Fitch y HR Ratings) con el objeto de tener mejor costo en los préstamos de bancos privados y en el mercado de bonos (Smith, 2013).

El proceso para obtener un préstamo público es similar para los estados y municipios, sin embargo, existen algunas diferencias, los ayuntamientos deben aprobar primero las propuestas de la deuda, que luego son enviadas al Congreso del Estado para su revisión y dictamen (aprobación o rechazo). Los proyectos a largo plazo deben obtener la mayoría simple en el Congreso y luego se envían para su aprobación final al gobierno federal. Por otro lado, los préstamos a corto plazo, como los bonos de obligación general, no necesitan pasar por los congresos estatales, ni que el gobierno federal los registre. La mayoría de los Estados tienen límites o topes sobre la cantidad de municipios que podrán contraer deudas. En este sentido, son responsables de la creación de su propia regulación y sus propios planes de inversión. Además, algunas ciudades importantes también tienen planes, los cuales son elaborados en conjunto con las opciones de financiamiento federal.

6. Disponible en el portal de la Cámara de Diputados. Consultado el 03 de Diciembre de 2012. <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Ramo33%2C%20ReglasOp%2CTransf%20PARA%20INTERNET.pdf>

5. PEREZA FISCAL

Como ya se ha mencionado, actualmente los gobiernos subnacionales tienen una fuerte dependencia de las transferencias federales, ya que, en promedio, cerca de 88% del ingreso total de un estado tiene su origen en la federación, con una tendencia a la baja en la recaudación de los ingresos propios (Flamand, 2010:509), pues los gobiernos subnacionales disminuyen el esfuerzo recaudatorio como consecuencia de la transferencia de los recursos federales (Sour, 2008:272). La creciente demanda de los municipios por recursos federales ha incrementado las transferencias desde el 2000, sobre todo para los ramos 28 y 33, pero muchas de estas transferencias se convierten en garantías de las deudas de los municipios y gobiernos estatales.

Los estudios de Sour indican que “no es posible rechazar la hipótesis de que las transferencias de los ramos 28 y 33 han tenido un efecto sobre el esfuerzo fiscal de los municipios mexicanos en el periodo 1993 a 2004”, por otro lado está la posibilidad de cuestionar “el mito de que los gobiernos locales grandes suelen desarrollar un mayor esfuerzo fiscal ante la política de transferencias, sean estas condicionadas o no condicionadas” (Aguilar, 2010:113).

6. PRESENCIA DEL PODER LEGISLATIVO

En noviembre de 2012 el Senado de la República aprobó la iniciativa para reformar la Ley General de Contabilidad Gubernamental existente desde 2008, con el objeto de evitar espacios de opacidad en el ejercicio del gasto y que los gobiernos sub nacionales abusen del despilfarro de recursos, de la contratación de deuda o del presupuesto público.

Las sanciones que se contemplan con las reformas son penas de dos a siete años de prisión y multa de mil a quinientos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien cause un detrimento a la hacienda (Ley General de Contabilidad Gubernamental).

En la actual reforma a la legislación hacendaria LDF, los municipios tendrán un nuevo esquema para contratar deuda, ya sea con la banca comercial, el mercado de bonos, los fidecomisos y la banca de desarrollo. También la LDF implementaría un sistema de semáforos (rojo, verde y amarillo) para que SHCP pueda controlar la deuda estatal.

Actualmente, los gobiernos subnacionales están sujetos a tasas diferenciadas según el riesgo que tiene el municipio o el estado para hacer frente al

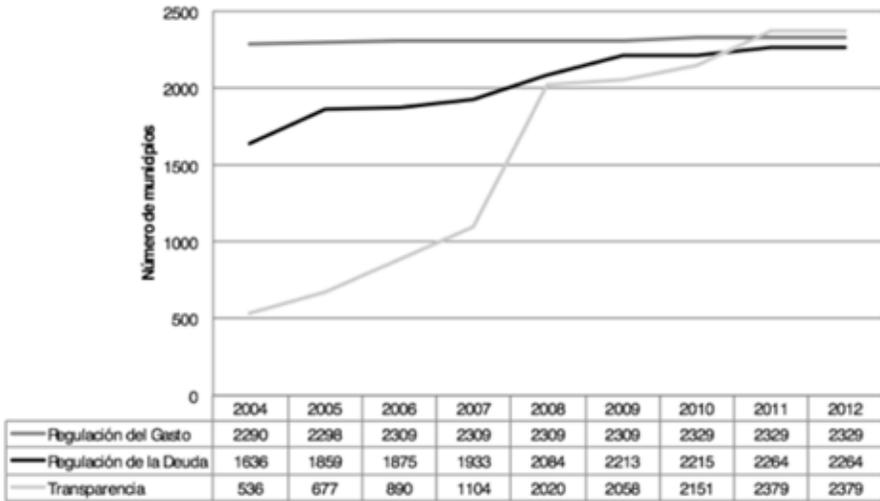
contrato a discreción del emisor del crédito. Si las deudas están garantizadas con participaciones federales como en el caso de los fidecomisos, es la federación quien debe tener el peso del riesgo y no los gobiernos subnacionales. Lo que se busca con este nuevo esquema es tener tasas adecuadas a la capacidad financiera de los municipios, pues un municipio endeudado seguirá así por las altas tasas con las que contratan. Por lo tanto, el objetivo que se busca es crear la figura de deuda estatal garantizada.

La deuda estatal garantizada es un mecanismo que los gobiernos subnacionales convienen con la federación para el respaldo de las deudas que contraten, y que ya no sea necesario contar con la aprobación de la mayoría del Congreso local. Los gobiernos subnacionales deberán someterse a un convenio de colaboración con la Federación para obtener el respaldo financiero y gozar de tasas preferenciales. Este mecanismo podría tener la figura de una centralización en la decisión del endeudamiento, más los municipios tienen la posibilidad de seguir con la contratación de deuda sin el respaldo federal.

Es importante mencionar que la deuda nacional hacia las entidades estatales, solo garantizada un límite máximo del 3% del PIB anual. En general esta cantidad es dividida en proporción al número de municipios en partes iguales; es una cantidad finita para respaldar la deuda frente a la banca. La posibilidad de endeudamiento fuera del convenio de colaboración sigue presente; los municipios contratarían deuda con la anuencia de las dos calificadoras y la aprobación de la mayoría del Congreso local, sin gozar de las tasas preferenciales que le otorgaría la deuda estatal garantizada.

La regulación en los municipios aparece de forma aleatoria, aunque existen regulaciones específicas que se pueden encontrar en el año 2004 o anteriores a este periodo. Colima, Guanajuato, Quintana Roo y Veracruz son las entidades que con anterioridad a la muestra ya reflejan regulaciones específicas en la materia; sin embargo, existen casos notables como Tlaxcala y Nuevo León que no cuentan con una legislación específica para regular el tema del endeudamiento, gasto y transparencia (gráfica 3).

GRÁFICA 3 NÚMERO DE MUNICIPIOS Y AÑO DE APROBACIÓN DE LAS LEYES 2004-2012



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE CIDAC.

En lo que respecta al endeudamiento de los gobiernos subnacionales con la Banca de Desarrollo, no es un tema muy claro en la reforma LDF. Se parte del supuesto que los funcionarios que otorgan créditos que no son susceptibles de pago por los gobiernos subnacionales incurren en un quebranto a las finanzas públicas nacionales, y son susceptibles de responsabilidades civiles, administrativas y penales. La sanción por la falta de probidad en el otorgamiento de créditos supone la inexistencia de endeudamiento no recuperable, condición que no se cumple en el ejercicio.

Queda pendiente el endurecimiento de las sanciones a los funcionarios públicos que comprometen las finanzas públicas municipales fuera de la deuda estatal garantizada; también queda fuera de la reforma las sanciones a los funcionarios de la Banca de Desarrollo, la posibilidad de endeudamiento sin el aval federal, las restricciones blandas y la baja probabilidad de enfrentar las responsabilidades siguen presentes después de la reforma. Entonces es prudente preguntar ¿dónde y cómo debe funcionar la regulación en México?, ¿debe funcionar de forma descentralizada o al nivel federal?, ¿cuál es el nivel más apropiado para asegurar finanzas públicas sanas?

7. SUPUESTOS

A partir del panorama y análisis presentado en apartados anteriores respecto a las finanzas públicas, y, además, mostrar que existe una regulación blanda conforme al endeudamiento de los gobiernos subnacionales en México, se plantean los siguientes supuestos que ayudarán a elaborar un modelo que permita dar respuesta a las preguntas anteriores.

El primero de los supuestos es la baja regulación del ejercicio del gasto municipal; el gasto en obra pública y su fin altamente político. La regla fiscal que se impone el estado son topes de cuanto total se puede gastar los municipios locales. Se puede encontrar evidencia empírica que indica el aumento del gasto en época electoral, constituyéndose como un medio útil para la promoción política y partidista, como medio para mostrar las acciones a la población (Moreno 2004). Por el análisis aquí, ¿si hay límites de gasto en las leyes estatales habrá efectos de partidos, significa que baja el nivel de deuda municipal?

Segundo supuesto, se considera la baja regulación de la deuda que pone en riesgo la estabilidad económica. El gobierno federal es responsable que los riesgos financieros, como la deuda se encuentre en límites prudentes. Sin embargo, no existen actualmente lineamientos duros respecto de la capacidad de endeudamiento del municipio. Solamente existe al nivel estatal los límites máximos de deuda, los límites máximos de déficit y las reglas de gasto, además la limitación del gasto para infraestructura es inexistente. En efectos prácticos, ¿si existe leyes que hacen topes de deuda significa que baja el nivel de deuda municipal?

El tercero de los supuestos: la transparencia del gasto público. La transparencia es un principio esencial de la democracia con la cual los servidores públicos están obligados a explicar sus decisiones y acciones. En este sentido, el marco normativo es una mezcla de mecanismos políticos, legales y administrativos para responsabilizar a los funcionarios de su desempeño. Por lo tanto, la transparencia al nivel estatal tiene como precondition, la independencia del sistema judicial; pero la inexistencia de penalidades y sanciones específicas la convierte en una práctica poco efectiva. Entonces, ¿si existe leyes de transparencia significa que baja el nivel de deuda municipal?

El último de los supuestos a considerar es la baja recaudación que logran los municipios; los ingresos propios que los gobiernos locales recaudan, son cada vez menores en comparación con la proporción del gasto que ejercen. La necesidad de recursos municipales es una fuente de impulso hacia la búsqueda de soluciones novedosas que impacten sus haciendas (López,

2009), pero esto no es una constante; la mayoría de los gobiernos locales disminuyen las acciones fiscales de autosuficiencia al recibir recursos federales, ya que las transferencias federales producen la disminución de esfuerzo fiscal en los municipios (Sour, 2004). Finalmente, ¿si hay más recursos al nivel local, recaudación local, habrá significa más deuda al nivel municipal?

8. METODOLOGÍA

La muestra que se tomó para probar si la legislación es blanda en la contratación de la deuda pública en los municipios comprende 2,444 municipios, estos, representan la totalidad de los municipios registrados en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)⁷ del año 2004 a 2012. Aunque este número varía entre años porque algunas entidades federativas utilizan su mapeo administrativo para manipular la política (Benton y Smith 2016). Los datos que se utilizan en la investigación para la variable dependiente (deuda pública municipal) y las variables de control más importantes estructurales (recaudación propia y transferencias) provienen de estadísticas anuales proporcionadas por el Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del portal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

La variable dependiente se construye a partir de dos elementos: deuda pública municipal total *per cápita* y PIB estatal. Estas variables se utilizarán como medida de deuda pública *per cápita*, además se dividirá la deuda pública *per cápita* entre el PIB estatal promedio para generar la segunda variable dependiente que esta estandarizada por entidades federativas por sus características económicas y regulatorias. La variación de la variable dependiente se ve en la figura 1 donde se ve puntos por año cuantos municipios en cada estado contrato deuda.

Para estandarizar las variables aún más, y debido a que hay instancias que no presentan datos de deuda, se asignó un valor de cero a estos casos para corregir errores en el modelo, posteriormente se aplicó la raíz cuadrada para maximizar la variable dependiente. En el anexo se adjunta la gráfica 1, donde se explica la variación de la variable dependiente entre los Estados y municipios. Los valores de “x” representan el promedio de la deuda municipal desde 2004 al 2012 y las altas variaciones en “y” representan los altos montos de la contratación de la deuda por municipio.

Las variables independientes de *regulación del gasto, de deuda, de transparencia*, se obtuvieron a partir de una revisión de las Constituciones locales,

leyes y reglamentos del Estado al que pertenece el municipio⁸. Por lo tanto, se revisaron 31 Constituciones locales, legislación hacendaria y periódicos oficiales. Para clasificar esta información y usarla en el modelo, Se utilizará el número "1" para indicar que existe regulación del gasto en la entidad federativa a la que pertenece el municipio y "0" en los casos en que no exista regulación del gasto. Al ser esta una facultad exclusiva del Estado, la existencia de la regulación caracterizará a los municipios de esta entidad. Se espera tener una relación causal negativa con el endeudamiento municipal si el Estado cuenta con una regulación del techo del gasto público y del ejercicio del recurso público. Es decir, si la entidad cuenta con regulación, se esperaría que la deuda local disminuya.

La variable de *Transparencia* también se construyó con la revisión de las Constituciones locales, leyes y reglamentos del Estado tomando en consideración: la publicidad del gasto en el portal electrónico estatal, existencia de institutos estatales de transparencia y la obligación enunciada en las constituciones estatales a la que pertenecen los municipios.

La teoría nos indica que la existencia de más transparencia en los presupuestos públicos, produce un impacto negativo en la contratación de deuda.

Se espera que estas variables independientes, claves en regulación (del gasto, de deuda, de transparencia) tengan un impacto directo en la variable dependiente en bajar la cantidad de deuda pública. Por lo tanto, la regulación del gasto público, de la deuda, y de la transparencia en el gasto en los municipios tendrá una correlación positiva (pero el signo del coeficiente será negativo) con el monto total de la deuda.

Con mayor regulación existirá menor contratación de deuda municipal o tendrá mayor control en términos del indicador PIB estatal/deuda municipal. Al mismo tiempo, con una mayor recaudación local, se esperaría tener una correlación positiva en la contratación de deuda. Es decir, a mejor recaudación propia municipal se presenta un mayor endeudamiento y una disminución en la dependencia de los recursos provenientes de las transferencias federales.

También se consideró el impacto de los partidos políticos en el aumento de la deuda. Se construye esta variable con base en la información del portal electrónico del Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. (CIDAC). Se utilizó una variable dummy en donde se asigna un valor de cero cuando el

8. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm>

alcalde pertenece al partido político en el poder en los años que cubre la muestra⁹. La variable de omisión (y punto de referencia) en el modelo es el Partido Acción Nacional (PAN) porque su ideología política es tener cero déficits en los municipios, o sea, menor uso de deuda para infraestructura pública.

Así, por ejemplo, se relacionan los resultados que muestran que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) contrata más deuda que el PAN si el coeficiente es positivo y significativo en el modelo. Así también, se busca la relación con todos los partidos, tanto el Partido de la Revolución Democrática (PRD), como las coaliciones en cualquiera de sus combinaciones con este mismo esquema dicotómico. Por último, se registra también al partido político que sólo cuente con registro estatal. Esta variable tendrá una relación negativa con la variable dependiente. Es decir, la contratación de deuda no es exclusiva de la pertenencia o ideología a alguna corriente política.

Los variables inter-gubernamentales que preocupan a este trabajo son la recaudación local y las transferencias estatales. Para la elaboración de estas variables se utilizará la información disponible en el portal electrónico del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Para la recaudación local, la teoría nos dice que es mejor respaldar la deuda con recursos propios y que no estén relacionados con la federación porque cuenta con menos riesgo moral. La mejor fuente de respaldar endeudamiento es con los pagos de usuarios porque es una fuente financiera segura (Mikesell 2006).

Para la variable de recaudación local se tomarán en consideración exclusivamente los ingresos por recaudación, dejando de lado el financiamiento, las aportaciones y participaciones que se transfieren desde los Estados y la federación. Posteriormente estos ingresos se calcularán de manera *per cápita*. Se espera una relación positiva de la deuda contratada por los municipios; el aumento en la recaudación se verá reflejado en un aumento del endeudamiento público, debido a la capacidad financiera y a la suficiencia presupuestal para hacerle frente a los pasivos, los municipios que más recaudan son los que más se endeudan.

Para la variable de transferencias totales, se consideró sumar las transferencias de aportaciones (Ramo 33) y participaciones (Ramo 28) provenientes de la federación a Estados y municipios, el total de esta sumatoria se dividió para tomarlo *per cápita*, con la intención de estandarizar el coeficiente.

9. http://www.cidac.org/esp/Datos_Electorales.php

Finalmente se construye la variable: transferencias totales del municipio del año en mención. Se espera una relación negativa con la variable dependiente. El aumento de las transferencias reflejará una dependencia del municipio hacia la federación (y con ella un alto riesgo moral) para la contratación del endeudamiento público. De acuerdo a lo planteado por la literatura, las transferencias generan en los municipios una pereza fiscal y una dependencia de los recursos recaudados por terceros.

Finalmente, para controlar el modelo se utilizarán dos variables: *población con secundaria terminada*, *personas económicas activa (PEA)* y la tasa de marginalización. La variable educativa se formó con información disponible en el Sistema Nacional de Información Municipal y se espera una relación positiva entre la población con secundaria terminada y la deuda pública municipal. Con respecto a la PEA, se consideró porque la teoría de capacidad administrativa dice que, con mayor desarrollo humano y económico, la administración de la deuda pública se hace responsablemente en los municipios más desarrollados (Meza, 2015). Además de que en estos municipios se tendría un mayor acceso a los canales de endeudamiento y un mejor manejo de sus pasivos. Por otro lado, para la tasa de marginalización se tendrá el efecto contrario y se espera una relación negativa.

9. DATOS E INTERPRETACIONES

El modelo que se utiliza es un modelo de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) de regresión con Efectos Fijos¹⁰. Para justificar la elección del modelo de efectos fijos y no el de efectos aleatorias se corre la prueba Hausman, adecuada para decidir si utilizar el modelo de efectos fijos (MEF) o el modelo de efectos aleatorios (MEFA), (Gujarati, 2010:206). El resultado de la Probabilidad chi² es de 0.0000, menor a los 0.05 que se considera para la utilización de efectos fijos. Por lo tanto, se cumple con las condiciones necesarias y suficientes para que los estimadores OLS utilizados sean generados a partir del modelo con efectos fijos.

En el primer modelo, utilizando la variable dependiente de deuda pública total por municipio y per cápita, resultan significativas las siguientes variables: recaudación propia, transferencias totales, transparencia en las reglas estatales, regulación del gasto, regulación de la deuda y la variable que muestra aumento en deuda cuando el municipio está gobernado por el PRI.

10. También se comprobó el modelo con los Efectos Aleatorios que no está reportado aquí, aunque la información se puede proporcionar por los autores.

Variable	P<	Coficiente
Regulación del gasto	p<0.01	-3.499224***
Regulación de la deuda	p<0.01	.9332696***
Recaudación propia	p<0.01	.0014318***
Transferencias totales	p<0.01	-.0006413***
Municipios PRI	p<0.05	.3132703**
Transparencia	p<0.01	1.089355***

La primera variable significativa es la regulación en los topes en el gasto al nivel estatal en la contratación de la deuda de los municipios. Aunque los resultados muestran que la variable si es significativa, el coeficiente (-3.499224) es negativo; es decir, si hay una regulación el interés de contratar deuda es menor en los municipios, que es la dirección esperado desde el punto de vista de la literatura.

Para la regulación en topes de la deuda en las constituciones al nivel estatal, encontramos una relación positiva (con el coeficiente de .9332696), resultado diferente a lo encontrado en la revisión bibliográfica; es decir, los topes de la deuda no disminuyen su contratación a nivel municipal. Por otro lado, se presenta una relación positiva con la presencia de leyes de transparencia en los estatutos regulatorios del endeudamiento subnacional (el coeficiente es .0014318). Por lo cual creamos que hace un target en vez de detener o controlar los municipios en contratar endeudamiento.

Cuando hay presencia de leyes de transparencia en las constituciones estatales y reglamentos locales de los municipios, se aprecia mayor endeudamiento municipal. Esto podría explicarse de la siguiente manera; la regulación en materia de transparencia existe, pero no se aplica o no necesariamente disminuye el uso de la deuda. Aun no se puede determinar la causalidad de la variable. Por lo tanto, este modelo no debería explicar que la transparencia esté de la mano del endeudamiento, sino que la regulación sea posterior al endeudamiento o que sea una regulación blanda, que se explicará en las conclusiones.

La variable inter-gubernamental si fue significativa en este modelo. La recaudación propia de los municipios presenta una relación causal positiva con un coeficiente positivo (.0014318), pero la transferencia de las entidades presenta una correlación negativa (-.0006413). Con este resultado el modelo sugiere que, a mayor recaudación propia, el endeudamiento crece. Los municipios que están cerca de una autosuficiencia hacendaria, pueden

manejar un alto nivel de deuda a sabiendas de que pueden hacerle frente, comprobando el resultado esperado.

La variable de las transferencias totales per cápita presenta una relación causal negativa, lo cual confirma lo expuesto por la revisión de la literatura: las transferencias a los gobiernos subnacionales producen una pereza fiscal y una inclinación a gastar más recursos que no han recaudado. El modelo sugiere que las transferencias se reflejan en una disminución de la deuda, pues los recursos que no recaudaron sirven para hacer frente a las necesidades locales.

Finalmente, en relación a las tendencias políticas se encontró que cuando el municipio es gobernado por alcaldes que pertenecen al Partido Revolucionario Institucional, hay una relación positiva en contratar deuda (coeficiente positivo con .3132703). Este modelo confirma que los gobiernos locales no son más cuidadosos de su deuda cuando el gobierno federal es de oposición. En el periodo de este estudio (2004-2012), el Partido Acción Nacional se encontraba al frente de la administración.

En el segundo modelo utilizando la variable dependiente de deuda pública municipal entre el PIB estatal: resultan significativas las variables desregulación del gasto y deuda, transparencia y recaudación propia, pero no las transferencias totales. Finalmente, hubo una correlación positiva entre el partido que está al frente del municipio, en este caso, el PRI. Los resultados del segundo modelo son casi idénticos al del primero, resultan estadísticamente significativas las mismas variables salvo una, por lo pronto, se presenta abajo un breve resumen de los coeficiente y valores p.

10. ALCANCES Y LÍMITES

El presente artículo tiene la finalidad de servir como base del estudio del federalismo fiscal mexicano y su implementación en los municipios, pues las consecuencias del endeudamiento de los ayuntamientos pueden representar un obstáculo, incluso retraso en el alcance de los objetivos de los planes de desarrollo planteados en la administración federal, estatal y municipal. Además, pretende servir como estudio del endeudamiento municipal desde un punto normativo, al contemplar aspectos jurídicos y de regulación, en la investigación de las publicaciones periódicas y reformas legislativas encaminadas al equilibrio del gasto y la recaudación.

Variable	P<	Coficiente
Regulación del gasto	<0.01	-.008195***
Regulación de la deuda	<0.01	.0039049***
Transparencia	<0.01	.0023355***
Recaudación Propia	<0.01	2.64e-06***
Transferencias totales	Not Sigificant	-1.52e-06
Municipios PRI	<0.01	.000847***

Los estudios de endeudamiento municipal están enfocados en aspectos económicos: población económicamente activa, PIB per cápita, recaudación, transferencias y aportaciones federales y estatales, actividad económica preponderante. En cambio, esta investigación propone incluir la perspectiva reguladora en la deuda pública municipal. Pretende ligar la regulación con el endeudamiento en sentido positivo o negativo, al contemplar el supuesto: la regulación es determinante en la contratación de créditos. Se busca encontrar la relación negativa del endeudamiento y la regulación.

Una de las variables utilizadas en el modelo es la pertenencia del alcalde a un partido político en particular. Sin embargo, esta investigación no pretende enfatizar la relación causal de la ideología política con el endeudamiento. Trabajos que toman como punto de partida la disciplina fiscal en el marco de la política de un partido político, encontramos el realizado por Benton y Smith (2016). Esta investigación busca relacionar la ideología política con las prácticas de las corrientes partidistas como determinantes en la deuda y se encuentra una relación positiva del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática con altas contrataciones de deuda municipal.

La principal limitante de este estudio es que todos los datos de la base utilizada son públicos y de una fuente oficial, una investigación más exhaustiva requiere obtener información primaria con la observación de los datos directamente desde la cuenta pública local.

Este trabajo tiene la limitante de la inexistencia de datos anteriores y la posibilidad de la inexactitud en los datos otorgados con la intención de ocultar información o ser omisos en los apartados de deuda no contratada ni documentada ni pasivos contingentes. (La base está construida por información otorgada por los propios municipios.) Además, para la construcción de la variable dependiente, se toman los datos proporcionados en el portal del INEGI, información que no es constante, son censos que tienen cortes quinquenales y se toma la misma cantidad para los cuatro años siguientes hasta que aparece la nueva información.

Podría considerarse en primera instancia como una limitante el tomar la regulación estatal para los municipios y no la de los propios ayuntamientos. El sistema federal a través de las disposiciones constitucionales le otorga a las entidades federativas como facultad exclusiva la regulación en esta materia. Es decir, el estudio de la legislación fiscal estatal es el idóneo para la construcción de las variables dicotómicas del modelo.

Al referirnos a la variable de tendencia política, se trata de demostrar que el endeudamiento está presente con independencia de la corriente política. Se restringe la clasificación partidista a solo dos partidos, una para las coaliciones y otra para los demás partidos, sería de poca utilidad clasificar a todos los partidos que solo tienen registro estatal.

11. CONCLUSIONES

Después de los resultados estadísticos podemos afirmar que la regulación de la deuda y del gasto no funciona como limitantes para la contratación de deuda sub nacional: las expectativas generadas por la literatura no se cumplen en el ejercicio. Esto no es signo de que la existencia de la regulación produzca deuda, sino que no produce un efecto negativo.

En el caso específico de la transparencia, el modelo estadístico refleja una relación positiva al endeudamiento. De acuerdo a la revisión de la literatura, si la existencia de una norma restrictiva no regula el comportamiento, se trata de una regulación blanda. La relación mostrada en el modelo es un ejemplo de la idea central de esta investigación; la regulación tiene una incidencia en la contratación de la deuda, en este caso positiva.

En el caso de las dos variables de regulación restantes no se aprecian significancias estadísticas que hagan suponer que la existencia de la restricción a la contratación de deuda realmente cumpla con su cometido; son las variables de transferencia, mayor recaudación y la pertenencia política, utilizadas como control, las que se encontraron significantes.

Las transferencias a los gobiernos locales se utilizan como contrapeso de la poca recaudación y la marginación existentes, en este modelo se aprecia que a mayor transferencia se encuentra un valor menor de deuda en las haciendas municipales. Se puede inferir que las transferencias cumplen con el propósito de homogenizar las condiciones en los municipios.

Podría pensarse que los municipios que presenten mayor recaudación tendrían una menor presencia de endeudamiento. Sin embargo, la recaudación en los municipios es un síntoma de buen manejo de las finanzas públicas por lo que utilizar la deuda como una herramienta para el desarrollo local y la capacidad de hacerle frente con esa capacidad recaudatoria es algo predecible.

Otro de los hallazgos, en este caso políticos, es la tendencia al endeudamiento que tienen los municipios gobernados por el Partido Revolucionario Institucional. Podemos inferir, en desacuerdo a la teoría, que los partidos políticos y los miembros del gobierno federal (Partido de Acción Nacional) no se percataron de que al ganar las elecciones federales deberían disminuir la autoridad a los gobiernos estatales y locales (Tulchin y Selee 2004), lo que permitiría a los gobiernos centrales mantener el control a través de las instituciones financieras nacionales.

Sin embargo, no se aprecian relaciones causales significativas en dos de las tres variables de regulación. La presencia de la regulación en la contratación de la deuda y del ejercicio de los recursos públicos y la ausencia de resultados, es el reflejo de una legislación blanda. Las legislaciones locales pueden contar con sanciones aplicables sin distinción de partidos, la evidencia sugiere la inobservancia de las normas como un signo de la débil institucionalidad municipal. El fortalecimiento de los municipios es indispensable para la consecución de los objetivos planteados por el Gobierno de la República.

La revisión de las normas municipales es inobjetable, desde el corto periodo de las administraciones hasta la poca preparación de los funcionarios. La profesionalización de los funcionarios municipales junto al fortalecimiento jurídico, administrativo y financiero requiere de toda la atención de las autoridades estatales y federales, los planes de modernización administrativa deben incluir en primera instancia la atención a los gobiernos sub nacionales.

La existencia de una Ley de Responsabilidad Fiscal como el ejemplo de Brasil, no se considera la solución para detener la deuda pública municipal. La regulación y la implementación de sanciones no son suficientes según la evidencia presentada. La promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) contempla la publicación y la armonización de las cuentas públicas en los tres órdenes de gobierno, además que cuenta con el apartado con las sanciones enumeradas por su incumplimiento. Ocurre lo mismo en las disposiciones estatales: existe una legislación, existe una sanción, pero no se aplica.

A pesar de la obligación federalista plasmada en la Constitución, es fácil identificar que no existe en México un equilibrio fiscal; los ingresos son preponderantemente federales y no existe una correcta distribución de las responsabilidades fiscales en los gobiernos sub nacionales como una forma de alcanzar un equilibrio en el federalismo fiscal. Tampoco existe un mecanismo de recompensas en el sistema de coordinación fiscal para los gobiernos con una eficiencia fiscal sobresaliente.

El diseño normativo de los ayuntamientos y el camino a la transición democrática es uno de los desafíos de las administraciones; es una oportunidad para reforzar las aportaciones que ha sido determinantes para ofrecer una mejor calidad de vida a sus habitantes. Incluir a los municipios en la nueva dinámica política plural y en las reglas de disposición del dinero público, la adquisición de deuda, transparencia y sanción por su incumplimiento es una exigencia de la consolidación democrática. En este proceso de democratización y fortalecimiento institucional, el municipio es la base de su estrategia.

12. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abuelafia, Emmanuel; Berenztein, Sergio; Braun y Luciano Di Gresia, (2004). *Who decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Argentina*. Washington, DC, Inter-American Development Bank (IDB).

Ahme, Góran. y Nils Brunsson, (2005). "La regulación suave desde una perspectiva organizacional." *Gestión y Política Pública*. Vol. 14, pp. 530-531.

Aguilar, Genaro, (2010): p. 103-132. Capacidad tributaria y finanzas públicas metropolitanas en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*.

Ahmad, Ehtistam; Albino-War, y Raju Singh, (2005). *Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations*. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

Alesina, Alberto y Guido Tabellini, (1988). "Voting for the Budget Deficit." Cambridge: National Bureau of Economic Research. pp. 24.

Alesina, Alberto; Hausman, Ricardo; Hommes, y Ernesto Stein, (1999): pp. 21. *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin-America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Arroyo, Jesús; y Antonio Sánchez, (1996). "Federalismo fiscal y condiciones de las finanzas públicas municipales." *Revista Mexicana de Sociología* p. 119-132.

Bahl, Roy y Johannes Linn, (1994). Fiscal decentralization and inter-governmental transfers in less developed countries. *Publius* 24 (1): 1-19.

Bahl, Roy y Sally Wallace, S. (2005). Public Financing in Developing and Transition Countries. *Public Budgeting & Finance* 25(4s), 83-98.

Bailey, John, (1984). Public Budgeting in Mexico, 1970-1982. *Public Budgeting & Finance* 4(1), 76 - 90.

Bardhan, Prancib, (2002). "Decentralization of Governance and Development" *Journal of Economic Perspectives* 16 (4): 185-205.

Beers, David, (2002). "Sovereign Credit Ratings: A Primer." *Standards& Poor*, April.
Bekkers, Victor; Dijkstra y Arthur Edwards (2007) Governance and the democratic deficit: Assessing the democratic legitimacy of governance practices. Cornwall: Ashgate Publishing Company.

Benton, Allyson y Heidi Jane Smith, (2016). "The Impact of Parties and Elections on Municipal Debt Policy in Mexico." *Governance*. DOI: 10.1111/gove.12234.

Bird, Richard y Oliver Oldman, (1968). "Tax research and tax reform in Latin America-A survey and commentary." *Latin American Research Review* 3 (3): 5-23.

Bird, Richard, (1992). "Tax reform in Latin America: A review of some recent experiments" *Latin American Research Review*, Pittsburgh, LASA 27 (1): 7-36.

Cabrero, Enrique, (1996). "Capacidades innovadoras en municipios mexicanos" *Revista mexicana de sociología*, 73-97.

Cabrero, Enrique, (2009), "Plan de modernización catastral-predial de Guadalajara" capítulo en *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, México DF: CIDE.

Cabrero, Enrique e Isela Orihuela, (2002), "Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales (1978-1998)" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, 17, (1) pp. 175-208.

Canuto, Otaviano y Lili Liu, (2010). "Subnational Debt Finance and the Global Financial Crisis," *Economic Premise Note*, 13(May). Washington, DC: Banco Mundial.

Eaton, Kent, (2004). "The link between Political and Fiscal Decentralization" capítulo en Montero, Alfred, *Decentralization and Recovery in Latin America*, 1a edición, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Escobar-Lemmon María, (2001). "Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America," *Publius* 31(4) pp. 23-41.

Falleti, Tulia, (2005a). "Decentralization and democracy in Latin America (A review) The Americas." *The Academy of American Franciscan History* 62 (1) pp.144-145.

Falleti, Tulia, (2005b). "A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective" *American Political Science Review* 99 (3) pp. 327-346.

Flamand, Laura, (2010). "Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos" capítulo en Mendez, José, *Los grandes problemas de México*, México DF, El Colegio de México. pp. 495-522.

Freire, Mila y Marcela Huertas, (1999). "Sub-National Access to the Capital Markets: The Latin American Experience, Selected Cases." *The World Bank Paper* presented at the First International Conference on Subnational governments and Capital Markets, Santander, October 26-29.

Fukasaku, Kiichiro, y Luiz de Mello, (1998). "Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing and Transition Economies" capítulo en Fukasaku, Kiichiro, *Democracy, decentralisation and deficits in Latin America* Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development (pp. 121-148).

Gadano, Nicolas, (2003). "Rompiendo las reglas. Argentina y la Ley de Responsabilidad Fiscal" *Desarrollo económico*, 43 (170).

Gibson, Edward, (2004). *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore, The John Hopkins University Press.

Giugale, Marcelo, (2003). "Accountability and the Demand for Quality Government" *The World Bank* (Ed.), Mexico: A Comprehensive Development Agenda for The New Era (pp. 133 - 141). Washington, DC: Banco Mundial.

- Giugale, Marcelo; Korobow y Steven Webb. (2000). *A New Model for Market-based Regulation of Subnational Borrowing: The Mexican Approach*. Washington, DC: The World Bank.
- Grindle, Merlee. (2000). *Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Guillen, Tonatiuh. (1999). *Federalismo, gobiernos locales y democracias*, México DF: Instituto Federal Electoral México.
- Gujarati, Damodar y Dawn Porter. (2010). *Econometría*, Mc Graw Hill, Quinta edición.
- Haggard, Stephan y Steven Webb. (2004). "Political Incentives and Intergovernmental Fiscal Relations: Argentina, Brazil, and Mexico Compared." Capítulo en Moreno, Alfredo, *Decentralization and Recovery in Latin América*. Notre Dame, University of Notre Dame Press
- Hallerberg, Mark y Patrik Marier. (2004). "Executive authority, personal vote and budget discipline in Latin American countries," *American Journal of Political Science*, 48(3): 571–587.
- Hameed, Farham. (2005). "Fiscal Transparency and Economic Outcomes," International Monetary Fund, IMF working paper (WP/05/225).
- Hernández, Fausto. (1997). "¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano?" *El Trimestre Económico*, LXIV pp. 254, abril-junio.
- Inter-American Development Bank. (sic 2001). *Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean: A Background paper for the Subnational Development Strategy*, Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Kelemen, R. Daniel and Terence Teo. (2014). "Law, Focal Points and Fiscal Discipline in the United States and the European Union." *American Political Science Review*, 108:(2).
- Leigland, James. (1997). Accelerating municipal bonds market development emerging economies: An assessment of strategies and progress. *Public Budgeting y Finance*. 17 (2): 57-79.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental. (2008). Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Litvack Jennie y Jessica Seddon, eds., (1998). *Decentralization briefing notes*. (Working papers) Washington DC: World Bank Institute.
- Merino, José. (2001). Una nueva hacienda pública municipal: apuntes para el análisis de su reforma, Instituto nacional de administración pública, México, DF: UNAM.
- Meza, Oliver D. 2015. Local Governments, Democracy, and Inequality Evidence on the Political Economy of Inequality-reducing Policies in Local Government in Mexico, *State and Local Government Review* 47(4): 285-296.

- Mikesell John, (2006). *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*, 7th Edition. New York: Thomson Wadsworth Publishing (May 16).
- Montero Alfred, (2001). "After decentralization, patterns of inter-governmental conflict in Argentina, Brazil, Spain and Mexico." *Journal of Finance*, 31 (4): 43-64.
- Montero Alfred y David Samuels, (2004), *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Moreno Carlos, (2007). "Gasto Público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México" en *Foro Internacional*, 47(2).
- Mouritzen Pauly James Svava, (2002). *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburg: University of Pittsburg Press
- Musgrave Richard, (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill.
- Oates, Wallace, (1999). "An essay on fiscal federalism." *Journal of Economic Literature*. 37(3): 1120-49.
- Peterson Paul, (1998). "Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness." Washington DC: World Bank.
- Rodden, Jonathan. (2004). "Comparative federalism and decentralization on meaning and measurement." *Comparative Politics*, 36 (4): 9-27.
- Rondinelli Dennis y Shabbir Cheema (1981). "Government decentralization in a comparative perspective: Theory and practice in developing countries" *International Review of Administrative Sciences*, 47(2): 133-45.
- Rosenbaum Allan, (1997). *Democracy, governance and decentralization*. (working paper). Presented at the United Nations Conference on New and Restored Democracies, Bucharest, Romania, Sept. 2-4.
- Smith Heidi Jane, (2013). "Explaining Borrowing Patterns of Mexican Cities: The Case of the State of Guanajuato." *Economic Alternatives* 2: 75-87.
- Sour Laura, (2008). "Un repaso de los conceptos sobrecapacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos." *Estudios demográficos y urbanos*, pp. 271-297.
- Standard y Poor's, (2009). Entrevista con Staff en México, DF el Julio del 2009.
- Taliercio, Roberto, (2004). "Administrative reform as credible commitment: The impact of autonomy on revenue authority performance in Latin America." *World Development Journal* 32(2): 213-232.
- Tamayo-Flores, Rafael y Fausto Hernández, (2006). "Financiamiento de la Infraestructura Local en México: Temas Actuales y Perspectivas." Working paper CIDE y Tecnológico de Monterrey: Ciudad de México.

Ter-Minassian Teresa, (1997). *Fiscal Federalism in theory and practice*. Washington DC: International Monetary Fund.

Tiebout Charles, (1956). "A pure theory of local expenditures." *Journal of Political Economy* 64(5): 416-424.

Torres Gabriel and Jill Zelter, (1998). "Ratings Securitizations Above the Sovereign Ceiling." *Finch's Information Bulletin*.

Torres Oscar, (2007). "Panel data Analysis, fixed & random effects." Documento de Trabajo, Princeton University.

Tulchin Joseph y Andrew Selee, eds, (2004). *Decentralization and democratic governance in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholar.

Uña, Gerardo; Cogliandro, Giselle y Nicolas Bertello, (2009). "Inequities and Absence of Explicit Sharing Criteria: The National Budget distribution to the Provinces in the Post Crisis Period (2004-2007)". Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung and the Fundacion Siena.

Velázquez G. César, 2005. "State Public Debt Laws and State Fiscal Performance." UIA, IIDSES, Documento Series de Investigación No. 13. México City: Universidad Iberoamericana.

Weingast Barry (2006), "Second generation fiscal federalism: implications for decentralization democratic governance and economic development" Commissioned paper. Washington, DC: ARD, inc. and USAID.

Windholz Eric y Graeme A. Hodge, (2013). "Conceptualizing Social and Economic Regulation: Implications for Modern Regulators and Regulatory Activity." *Jerusalem Papers in Regulation & Governance*, 49.

Weingast Barry, (1995). *The economist role in political institutions market preserving federalism and economic development*. London, Oxford University Press.

Wiesner Eduardo, (2003). *Fiscal federalism in Latin America: From entitlements to markets*. Washington, DC, Inter-American Development Bank.

Wibbels Erik, (2005). *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*. Cambridge, Cambridge University Press.

Willis, Eliza; Garman y Stephan Haggard, (1999). The Politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*. 34 (1): 7-56.

13. ANEXOS

TABLA 1
VARIABLES ESTADÍSTICAS

INDICADORES	VARIABLE	MEDIDA
DEPENDIENTE		
	DEUDA TOTAL MUNICIPAL DEUDA PER CÁPITA/ PIB ESTATAL	Monto de la deuda registrado en SHCP. Monto de la deuda anual per cápita.
INDEPENDIENTE		
Regulación	REGULACIÓN DE LA DEUDA REGULACIÓN DEL GASTO TRANSPARENCIA O COMPETENCIA ADMINISTRATIVA	Variable dicotómica que le da el valor de "1" cuando existe regulación y "0" cuando no existe al nivel estatal. Variable dicotómica que le da el valor de "1" cuando existe regulación y "0" cuando no existe al nivel estatal. Variable dicotómica que le da el valor de "1" cuando existe regulación y "0" cuando no existe al nivel estatal.
Políticas	PARTIDO POLÍTICO PRI PRD CONVERGENCIA COALICIÓN	Se le asigna el número "1" si el PRI es el Partido que está en el poder en el municipio, "0" si no lo es. Se le asigna el número "1" si el PRD es el Partido que está en el poder en el municipio, "0" si no lo es. Se le asigna el número "1" si la coalición está en el poder en el municipio, "0" si no lo es. Se le asigna el número "1" si el X es el Partido que está en el poder en el municipio, "0" si no lo es.
Estructurales	RECAUDACIÓN PROPIA TOTAL PER CÁPITA TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES TOTALES PER CÁPITA	Se considera los ingresos propios de los municipios sin incluir los generados por "financiamiento" Se considera la suma de las transferencias de aportaciones a los estatales desde la federación a los municipios.
DE CONTROL		
Económica	POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA	Se incluye para reflejar al número de personas que generan ingresos en una población. Se espera que los municipios con mayor población económicamente activa contrata más deuda, pues tienen mayores recursos para hacerle frente
Capacidad Humana	POBLACIÓN CON SECUNDARIA TERMINADA	Se incluye para reflejar el número de personas que cuentan con estudios mínimos.
Desarrollo	ÍNDICE DE MARGINALIZACIÓN	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

TABLA 2
ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS 2004-2012

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Deuda Total Municipal	21,959	94.66875	1577.876	0	166403
Deuda Per Cápita/ PIB Estatal	21,959	.0003456	.0045623	0	.5000072
pibest	21,960	342837.5	248523.2	58585.55	1174948
totalpop	21,960	39968.63	117832.5	0	1688258
Regulación del Gasto (dummy)	21,960	0.9484973	0.2210258	0	1
Regulación de la Deuda (dummy)	21,960	0.8359745	0.3703071	0	1
Transferencia (dummy)	21,960	0.6470401	0.4779013	0	1
Recaudación propia total (per cápita)	18,152	570.0548	804.4095	0	25674.92
Transferencias Totales (per cápita)	21,948	2166.482	1846.239	0	22893.69
pri_win	21,959	0.5709276	0.494955	0	1
pan_win	21,959	0.1997814	0.3998451	0	1
prd_win	21,959	0.1273282	0.3333479	0	1
panprd_win	21,959	0.0549661	0.2279192	0	1
panpri_win	21,959	0	0	0	0
conv_win	21,959	0.0061023	0.0778802	0	1
partidopm	21,960	0.9590619	0.2026956	0	2
PEA	21,960	13892.03	45452.77	0	699245
Secundaria terminada	21,960	5700.103	18588.81	0	304531
Índice de Marginalización	21,960	0.0122472	0.9910777	-2.2695	4.4984

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

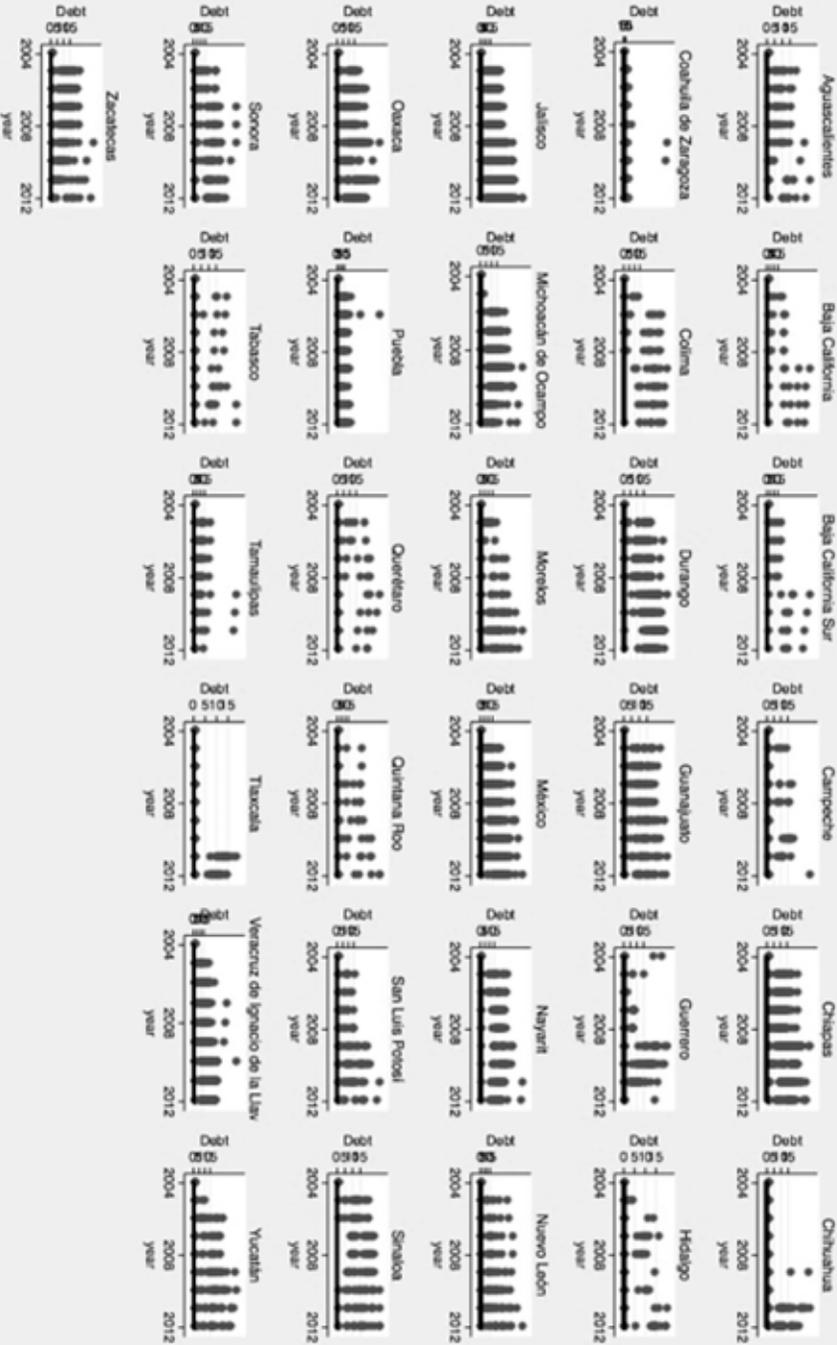
TABLA 3
RESULTADOS DE LA ESTADÍSTICA

VARIABLES	MODELO 1 DEUDA TOTAL MUNICIPAL PER CÁPITA		MODELO 2 DEUDA PER CÁPITA/ PIB ESTATAL	
	Fixed-effects (within) regression	(raíz cuadrada)	Fixed-effects (within) regression	(raíz cuadrada)
-Regulación del gasto (Dummy)	-50.59268 (227.8596)	-3.499224*** (.9659166)	-.0003873 (.0006526)	-.008195*** (.0018204)
-Regulación de la deuda (Dummy)	-72.12192 (55.70421)	.9332696*** (.236135)	2.56e-06 (.0001595)	.0039049*** (.000445)
-Transparencia (Dummy)	137.019*** (37.83363)	1.089355*** (.16038)	.000419*** (.0001084)	.0023355*** (.0003023)
-Recaudación propia total (per cápita)	.0386948* (.0223575)	.0014318*** (.0000948)	1.75e-07*** (6.40e-08)	2.64e-06*** (1.79e-07)
-Transferencias totales (per cápita)	-.0515323* (.028784)	-.0006413*** (.000122)	-2.16e-07*** (8.24e-08)	-1.52e-06 (2.30e-07)
-PRI Municipalidad (Dummy)	73.15501** (36.24351)	.3132703** (.1536394)	.0002438 ** (.0001038)	.000847*** (.0002896)
-PRD Municipalidad (Dummy)	47.86743 (54.06363)	-.1153745 (.2291804)	.0001672 (.0001548)	1.52e-07 (.0004319)
-Convergencia Municipalidad (Dummy)	49.50967 (193.8879)	.1406573 (.8219074)	.0001725 (.0005553)	.0008072 (.001549)
-Coalición Municipalidad (Dummy)	-40.79646 (79.73203)	.2301021 (.337991)	-.0001487 (.0002283)	.0000517 (.000637)
-PEA	.0019687 (.0025261)	.0000174 (.0000107)	5.63e-09 (7.23e-09)	8.73e-09 (2.02e-08)
-Secundaria terminada	.0095512 (.0086252)	.0005488 (.0000366)	3.37e-08 (2.47e-08)	9.19e-07*** (6.89e-08)
-Índice de Marginalización	-52.52235 (146.978)	-.0516114 (.6230526)	7.47e-06 (.0004209)	.0014189 (.0011743)
-Constante	21.86412 (224.1911)	-1.033317 (.9503656)	.0001472 (.0006421)	-.0001378 (.0017911)
-R2 Within	0.0022	0.0880	0.0031	0.0807
-R2 Between	0.0061	0.1276	0.0038	0.0629
-R2 Overall	0.0018	0.0734	0.0015	0.0441
-F test	0.0005	0.0000	0.0000	0.0000
-Chi-Squared				
.No. de Observaciones	18533	18533	18533	18533

NOTE: FE MODEL WITH ROBUST STANDARD ERRORS. CLUSTERED ON THE MUNICIPALITY. YEAR AND STATE EFFECTS DUMMY VARIABLE RESULTS NOT REPORTED. STANDARD ERROR IN PARENTHESIS *P<0.10, **P<0.05, ***P<0.01

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Figure 1 : Total Municipal Debt in Mexico (Square Root Per Capita)



Graphs by state

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



LA SITUACIÓN FISCAL DE LAS CIUDADES ARGENTINAS

THE FISCAL SITUATION OF ARGENTINE CITIES

Martín Luis Mangas¹
Alejandro López Accotto²
Carlos Rodolfo Martínez³
Recibido: 08/10/2016
Aceptado: 05/12/2016

RESUMEN

El presente artículo tiene por objetivo dar cuenta, para el caso argentino, de la situación actual y evolución reciente de una serie de variables relevantes para el análisis del desempeño fiscal de los gobiernos de nivel municipal. Atento a ello, se presentan datos referidos a cuestiones tales como la composición de los ingresos y gastos municipales, la autonomía financiera, el resultado financiero, el autofinanciamiento y la inversión pública local. A su vez, dada la profunda heterogeneidad territorial del país, dicha información se trabajan para las distintas regiones que lo componen y para las distintas escalas poblacionales. Todo ello en el entendimiento de que, fortalecer el financiamiento de los gobiernos locales, es clave para obtener una provisión pública local de bienes y servicios, con un piso de homogeneidad en términos de calidad, cantidad y accesibilidad, en todo el territorio nacional.

PALABRAS CLAVES

Administración pública local, finanzas municipales.

1. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina. Correo: mmangas@ungs.edu.ar

2. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina. Correo: alopez@ungs.edu.ar

3. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina. Correo: cmartinez@ungs.edu.ar

ABSTRACT

The present article aims to give an account, for the Argentine case, of the current situation and recent evolution of a series of variables relevant for the analysis of the fiscal performance of the municipal level governments. Attention is given to data on issues such as the composition of municipal revenues and expenditures, financial autonomy, financial results, self-financing and local public investment. In turn, given the country's profound territorial heterogeneity, this information is worked for the different regions that compose it and for the different population scales. All this in the understanding that, strengthening the financing of local governments, is key to obtaining a local public supply of goods and services, with a floor of homogeneity in terms of quality, quantity and accessibility, throughout the national territory.

KEYWORDS

Local public administration, municipal finance.

1. INTRODUCCIÓN

La República Argentina tiene un sistema federal de gobierno que se caracteriza por un federalismo fiscal basado en un sistema de transferencias financieras intergubernamentales que distribuye recursos de la Nación a las provincias y de ellas a los municipios.

La institucionalidad municipal es muy variada, porque las provincias definen categorías diferentes de municipios, relacionadas con el número de habitantes. Según el Censo Nacional, en 2010 había 2.294 gobiernos locales, aunque sólo 1.102 están constituidos como municipios. Además del aspecto institucional, los municipios argentinos presentan una notable heterogeneidad en diversas dimensiones; densidad de población, desarrollo económico, pobreza, cobertura de servicios públicos, superficie y población, tanto entre provincias como al interior de cada una de ellas.

El gobierno de las ciudades es responsabilidad de los municipios pero, en los grandes aglomerados urbanos, es frecuente que coexistan territorios de diferentes municipios e, incluso, de municipios de diferentes provincias. La excepción a esta regla es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que es gobernada por una autoridad que se asimila más a la escala provincial que a la municipal. Al mismo tiempo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires comparte un territorio con 24 municipios que pertenecen a la provincia de Buenos Aires denominada Área Metropolitana de Buenos Aires. Allí se concentran el 31,92% de la población total del país y se presenta un entra-

mado complejo en términos de actores institucionales. A su vez, la Constitución Nacional de 1994 determina que el régimen municipal es potestad de cada provincia, razón por la cual existen en nuestro país veintitrés legislaciones diferentes, con diversas configuraciones de origen y distribución de recursos. Esta situación relativiza la representatividad de los valores medios agregados.

La composición institucional lleva a una situación en la cual las misiones y funciones que se adjudican a la institución municipal son diferentes en las distintas provincias. Sin embargo, en términos generales, en el marco institucional de todas ellas se determinan como funciones principales de los municipios los servicios especiales urbanos que comprenden el alumbrado, el barrido y la limpieza de calles, incluyendo la recolección de residuos domiciliarios, el trazado de calles, el control urbanístico, la regulación y control del tránsito de vehículos, la conservación de monumentos y valores locales, el control sobre la radicación y funcionamiento de las actividades económicas (especialmente comerciales e industriales) incluyendo la inspección de sus condiciones de higiene y seguridad, la sanidad en general y la asistencia social.

Como se puede apreciar, se trata de una gama muy amplia de funciones, que se desempeñan con distinta intensidad según el entramado institucional de cada provincia y las características propias de cada municipio. En el caso de los municipios urbanos de grandes dimensiones o de municipios que participan en grandes aglomerados, ha habido un creciente aumento de las funciones así como una mayor complejidad de las mismas. Dicha tendencia surge por una combinación de las siguientes circunstancias:

- a) La transferencia explícita y mediante algún tipo de norma u acto administrativo, de una determinada función, desde el Estado Nacional o Provincial, hacia los gobiernos locales, tal como puede suceder con ciertas actividades vinculadas con la salud, la educación o la seguridad ciudadana, por dar algunos ejemplos.
- b) La transferencia, implícita y sin ningún tipo de respaldo normativo que la sustente, de determinadas actividades, desde el gobierno provincial o nacional, hacia los gobiernos locales, que se produce cuando dichas acciones dejan de ser desarrolladas por las jurisdicciones de nivel superior o son desarrolladas en forma insuficiente o inadecuada.
- c) El surgimiento de nuevos campos de política, desarrollados por los gobiernos locales en razón de su mayor cercanía con la población y no siempre

debidamente contemplados en la distribución de recursos financieros entre niveles de gobierno, que modifican y amplían la agenda pública, incorporando temáticas, problemas y enfoques novedosos, entre los que pueden citarse el fomento al desarrollo local, la protección del medio ambiente, la intensificación de la experiencia democrática vía la promoción de distintos canales de participación ciudadana y comunitaria y las políticas dirigidas a mejorar la convivencia en las grandes aglomeraciones urbanas.

El presente estudio, se basa en una selección de aglomerados urbanos y municipios que alcanza los 277 casos en todo el país (ver anexo metodológico), cubriendo a unos 26,5 millones de personas (66% de la población argentina). El trabajo, a partir de indicadores de recursos, gastos, autonomía financiera, autofinanciamiento y resultado financiero, busca presentar los principales resultados de la situación fiscal municipal, teniendo en cuenta las distintas realidades regionales y de las distintas escalas de gobiernos locales.

2. LA CUESTIÓN FISCAL

En primer lugar, la distribución media global y evolución de ingresos y gastos por nivel de gobierno permite apreciar el peso de lo municipal:

CUADRO N°1
DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS POR NIVEL DE GOBIERNO / AÑOS 1993 Y 2013

NIVEL DE GOBIERNO	INGRESOS		GASTOS	
	1993	2013	1993	2013
NACIONAL	78%	80%	52%	58%
PROVINCIAL	16%	16%	39%	33%
MUNICIPAL	6%	4%	9%	9%

FUENTE: UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO (UNGS) Y SECRETARÍA DE ASUNTOS MUNICIPALES DE LA NACIÓN (SAM) (2015).

La participación de los municipios en el gasto público se ha mantenido constante. En materia de ingresos existió una merma considerable, por lo tanto, la dependencia de las transferencias de las otras jurisdicciones (Nación y Provincias) ha aumentado en forma sensible, como forma de compensar el desequilibrio entre ingresos y gastos. Los municipios pasaron de tener una autonomía financiera del 66% a una del 44%. Dicha realidad general contiene experiencias muy heterogéneas (Rezk y Abraham, 2013) de allí la importancia de dar cuenta de la situación en las distintas

regiones y para las diferentes escalas de aglomeración de la población.

Ello da cuenta del mayor protagonismo de los municipios en distintas funciones de gastos, que se corresponde con el hecho de que no ha disminuido la participación del nivel municipal en el gasto consolidado (del Estado argentino en todos sus niveles) en un período de fuerte incremento de la importancia del accionar estatal en la economía y de una mayor transferencia de recursos para cubrirlos. Es decir, en términos globales, el incremento en las funciones no ha sido cubierto con incrementos en las potestades tributarias locales o en las prácticas recaudatorias municipales.

CUADRO N°2
PRESIÓN FISCAL POR NIVEL DE GOBIERNO EN
PORCENTAJE DEL PBI. AÑOS SELECCIONADOS

NIVEL DE GOBIERNO	1993	1998	2003	2008	2013
Nacional	17,9%	17,1%	19,6%	26,3%	32,1%
Provincial	3,7%	3,9%	3,8%	4,4%	6,5%
Municipal	1,2%	1,3%	1,2%	1,0%	1,4%
Total	22,8%	22,3%	24,6%	31,7%	40,0%

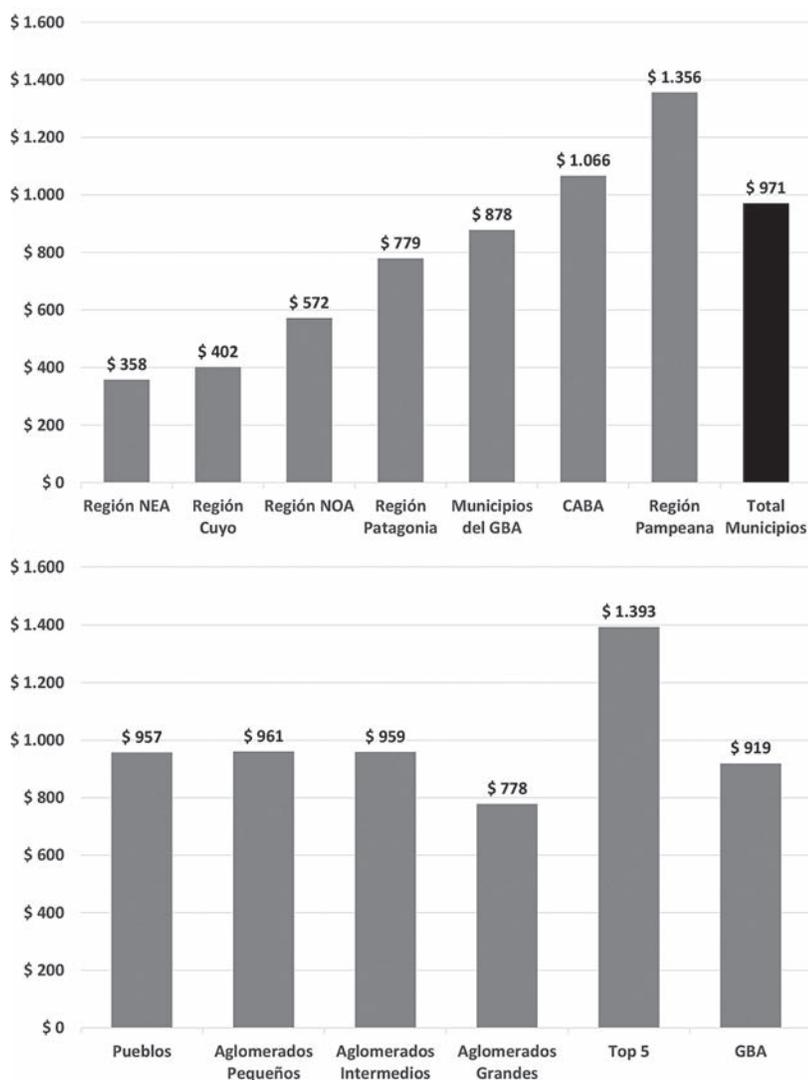
FUENTE: UNGS Y SAM (2015). NOTA: POR PRESIÓN FISCAL SE ENTIENDE LA RELACIÓN ENTRE LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS, TASAS, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES, EN RELACIÓN AL PBI.

La presión fiscal del total de las jurisdicciones municipales ha variado entre 1,0%-1,4% entre 1993 y 2013. Se nota un ascenso importante en los últimos cinco años, con un crecimiento del orden del 40% entre 2008 y 2013, que ha superado el registrado en la presión fiscal total (26%) y en la presión fiscal del Estado nacional (22%), en igual período.

Sin embargo, su participación en la presión fiscal consolidada (nacional, provincial y municipal) en 1993 representaba el 5,3% del total, cayendo en 2013 al 3,5%. Para recuperar un peso similar al del año 1993, la presión fiscal municipal debería incrementarse en un 50%, es decir, superando el 2% del PBI.

Explorar la presión fiscal del conjunto de tasas, derechos y contribuciones sobre la población da una idea aproximada del esfuerzo realizado por los ciudadanos para sostener los servicios públicos locales:

GRÁFICO N° 1. PRESIÓN FISCAL MUNICIPAL. RECAUDACIÓN TOTAL DE TASAS, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES, PER CÁPITA, EN PESOS. AÑO 2013



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS MUNICIPIOS.

NOTA: LOS DATOS DE CABA NO SE INCLUYEN EN GBA NI EN TOTAL MUNICIPIOS EN EL GRÁFICO POR REGIÓN Y SÍ SE INCLUYEN EN GBA EN EL GRÁFICO POR ESCALA POBLACIONAL.

NOTA: PUEBLOS: POBLACIÓN ENTRE 2.000 Y 50.000. AGLOMERADOS PEQUEÑOS: POBLACIÓN ENTRE 50.000 Y 100.000. AGLOMERADOS INTERMEDIOS: POBLACIÓN ENTRE 100.000 Y 300.000. AGLOMERADOS GRANDES: MUNICIPIOS DE AGLOMERADOS CON ENTRE 300.000 Y 700.000 HABITANTES. TOP 5: MUNICIPIOS DE AGLOMERADOS CON ENTRE 700.000 Y 1.500.000 HABITANTES. GBA: GRAN BUENOS AIRES. CABA: CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

En promedio, la población abona menos de tres pesos diarios per cápita por la totalidad de las tasas, derechos y contribuciones municipales. En el caso de los aglomerados entre 700.000 y un millón y medio de personas este indicador asciende a casi cuatro pesos diarios. El pago fiscal municipal per cápita aumenta claramente con el tamaño del municipio. Los habitantes de los grandes aglomerados urbanos del interior del país soportan una carga fiscal que es cerca del doble de la media nacional. Tal como sucede, por ejemplo, en los casos del Gran Córdoba (\$1.917) y del Gran Bahía Blanca (\$1.852).

3. LA COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

Los municipios argentinos, para el financiamiento de las políticas públicas, cuentan con una serie de recursos que provienen tanto de la propia recaudación de impuestos, tasas, derechos, contribuciones y otros como de distintas transferencias (corrientes y de capital), del Estado Nacional y de las provincias. Algunas transferencias son automáticas (como la coparticipación provincial y el Fondo Federal Solidario) y otras no automáticas.

CUADRO N° 3 ORIGEN DE LOS RECURSOS MUNICIPALES, CONSOLIDADO 23 PROVINCIAS, AÑO 2013

CONCEPTO	PARTICIPACIÓN
Tasas, derechos y contribuciones	35%
Otros recursos propios corrientes (impuestos, regalías y otros)	7%
Subtotal Recursos Propios Corrientes	42%
Recursos corrientes de origen nacional y provincial	48%
Total Recursos Corrientes	90%
Fondo Federal Solidario	2%
Otros recursos de capital	8%
TOTAL	100%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS MUNICIPIOS. NOTA: NO INCLUYE CABA.

Así, un 42% de los recursos corrientes municipales son propios (tasas, derechos y contribuciones, impuestos, regalías y otros) y, de ellos, más del 80% corresponden a la categoría de tasas, derechos y contribuciones. Con respecto a la potestad de los municipios para recaudar impuestos, sólo algunas provincias han transferido potestades impositivas a los municipios (quienes pueden así decidir cuánto se va a cobrar y a quien, y se quedan con

la totalidad del monto recaudado de los respectivos tributos), especialmente el impuesto a los automotores y el impuesto inmobiliario urbano:

CUADRO N° 4 POTESTADES TRIBUTARIAS DELEGADAS

PROVINCIAS	INGRESOS BRUTOS DIRECTO	INMOBILIARIO URBANO	INMOBILIARIO RURAL	AUTOMOTOR
Chaco	No	Si	No	Si
Chubut	Si	Si	Si	Si
Córdoba	No	No	No	Si
Corrientes	No	Si	No	Si
Formosa	No	Si	No	Si
Jujuy	No	No	No	Si
Neuquén	No	No	No	Si
Salta	No	Si	No	Si
Santa Cruz	No	Si	No	Si
Tierra del Fuego	No	Si	No	Si

FUENTE: UNGS Y SAM (2015).

En el resto del país, las potestades tributarias han sido retenidas por el nivel provincial de gobierno, independientemente de que algún tramo de ciertos impuestos pueda ser recaudado por los municipios, en nombre de las provincias.

Así, en la provincia de Buenos Aires no se ha producido una descentralización tributaria, sino una mera desconcentración de la función, donde los municipios recaudan, en nombre del gobierno provincial algunos tramos de diversos impuestos (pequeños contribuyentes de ingresos brutos, patentes de automotores de más de diez años de antigüedad e inmobiliario rural), pero la potestad sobre el impuesto (a quien y cuanto recaudar) la retiene el gobierno provincial. A su vez, los municipios bonaerenses transfieren lo recaudado al gobierno provincial, reteniendo para sí solamente un porcentaje menor, en concepto de comisión por el servicio de recaudación.

Por su parte, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires concentra potestades tributarias tanto del nivel provincial (impuestos a los ingresos brutos, inmuebles, automotores, sellos y otros) como del municipal (tasas por alumbrado, barrido y limpieza, por inspección de seguridad e higiene y otras tasas, derechos y contribuciones) sin que se haya producido en su territorio descentralización alguna (como podría suceder, por ejemplo, al descentralizarse a sus comunas alguna potestad sobre impuestos o tasas).

En cuanto a los recursos corrientes provenientes de otras jurisdicciones, los

más importantes son los que se reciben a través de los sistemas de coparticipación provinciales (Sanguinetti, Sanguinetti y Tommasi, 2001), ya que no existe coparticipación directa de Nación a municipios, sino que cada provincia coparticipa parte de sus recursos, entre los que se incluyen los recibidos en concepto de coparticipación federal de impuestos, con sus municipios. Cada provincia ha legislado acerca de la forma en que realiza tal distribución. Suele tratarse de una legislación antigua y con criterios de distribución poco racionales, tales como el reparto de una parte significativa de la coparticipación por partes iguales (sin atender las diferencias entre distintos territorios ni la heterogeneidad del colectivo municipal), gran peso de criterios devolutivos (que brindan más transferencias a los municipios con mayores recursos propios y, por ende, menor necesidad de asistencia financiera) y poca relevancia de criterios distributivos que son aquellos que buscan garantizar un piso de financiamiento, a partir de un enfoque de derechos que considera que es necesario garantizar un mínimo nivel de bienes y servicios públicos, sin importar el lugar de residencia de la población nacional (López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas, 2013). El peso relativo de estos distintos criterios en cada provincia, se detallan en el Cuadro N° 6.

Las principales dimensiones que se consideran en los regímenes de coparticipación (Porto, 1999) son: a) la masa coparticipable, que establece cuales son los ingresos a distribuir; b) la distribución primaria que define que parte de los ingresos quedan para la provincia y que parte se reparte a los municipios y c) la distribución secundaria donde se establece como se distribuyen los recursos asignados a los municipios entre todos ellos. Cuestiones que se observan en los Cuadros N° 5 y N° 6.

Como ya se ha mencionado, tres provincias (Jujuy, La Rioja y San Juan), no tienen vigente el régimen de coparticipación y, por lo tanto, distribuyen los recursos a través de leyes anuales específicas o mediante convenios. El resto de las provincias distribuyen a los municipios entre un 8% (San Luis) y un 30% (Tierra del Fuego) de lo que ellas reciben de la Coparticipación Federal de Impuestos. También distribuyen proporciones muy diferentes de sus ingresos tributarios propios (impuestos provinciales). Los porcentajes aquí fluctúan entre un 13% y un 32%. El dato desagregado por provincia se presenta en el Cuadro N° 5, mientras que en el Cuadro N° 6 se detallan los criterios que se utilizan en cada provincia para determinar cuánto le corresponde a sus municipios.

**CUADRO N° 5
DISTRIBUCIÓN PRIMARIA DE LA MASA COPARTICIPABLE
(PORCENTAJE QUE RECIBEN LOS MUNICIPIOS DE CADA TIPO DE RECURSO)**

PROVINCIAS	CFI	REGALIAS	IBB DIRECTO	IBB C.M.	INMOBILIARIO URBANO	INMOBILIARIO RURAL	AUTOMOTOR	SELLOS	OTROS	MEDIA	MEDIA TRIBUTOS
Buenos Aires	16,1%	N/A	16,1%	16,1%	16,1%	No	16,1%	16,1%	16,1%	16,1%	16,1%
Catamarca	8,5%	N/A	10%	10%	10%	10%	70%	No	No	19,8%	22%
Chaco	15,5%	N/A	15,5%	15,5%	No	No	No	15,5%	No	15,5%	15,5%
Chubut	10%	16%	No	No	No	No	No	No	No	13%	16%
Córdoba	20%	N/A	20%	20%	20%	20%	No	No	No	20%	20%
Corrientes	12%	N/A	12%	No	No	12%	No	12%	12%	12%	12%
Entre Ríos	12%	50%	Suma fija	Suma fija	24%	24%	60%	No	No	34%	39,5%
Formosa	12%	N/A	12%	12%	No	12%	No	12%	12%	12%	12%
La Pampa	10,7%	15%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	19,2%	20,3%
Mendoza	14%	12%	14%	14%	14%	14%	70%	14%	No	20,8%	21,7%
Misiones	12%	N/A	12%	12%	12%	12%	12%	No	No	12%	12%
Neuquén	15%	15%	15%	15%	15%	15%	No	15%	No	15%	15%
Río Negro	10%	10%	40%	40%	40%	40%	40%	No	40%	32,5%	35,7%
Salta	15%	20%	15%	15%	No	15%	No	15%	15%	15,7%	15,8%
San Luis	8%	N/A	16%	16%	16%	16%	16%	16%	No	14,9%	16%
Santa Cruz	11%	7%	40%	40%	No	No	No	40%	No	27,6%	31,8%
Santa Fe	13,4%	N/A	13,4%	13,4%	50%	50%	90%	No	20%	35,8%	39,5%
Sgo. del Estero	15%	N/A	25%	25%	25%	25%	40%	25%	25%	25,6%	27,1%
Tierra del Fuego	30%	20%	60%	60%	No	No	No	60%	No	46%	50%
Tucumán	16,5%	N/A	No	No	2%	2%	85%	No	No	26,4%	29,7%
Media	14%	18%	21%	22%	20%	19%	47%	22%	20%	22%	23%
Desvío estándar	0,05	0,13	0,13	0,14	0,13	0,12	0,29	0,14	0,09	0,09	

FUENTE: UNGS Y SAM (2015). NOTA: JUJUY, SAN JUAN Y LA RIOJA: REGIMENES QUE NO SE ENCUENTRAN EN VIGENCIA EN LA ACTUALIDAD.

CUADRO N° 6
DISTRIBUCIÓN PRIMARIA DE LA MASA COPARTICIPABLE
(PESO DE CADA CRITERIO DE REPARTO ENTRE MUNICIPIOS,
POR PROVINCIA)

	Buenos Aires	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	La Pampa	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Sgo del Estero	Tierra del Fuego	Tucumán
Población	35,96%	66,5%	80%	79%	98%		34%	40%	20%	65%		60%	40%	30%	80%	83,15%	40%	44%	8%	
Electores																5,85%				
Diferencia Poblacional con la Capital													10%							
Población Rural																			2%	
Distancia de la Capital															2,5%					
Inversa Población						2%														
Partes Iguales		18%	15%	20%	21%		36%	30%	5%	25%		5%	20%		15%	11%	30%	1%	44%	
Superficie	8,7%	1,5%																		
Recaudación Recursos Propios		3%	25%				25%	30%	40%			10%	40%				30%	50%	48%	
Recaudación Impuestos Provinciales									35%											
Gastos Corrientes														35%						
Gastos de Capital		3%																		
Gasto Total por habitante														35%						
Empleados Municipales		8%	60%																	1%
Prestaciones de Salud Municipales	37,13%																			
Necesidades Básicas Insatisfechas							5%								2,5%			1%		
Inversa Costo Salarial por habitante												15%								
Inversa Capacidad Contributiva	13,34%																			
Coefficientes Fijos	4,87%										10%	100%								100%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE CASAÑO Y AGÜERO (2008), PG. 26. NOTA: JUJUY, SAN JUAN Y LA RIOJA POSEEN RÉGIMENES QUE NO SE ENCUENTRAN EN VIGENCIA EN LA ACTUALIDAD.

Por último, existen normas específicas relativas a un tipo de transferencia automática de recursos de origen nacional a los municipios: el Fondo Federal Solidario (FFS). El FFS distribuye entre todas las provincias argentinas el 30% de la recaudación de las retenciones a las exportaciones de soja (cuyo monto total depende tanto del volumen exportado como del precio internacional). De lo recibido, los gobiernos provinciales se comprometen a destinar el 70% y a distribuir el 30% restante entre sus municipios, que también deben asignar dichos recursos al gasto de capital. Estas transferencias se caracterizan por no ser completamente de libre disponibilidad (en tanto deben dedicarse a erogaciones de capital y no pueden financiar gastos corrientes ni aplicaciones financieras), aunque brindan a los municipios amplios márgenes de maniobra, en tanto pueden decidir por sí mismos el destino de dichos fondos, siempre dentro de los gastos de capital. Así, en relación al universo de dichos tipos de gastos, el FFS presenta una relevancia significativa, que varía de acuerdo a la región y escala poblacional de los aglomerados urbanos, tal como puede apreciarse más adelante en el Retomando los asuntos más generales, para la muestra seleccionada, la composición de los recursos corrientes es la siguiente:

CUADRO N° 7 COMPOSICIÓN PROMEDIO DE LOS RECURSOS CORRIENTES MUNICIPALES, AÑO 2013

REGIÓN	TASAS, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES	IMPUESTOS	REGALÍAS	OTROS REC. CORRIENTES PROPIOS	RECURSOS NO PROPIOS (COPAR. Y OTROS)
Municipios del GBA	44%	0%	0%	5%	51%
Región Pampeana	41%	1%	0%	5%	53%
Región Cuyo	21%	0%	0%	5%	74%
Región NOA	27%	3%	0%	2%	68%
Región NEA	21%	7%	0%	3%	69%
Región Patagónica	22%	11%	10%	5%	52%
Total Municipios	38%	2%	1%	5%	54%
CABA	7%	81%	0%	3%	9%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS MUNICIPIOS. NOTA 1: MUNICIPIOS DEL GBA Y TOTAL MUNICIPIOS NO INCLUYE CABA. NOTA 2: EN ALGUNAS PROVINCIAS LOS MUNICIPIOS CONSIDERAN A LAS REGALÍAS COMO RECURSOS PROPIOS AUNQUE EstrictAMENTE SU PERCEPCIÓN ES UNA POTESTAD PROVINCIAL.

TAMAÑO	TASAS, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES	IMPUESTOS	REGALÍAS	OTROS REC. CORRIENTES PROPIOS	RECURSOS NO PROPIOS (COPAR. Y OTROS)
GBA	18%	56%	0%	3%	23%
Top 5	48%	2%	0%	6%	44%
Aglomerados Grandes	35%	3%	0%	4%	58%
Aglomerados Intermedios	38%	4%	3%	4%	51%
Aglomerados Pequeños	33%	2%	0%	6%	59%
Pueblos	25%	1%	1%	4%	69%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS MUNICIPIOS. NOTA: GBA INCLUYE CABA.

El análisis por región geográfica, permite apreciar, como en las regiones de Cuyo, NOA y NEA el nivel de dependencia de las transferencias nacionales y provinciales es muy elevado. Explica cerca de siete de cada diez pesos del total de recursos corrientes. Como contrapartida, en esas regiones, la recaudación de las tasas, derechos y contribuciones tiene una escasa incidencia en el total. El financiamiento a través de impuestos se focaliza en los municipios de la Patagonia (Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Neuquén), en el NEA (Chaco, Formosa y Corrientes), y en menor medida en el NOA (Salta y Jujuy). En la región Pampeana, sólo los municipios de Córdoba poseen estas facultades. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires financia nueve de cada diez pesos con sus impuestos y tasas, siendo su dependencia de las transferencias de otros niveles de gobierno (Nación) muy exigua.

La explotación de los bosques, el subsuelo o las aguas, conlleva a que los municipios perciben una parte de las regalías abonadas por el desarrollo de tales actividades (el resto lo retienen los gobiernos provinciales). Suelen ser recursos de libre disponibilidad, en los que la potestad tributaria es provincial, aunque se consideran recursos propios municipales. Este tipo

de financiamiento reviste particular importancia en la región Patagónica donde es relevante la extracción de petróleo y gas.

Bajo la denominación genérica de “Otros recursos corrientes propios” se engloba toda una serie de recursos corrientes tales como: el cobro de multas (por contravenciones, infracciones e incumplimientos fiscales), cánones (a la explotación de predios e instalaciones municipales), rentas de la propiedad (alquileres de bienes muebles e inmuebles, intereses por pagos retrasados de tributos municipales y otros activos financieros de los gobiernos locales), venta de bienes (producidos por el propio municipio) y servicios (como los prestados por medio de maquinaria vial municipal) e ingresos de operación (por ejemplo de teatros, cines y otros establecimientos deportivos, culturales y recreativos municipales, e incluso de empresas públicas municipales). Tanto en el corte regional o por tamaño su incidencia explica entre dos y cinco pesos de cada cien.

Cuando el corte es por tamaño poblacional, el peso de las transferencias de otras jurisdicciones es más significativo a medida que decrece la escala poblacional del municipio. A la inversa sucede con el peso de los recursos propios: adquiere más relevancia en los municipios de mayor tamaño o en los grandes centros urbanos. En este recorte, tanto los impuestos como las regalías, poseen una incidencia insignificante, con la sola excepción del GBA (si se incluye en el mismo a la CABA) dada la importancia de los impuestos, de nivel provincial, que percibe la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Vale recordar que el principal componente dentro de los recursos no propios corrientes viene dado por las transferencias que los municipios reciben en concepto de coparticipación provincial y regímenes conexos. La relevancia financiera de las transferencias no automáticas, corrientes, de origen provincial y nacional, es muy baja y generalmente tal tipo de recursos se vinculan a determinados programas sociales. En contraposición a ello, dentro de los recursos de capital, resulta preponderante el peso de las transferencias nacionales y provinciales, tanto automáticas (FFS) como no automáticas. La posibilidad de desagregar esas transferencias de capital no automáticas, resulta complejo de desarrollar, dada la poca información, apertura y disponibilidad de datos al respecto.

Ahora bien, resulta interesante observar la composición de la recaudación de las tasas, derechos y contribuciones, que constituyen más del 80% de los recursos corrientes propios de los municipios argentinos (el resto corresponde a impuestos, regalías y otros), según las diferentes regiones y escalas poblacionales, de modo tal de identificar los principales elementos y su importancia relativa.

CUADRO N° 8 COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE TASA, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES MUNICIPALES. AÑO 2013

REGIÓN	SERVICIOS GENERALES	SEGURIDAD E HIGIENE	RED VIAL MUNICIPAL	OTRAS TASAS, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES
Municipios del GBA	42%	39%	0%	19%
Región Pampeana	29%	39%	5%	27%
Región Cuyo	47%	27%	0%	26%
Región NOA	29%	50%	0%	21%
Región NEA	20%	42%	0%	38%
Región Patagónica	31%	34%	0%	35%
Total Municipios	34%	39%	3%	24%
CABA	64%	1%	0%	35%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS MUNICIPIOS. NOTA: MUNICIPIOS DEL GBA Y TOTAL MUNICIPIOS NO INCLUYE CABA.

TAMAÑO	SERVICIOS GENERALES	SEGURIDAD E HIGIENE	RED VIAL MUNICIPAL	OTRAS TASAS, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES
GBA	47%	29%	0%	23%
Top 5	31%	53%	0%	16%
Aglomerados Grandes	31%	44%	0%	25%
Aglomerados Intermedios	26%	39%	2%	33%
Aglomerados Pequeños	32%	32%	4%	32%
Pueblos	27%	17%	19%	37%

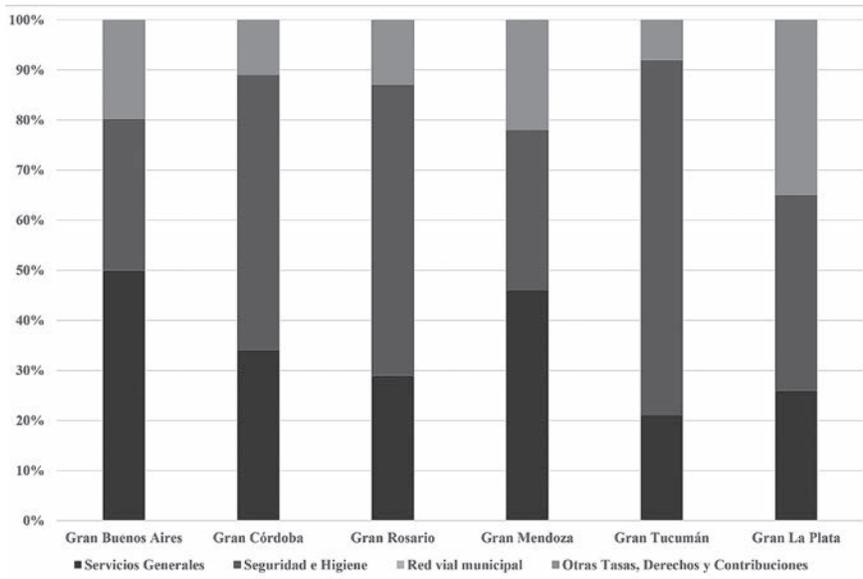
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS MUNICIPIOS. NOTA: GBA INCLUYE CABA.

Una primera observación indica que solamente dos tasas dan cuenta de un 60-80% de la recaudación total, salvo en los municipios de entre 2 mil y 50 mil habitantes, donde otras tasas, como las que se cobran por riego, servicios sanitarios y servicios asistenciales, tienen un peso relevante.

La tasa de servicios generales (TSG) comprende los cobros asociados a la prestación de los servicios de alumbrado público, barrido de calles, limpieza y conservación de la vía pública, así como también a la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos domiciliarios, entre otros asuntos menores. Tiene mayor importancia en los municipios del Gran Buenos Aires, Cuyo y la CABA. El diverso comportamiento en la TSG obedece, en principio, a por lo menos cuatro variables: el grado de desarrollo urbano y económico de cada municipio, la elección del criterio de base imponible (metro lineal de frente o valuación fiscal), la escala de alícuotas y la eficacia en materia de recaudación.

Mejorar la eficacia recaudatoria es una prioridad de cara a incrementar la capacidad de financiamiento de los municipios para proveer a la población de más y mejores bienes y servicios públicos locales. En tal sentido, el aná-

GRÁFICO N° 2 COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE TASAS, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES EN LOS PRINCIPALES AGLOMERADOS URBANOS. AÑO 2013



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS MUNICIPIOS. NOTA: GBA INCLUYE CABA.

lisis de los factores explicativos de los disímiles niveles de cobrabilidad que se verifican en el país, de los desafíos que esto entraña para la gestión municipal, y de los debates, propuestas y orientaciones de política en materia tributaria, no es posible expresarlo en pocas líneas, pero constituyen cuestiones de primer orden para el diagnóstico y desarrollo de los gobiernos municipales en el país.

La tasa por inspección de seguridad e higiene (TSeH) es un tributo que cobran los gobiernos locales en concepto de los servicios de inspección destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene en comercios, industrias y actividades de servicios o recreativas que se desarrollen en locales, establecimientos, oficinas o predios. Posee una alta relevancia en el NOA y NEA y en los dos aglomerados urbanos más importantes, decayendo su peso a medida que decrece el tamaño poblacional del municipio.

En los aglomerados urbanos de más de trescientos mil habitantes y en los municipios del GBA, la TSeH recauda entre cuatro y cinco de cada diez pesos de los recursos propios locales. En cambio, en la categoría de municipios más pequeños representa menos de dos de cada diez pesos. Al ser un gravamen asociado a la actividad comercial e industrial, su recaudación es mayor en aquellas ciudades donde estas actividades tienen mayor des-

pliegue y magnitud. Por esa razón en los municipios metropolitanos y en las grandes ciudades del NOA, NEA y la región Pampeana la tasa posee un peso relevante. En el caso de la CABA, su insignificante peso, es producto de que allí opera un tributo provincial de características similares a la tasa, como es el impuesto a los ingresos brutos.

Por lo mencionado, no es sorprendente que no exista homogeneidad dentro de cada región geográfica, ya que el peso relativo de la citada tasa en la composición de los ingresos municipales tiene estrecha relación con la escala poblacional del municipio, y tiene menos importancia la localización del mismo.

La tasa de conservación y mantenimiento de la red vial municipal (CRVM) se cobra por la prestación de los servicios de conservación, reparación y mejorado de calles y caminos terciarios. Adquiere gran importancia para los municipios de menor escala poblacional, en particular, en aquellos ubicados en la provincia de Buenos Aires. De allí, que en la única región que posee alguna significancia es en la Pampeana. Va decreciendo su peso a medida que aumenta el tamaño poblacional, siendo inexistente en los grandes aglomerados urbanos.

En el componente “Otras tasas, derechos y contribuciones” se encuentra una muy diversa cantidad de tributos que forman parte de los recursos de origen municipal, que en el promedio de los municipios del país totalizan un valor nada despreciable y engloban a servicios sanitarios, habilitaciones comerciales, seguridad ciudadana, derechos de publicidad y propaganda, construcción, espectáculos públicos, cementerio y oficina, entre otros.

En general, en las tasas, es habitual que no se tenga en cuenta (o se considere en forma muy indirecta o marginal) el costo del servicio individualmente recibido y se cobre a cada contribuyente en razón de su capacidad de pago (por ejemplo al tomar la valuación fiscal como base imponible de la tasa de servicios generales) o de su escala económica, cuando se considera el nivel de facturación de las personas físicas o jurídicas para determinar la tasa por inspección de seguridad e higiene (Macon, 2000).

Respecto al principio más amplio de que el monto total cobrado por cada tasa debe ser similar al costo del servicio que la misma pretende financiar, tampoco se cumple en la práctica, como ocurre en el caso de las dos principales tasas (servicios generales y seguridad e higiene), debido a que lo que suele cobrarse a los hogares no es poco habitual que resulte insuficiente para solventar los servicios de alumbrado, barrido y limpieza (a veces ni

siquiera alcanza para cubrir la recolección de los residuos sólidos urbanos o el alumbrado público), y lo que se extrae de la actividad económica en concepto de tasa por inspección de seguridad e higiene es regla que exceda largamente el gasto municipal por tal servicio.

4. EL GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

En 2013, en el total del país el gasto público municipal se componía de un 84% de gasto corriente y un 16% de gasto de capital. En relación al gasto corriente, en primer lugar, interesa conocer cuál es el peso que en los presupuestos municipales corresponde a los salarios de los trabajadores. Una extrema concentración en este tipo de erogación daría cuenta de una alta rigidez presupuestaria. En promedio el 57% se destinaba a salarios, como se puede apreciar en los siguientes cuadros:

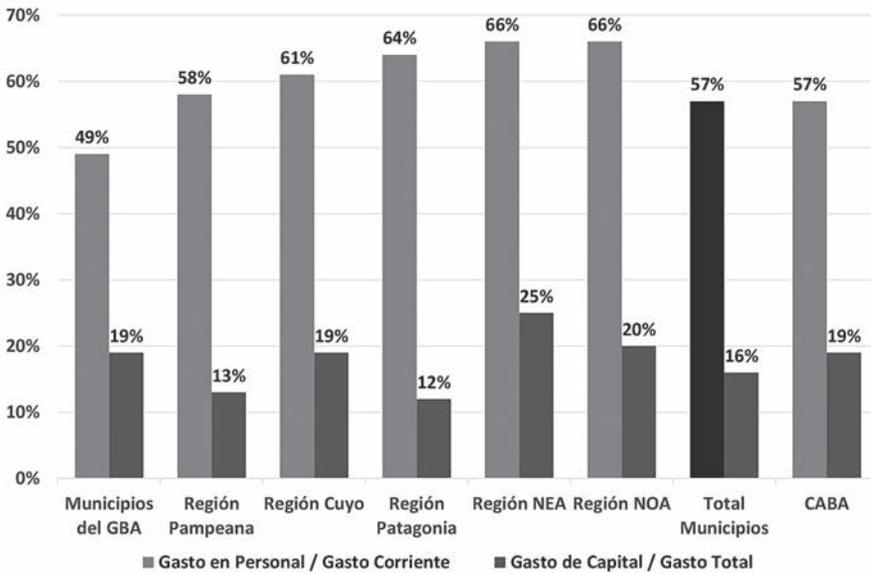
En términos dinámicos, tanto el peso del gasto de capital en el gasto total (16%), como del gasto en personal en el gasto corriente (57%), para el conjunto de los municipios del país, no ha sufrido grandes oscilaciones en las dos últimas décadas, más allá de una fuerte disminución (y recuperación posterior) como consecuencia de la crisis de 2001, según surge de los datos que publica la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, y que se remontan a 1993.

En relación al gasto en personal, en los municipios del GBA y la CABA es donde se presenta el guarismo más bajo, siendo casi diez puntos porcentuales menos que la media nacional. En las regiones de la Patagonia, NEA y NOA casi dos tercios del gasto corriente se destinan a salarios. Respecto al análisis por escala, el peso del gasto en personal resulta algo más bajo en los aglomerados de más de 700.000 habitantes y en los municipios bonaerenses que integran el GBA.

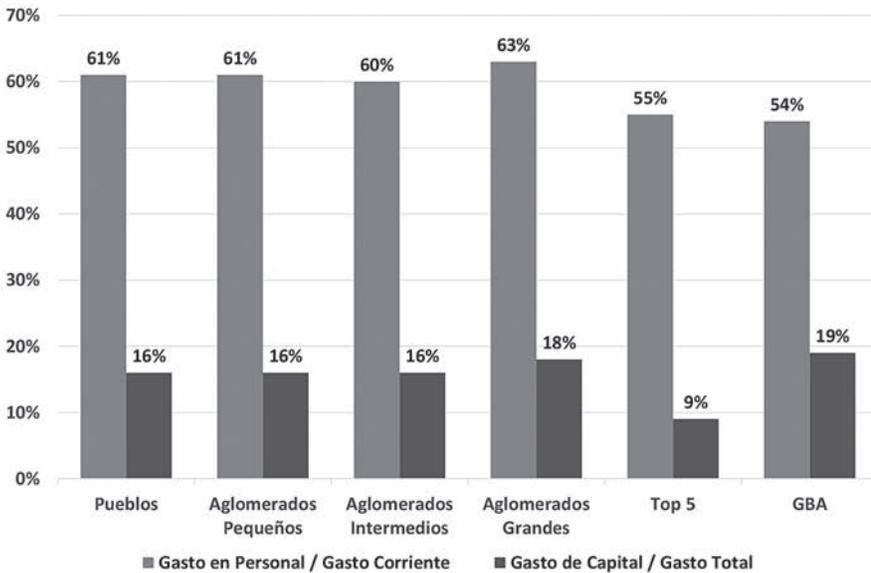
En relación a la inversión pública, identificada con los gastos de capital, y apreciada por su capacidad para transformar el territorio y mejorar las condiciones de vida de las comunidades, en el total del país el guarismo alcanza el 16% del gasto total. Se destacan por encima de esa cifra, los municipios del NOA y NEA.

Cuando el análisis es por corte poblacional, en casi todas las categorías el valor oscila entre el 16%-19%, salvo en los aglomerados urbanos de entre

GRÁFICO N° 3
COMPOSICIÓN DEL GASTO MUNICIPAL. PESO DEL GASTO EN PERSONAL EN EL GASTO CORRIENTE Y DEL GASTO DE CAPITAL EN EL TOTAL, POR REGIÓN Y TAMAÑO. AÑO 2013



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS MUNICIPIOS. NOTA: MUNICIPIOS DEL GBA Y TOTAL MUNICIPIOS NO INCLUYE CABA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS MUNICIPIOS. NOTA: GBA INCLUYE CABA.

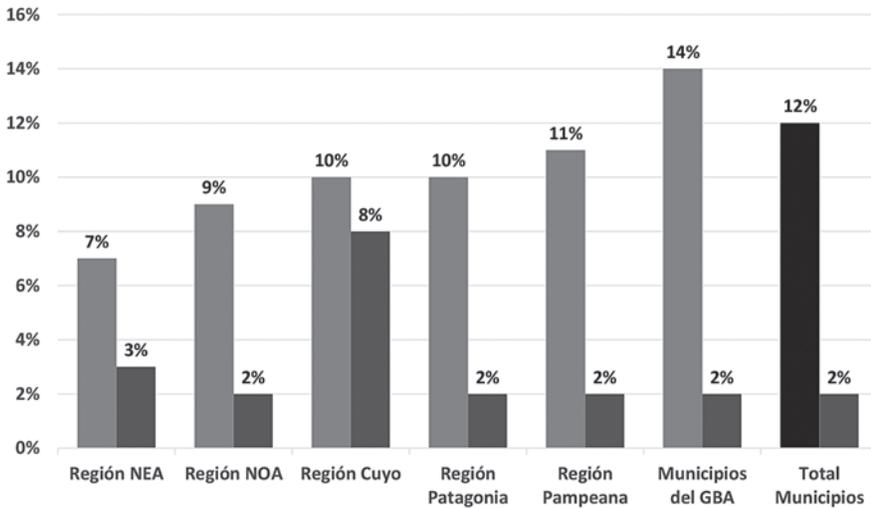
setecientos mil y un millón y medio de habitantes del interior del país que destinan solamente el 9% del gasto total a la inversión pública.

Respecto al gasto municipal por finalidad y función, los datos disponibles del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, que refieren al conjunto de municipios del país, corresponden al período 1980-2009. Atento a ello, no es posible dar cuenta acabadamente de lo acaecido en el último lustro, ni conocer o analizar la situación por región y escala poblacional.

No obstante, resulta de interés señalar que en el año 1980 los municipios argentinos destinaban más de un 85% de sus esfuerzos a cuatro funciones: un 38% de sus gastos a administración general, un 34% a servicios urbanos (recolección y disposición de residuos, alumbrado público, limpieza y mantenimiento de calles y espacios verdes, entre otros), un 8% a salud y un 6% a promoción y asistencia social. En 2009, si bien las mismas cuatro funciones seguían concentrando casi un 90% de los recursos municipales, su composición había variado significativamente. Así, las funciones más tradicionales, vinculadas con la labor administrativa (31%) y con los servicios urbanos (24%) habían perdido peso, a manos de un mayor desarrollo de servicios sociales, tanto salud (11%) como promoción y asistencia social (22%), lo que da cuenta de un creciente rol de los gobiernos municipales en el fomento al desarrollo comunitario y local.

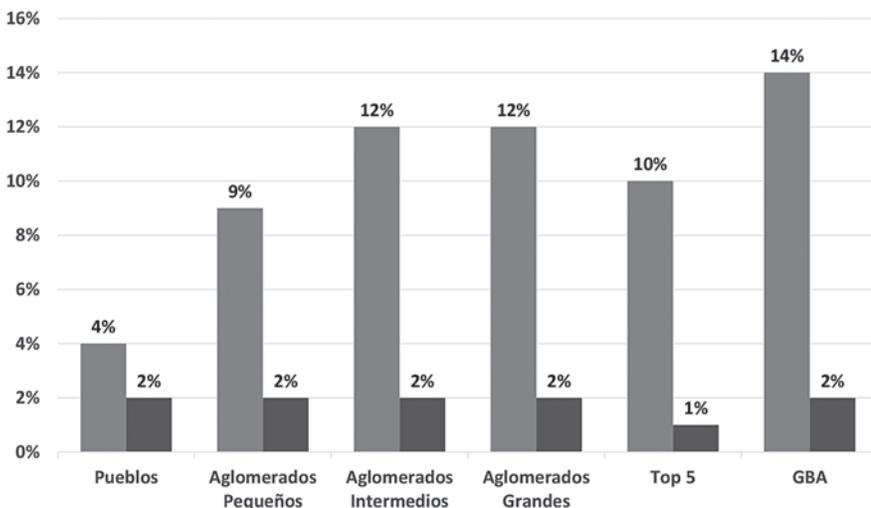
Dentro del gasto corriente, interesa observar, por su importancia, lo que ocurre con dos funciones claves: la recolección de residuos domiciliarios y el alumbrado público. En ambos casos constituyen actividades directamente relacionadas con la tasa de servicios generales (o alumbrado, barrido y limpieza).

GRÁFICO N° 4
COMPOSICIÓN DEL GASTO MUNICIPAL. PESO DEL GASTO EN RECOLECCIÓN DE RESIDUOS Y EN ALUMBRADO PÚBLICO EN EL GASTO CORRIENTE Y DEL GASTO DE CAPITAL EN EL TOTAL, POR REGIÓN Y TAMAÑO. AÑO 2013



■ Gasto en Recolección de Residuos / Gasto Corriente ■ Gasto de en Alumbrado Público / Gasto Corriente

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS MUNICIPIOS. NOTA: MUNICIPIOS DEL GBA Y TOTAL MUNICIPIOS NO INCLUYE CABA.



■ Gasto en Recolección de Residuos / Gasto Corriente ■ Gasto de en Alumbrado Público / Gasto Corriente

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS MUNICIPIOS. NOTA: GBA NO INCLUYE CABA, DADA LA NO DISPONIBILIDAD DE LOS RESPECTIVOS DATOS DE DICHA JURISDICCIÓN

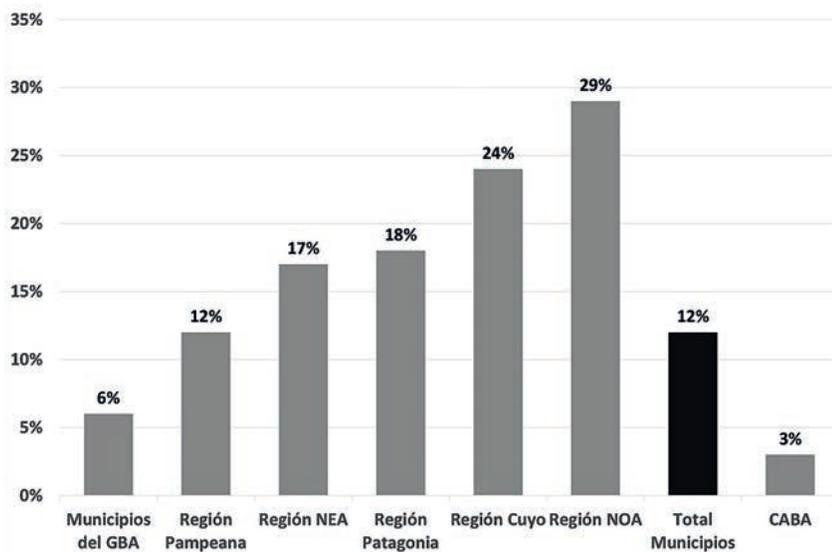
Puede apreciarse que particularmente en el GBA, el costo de los servicios de limpieza urbana, son particularmente importantes en los presupuestos municipales, ya que ocupan el 14% del gasto corriente. En cambio, el gasto en alumbrado público, en casi todas las regiones del país (excepto Cuyo) y en todos los tamaños poblaciones, representa entre 1%-3% del gasto corriente.

A su vez, dentro del gasto de capital, es interesante conocer la incidencia del Fondo Federal Solidario (FFS) en el sostenimiento de la inversión transformadora en el ámbito territorial. La importancia del FFS viene dada por el hecho de que se trata de la única transferencia de capital automática que reciben la totalidad de los municipios argentinos. A la vez que juega un rol relevante en el financiamiento de la inversión pública local, en tanto es el único recurso de tipo recurrente, que permite por su carácter afectado, establecer un piso para dicho tipo de erogación. Dado que los municipios, como ya se ha mencionado, reciben un 9% del total de la recaudación nacional por exportaciones de soja, el monto a percibir depende del volumen y precio de dichas exportaciones por lo que su crecimiento nominal año a año seguirá las fluctuaciones dichas variables.

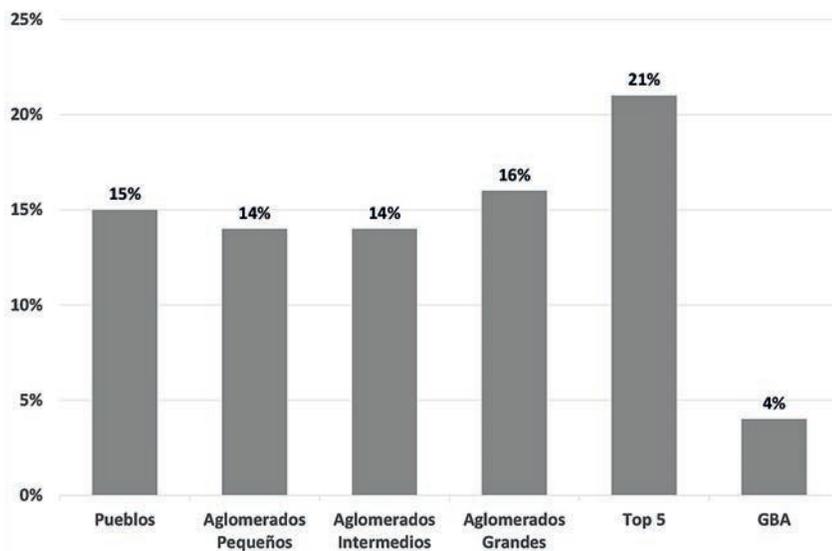
En promedio, el FFS financia un 12% de la inversión pública municipal, sin embargo el porcentaje de cobertura presenta contrastes cuando se lo evalúa en términos geográficos. Se destaca el carácter federal del Fondo, ya que contribuye a financiar una mayor parte de las erogaciones de capital en los municipios ubicados en las regiones más postergadas en términos de desarrollo económico, como ocurre en el NOA y Cuyo.

Respecto a la contribución por tamaño de municipio, se puede afirmar que el FFS cubre un séptimo del gasto de capital en los municipios que no son del GBA. A su vez, estas dos condiciones se retroalimentan, lo que se verifica, por ejemplo, en el hecho de que el FFS sostiene a cerca de un cuarto de la inversión pública municipal de los distritos con entre dos mil y cincuenta mil habitantes ubicados en Cuyo, NOA y NEA.

GRÁFICO N° 5 FONDO FEDERAL SOLIDARIO COMO PORCENTAJE DEL GASTO DE CAPITAL TOTAL, POR REGIÓN Y TAMAÑO. AÑO 2013



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS MUNICIPIOS. NOTA: MUNICIPIOS DEL GBA Y TOTAL MUNICIPIOS NO INCLUYE CABA.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS MUNICIPIOS. NOTA: GBA INCLUYE CABA.

5. LA COMPARACIÓN DEL GASTO PÚBLICO MUNICIPAL PER CÁPITA DE ARGENTINA CON OTRAS CIUDADES LATINOAMERICANAS

Una buena forma de analizar el alcance de la intervención de los estados locales argentinos, es comparar el gasto público municipal per cápita de Argentina con otras ciudades latinoamericanas (Porto, 2004). Para ello, se seleccionaron algunos aglomerados urbanos argentinos y de Brasil y Colombia, cuya información se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 9
COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE TASA, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES MUNICIPALES. AÑO 2013

MUNICIPIOS	AÑO DE INFORMACIÓN	GASTO PER CÁPITA EN US\$
Río de Janeiro (BR)	2011	1262
San Paulo (BR)	2011	811
Porto Alegre (BR)	2011	995
Recife (BR)	2011	670
Brasil (media nacional)	2011	705
Medellín (CO)	2012	929
Bogotá (CO)	2012	792
Colombia (media nacional)	2012	628
Gran Rosario (ARG) (1)	2013	705
Gran Córdoba (ARG) (2)	2013	666
Gran La Plata (ARG) (3)	2013	461
Gran Mendoza (ARG) (4)	2013	451
Gran Tucumán (ARG) (5)	2013	421
Gran Buenos Aires (sin CABA) (6)	2013	401
Argentina (media nacional)	2013	513

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DE MUNICIPIOS ARGENTINOS, IPEADATA EN BASE A DATOS DEL MINISTERIO DE FAZENDA DE BRASIL Y WWW.SIELOCAL.COM (COLOMBIA). NOTA: (1) GRAN ROSARIO: INCLUYE LOS MUNICIPIOS DE ROSARIO Y SAN LORENZO. (2) GRAN CÓRDOBA: INCLUYE LOS MUNICIPIOS DE CÓRDOBA, VILLA ALLENDE Y UNQUILLO. (3) GRAN LA PLATA: INCLUYE LOS MUNICIPIOS DE LA PLATA, ENSENADA Y BERISSO. (4) GRAN MENDOZA: INCLUYE LOS MUNICIPIOS DE MENDOZA, GODOY CRUZ, LUJÁN DE CUYO Y LAS HERAS. (5) GRAN TUCUMÁN: INCLUYE SOLAMENTE EL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE TUCUMÁN. (6) GRAN BUENOS AIRES: INCLUYE LOS 24 MUNICIPIOS DEL CONURBANO BONAERENSE, A SABER: TIGRE, FLORENCIO VARELA, LOMAS DE ZAMORA, AVELLANEDA, LA MATANZA, BERAZATEGUI, EZEIZA, SAN ISIDRO, ALMIRANTE BROWN, ESTEBAN ECHEVERRÍA, GRAL. SAN MARTIN, LANÚS, MALVINAS ARGENTINAS, MERLO, MORENO, MORÓN, QUILMES, TRES DE FEBRERO, SAN MIGUEL, JOSÉ C. PAZ, SAN FERNANDO, HURLINGHAM, ITUZAINGÓ Y VICENTE LÓPEZ.

Aún con la diferencia en el año para el que se cuenta con la información, los datos son reveladores. El gasto público per cápita en la media nacional de los municipios argentinos es un 22% inferior a los de sus pares colombianos y un 37% más bajo que sus homónimos brasileños. Sólo, Gran Córdoba supera a la media nacional de Colombia o se acerca a los valores de algunas de las otras ciudades (Recife).

Incluso, esa zona mediterránea argentina se destaca porque el guarismo supera entre un 44% y un 66% al resto de los aglomerados argentinos. En el resto de los casos, el valor per cápita es muy inferior a lo observado en otros

grandes aglomerados latinoamericanos. En una zona de profunda disparidad en términos de desarrollo económico y social, como es el Gran Buenos Aires (concentra el 24,72% de la población total argentina) el valor es el más bajo de todas las referencias e inclusive un 27,9% inferior a la media nacional argentina.

6. LA AUTONOMÍA FINANCIERA, EL AUTOFINANCIAMIENTO Y EL RESULTADO FINANCIERO

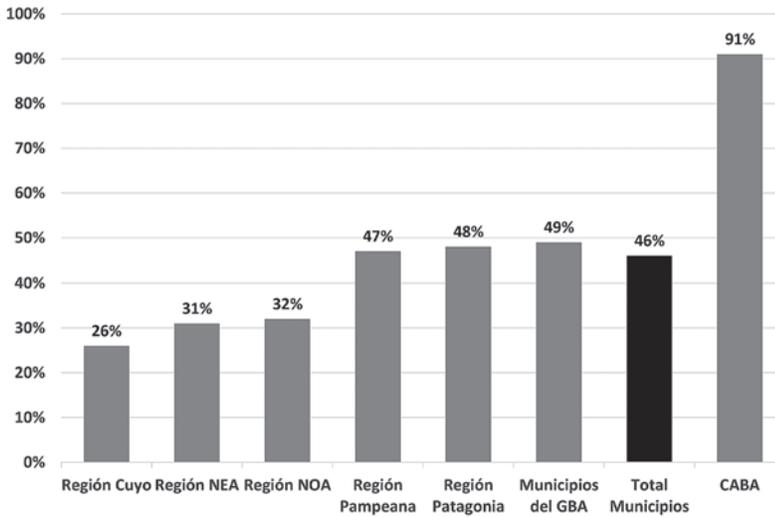
Un indicador de suma utilidad para apreciar la situación fiscal de los municipios argentinos es la “autonomía financiera”. Ella refiere a la proporción de los recursos corrientes de los municipios que corresponden a fondos de recaudación propia. En estos se incluyen a las tasas, derechos y contribuciones, así como también los impuestos de jurisdicción municipal y las regalías directamente percibidas por los municipios. Aquí, se incorporan además otros recursos propios, como los provenientes de rentas de la propiedad, ingresos de operación, venta de bienes y servicios y cobro de multas y cánones, entre otros. Metodológicamente, no se consideran los recursos de capital, debido al carácter no permanente que los mismos suelen exhibir, y además, porque pueden producir notables desvíos en determinados años, en especial cuando corresponden a recursos que financian obras de alto impacto económico.

En el promedio del país, los municipios recaudan menos de la mitad de los recursos corrientes con los que cuentan. Las regiones de Cuyo, NEA y NOA presentan guarismos muy por debajo de la media. En cambio, los municipios del GBA, la región pampeana y patagónica se ubican en torno al 47%-49%. Como se ha mencionada, la CABA, presenta un elevadísimo nivel de autonomía financiera.

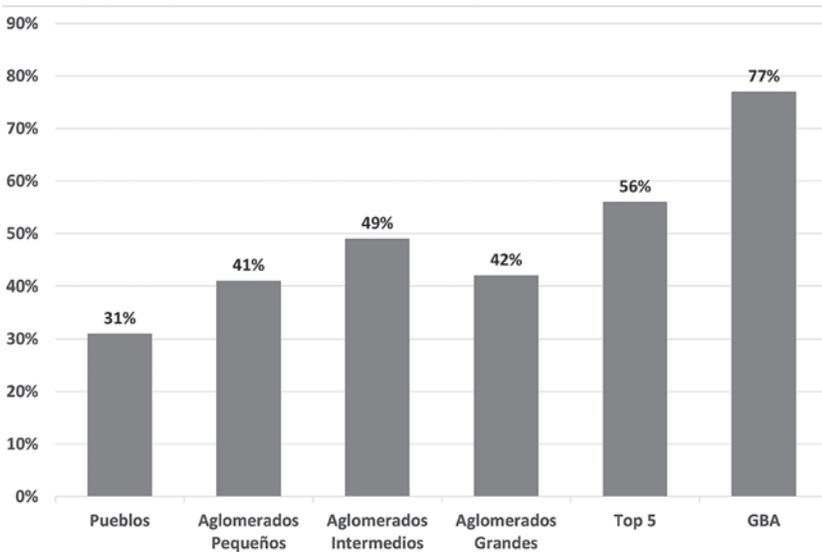
Cuando el corte es por el tamaño poblacional, son los municipios más pequeños los que presentan las peores cifras, demostrando un alto nivel de dependencia de los recursos de otras jurisdicciones. En cambio, con la excepción de los aglomerados urbanos de entre trescientos y setecientos mil habitantes, aquellas ciudades de mayor escala poblacional muestran los mejores indicadores, llegando incluso los grandes aglomerados del interior del país a financiar casi seis de cada diez pesos de sus ingresos fiscales totales.

Por último, el indicador de “resultado financiero” (Capello, Diarte y Freille, 2013), mide la relación entre el conjunto de recursos propios municipales

**GRÁFICO N° 6
AUTONOMÍA FINANCIERA. RECURSOS CORRIENTES PROPIOS
EN PORCENTAJE DE LOS RECURSOS CORRIENTES TOTALES,
POR REGIÓN Y TAMAÑO. AÑO 2013**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS MUNICIPIOS. NOTA: MUNICIPIOS DEL GBA Y TOTAL MUNICIPIOS NO INCLUYE CABA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS MUNICIPIOS. NOTA: GBA INCLUYE CABA.

(propios y por transferencias corrientes y de capital) y las erogaciones (corrientes y de capital).

CUADRO N° 10 RESULTADO FINANCIERO MUNICIPAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL. AÑO 2013

REGIÓN	RESULTADO FINANCIERO / GASTO TOTAL
Municipios del GBA	4%
Región Cuyo	-2%
Región NEA	1%
Región NOA	1%
Región Pampeana	-1%
Región Patagónica	0%
Total País	1%
CABA	-2%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS MUNICIPIOS. NOTA: MUNICIPIOS DEL GBA Y TOTAL MUNICIPIOS NO INCLUYE CABA.

TAMAÑO	RESULTADO FINANCIERO / GASTO TOTAL
GBA	0%
Top 5	-5%
Aglomerados Grandes	-1%
Aglomerados Intermedios	0%
Aglomerados Pequeños	1%
Pueblos	1%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS MUNICIPIOS. NOTA: GBA INCLUYE CABA.

Se advierte una situación global con un leve superávit financiero, para el conjunto de municipios que integran la muestra. Así, a nivel regional las situaciones observadas son de pequeños déficits y superávits. Entre los resultados financieros positivos se destacan los municipios del GBA y aquellos que oscilan entre una escala poblacional entre intermedia y menor. Entre los que presentan déficits, las situaciones más preocupantes corresponden a los grandes aglomerados urbanos, a Cuyo y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En cuanto al resultado primario (antes del pago de servicios e intereses de deuda), éste se ubica cerca del 1% de las erogaciones corrientes.

En fin, los municipios pequeños poseen menor autonomía fiscal, pero terminan siendo los que mejores resultados financieros presentan en todas las regiones, mientras que los medianos y grandes, salvo los del Gran Buenos Aires, se ven mayores déficits. Esto brinda un panorama acerca del sesgo que posee el sistema de transferencias interjurisdiccionales (coparticipación de impuestos), desde los gobiernos provinciales hacia los municipales. Vale recordar que dicho sesgo surge como consecuencia de la adopción de criterios de distribución que contemplan parámetros tales como partes iguales o superficie, beneficiando a los distritos menos poblados.

7. CONCLUSIONES

En nuestro país, el gasto consolidado municipal representa el 3,7% del PBI, mientras que los ingresos apenas alcanzan el 1,3% del PBI. Esto demuestra la incapacidad de los municipios argentinos para mantener sus funciones mediante sus propios recursos, y en contraposición, el nivel de dependencia que poseen de los aportes (coparticipación y transferencias específicas) realizados desde los otros niveles del Estado, que representan más de la mitad de los recursos con los que cuentan. Además, por las enormes diferencias y características de los gobiernos locales argentinos, se verifica una marcada heterogeneidad en materia fiscal entre las distintas ciudades (Caplan de Cohen, 2000), tanto en las regiones geográficas, como por el tamaño poblacional.

Entre un 60% y 80% de la recaudación propia de los municipios proviene de las tasas, derechos y contribuciones, de allí la importancia de estos tipos de instrumentos fiscales, aunque la distinción conceptual entre tasa e impuesto, ha sido desvirtuada en la práctica real. Dos tasas (servicios generales e inspección de seguridad e higiene), en el año 2013, representaron el 73% de la recaudación total de tasas, derechos y contribuciones, lo que demuestra la fuerte concentración recaudatoria existente. Pero, a su vez, conviven una enorme proliferación de tasas, derechos, contribuciones e impuestos que se combinan de múltiples formas y que hacen muy difícil encarar el diagnóstico y la mejora en la recaudación municipal desde una perspectiva global.

Las tasas de servicios generales y por inspección de seguridad e higiene no terminan de tener en cuenta en forma directa el costo del servicio individualmente recibido y se cobran a cada contribuyente, en buena medida, en proporción a su capacidad de pago (en la TSG al considerar la valuación fiscal como base imponible) o de su escala económica (cuando se considera el nivel de facturación de las personas físicas o jurídicas para determinar el valor del monto a abonar en concepto de tasa por inspección de seguridad e higiene).

Frente a un aumento de las funciones y las demandas ciudadanas y con la existencia de limitaciones en la mayoría de las legislaciones provinciales para el cobro de impuestos por parte de los municipios, las tasas, en la práctica, operan como una imposición a determinadas actividades, que los municipios explotan buscando algo que podríamos denominar "especialización funcional". En aquellos casos donde hay predominancia de una actividad económica, el peso de la tasa por inspección de seguridad e higiene, es la que tracciona la mayor cantidad de recursos para las arcas municipales. Algo similar ocurre en los municipios con caracte-

rísticas rurales, con la tasa para la conservación de la red vial municipal.

Un municipio moderno, con atribuciones y responsabilidades acordes a los procesos de descentralización ocurridos en las últimas décadas (Asensio, 2006) y que pueda acompañar el desarrollo de políticas de participación ciudadana que complementan a la democracia representativa, no puede estar limitado a un sistema de recaudación basado en el concepto tradicional de tasa. Al mismo tiempo no resulta conveniente sostener un entramado institucional basado en tal instrumento y que, en la práctica, ha sido completamente desvirtuado en la mayoría de los municipios, al menos claramente en los de mayor población.

El hecho de que en los municipios de mayor tamaño aumente la participación de la tasa por inspección de seguridad e higiene en la recaudación total, si bien puede ser un elemento auspicioso desde el punto de vista de la disponibilidad financiera, no resulta aconsejable en términos de la progresividad tributaria, ya que por sus características, se trata de una tasa trasladable al precio de los productos que terminando pagando los consumidores. En ese sentido, los aumentos de la recaudación basados en el valor de la propiedad como hecho imponible son menos trasladables y pueden ser objeto de una progresividad tributaria mucho más sencilla, más aun cuando se trabaja con alícuotas crecientes según el valor del bien.

En materia de gasto público per cápita, a la luz de lo que ocurre con otras ciudades latinoamericanas, los valores alcanzados en Argentina, resultan bajos, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo relativo. El gasto en personal y en servicios urbanos (recolección de residuos y alumbrado público) alcanza una magnitud, en la media nacional, superior al 70% de los gastos corrientes, dejando poco margen de maniobra e intervención en otras áreas importantes de la gestión pública local.

Con relación al gasto de capital, el aporte realizado por el Estado nacional a través del Fondo Federal Solidario (única transferencia automática y condicionada al financiamiento de inversión pública municipal) posee un nivel relevante en las regiones más postergadas del país. Por último, en general, el resultado financiero de los municipios argentinos presenta una situación equilibrada.

En definitiva, la política fiscal municipal debe lograr una mayor eficiencia y eficacia en la recaudación de los tributos municipales. Todo esto debe ir acompañado de reformas provinciales que doten a los municipios de un más amplio espacio de intervención fiscal que permita reducir su de-

pendencia de las transferencias de otras jurisdicciones, para con todo ello, obtener una provisión pública local de bienes y servicios, con un piso de homogeneidad en términos de calidad, cantidad y accesibilidad, en todo el territorio nacional.

8. ANEXO METODOLÓGICO

La selección abarcó a un total de 277 municipios con un umbral mínimo de población de 2.000 habitantes. Para definir a las regiones geográficas, los municipios se agruparon según el siguiente criterio:

- Región Pampeana: municipios de la provincia de Buenos Aires (excluidos los del Gran Buenos Aires), y a distritos de Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe.
- Región Cuyo: incluye a municipios de las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis.
- Región NOA: incluye a municipios de las provincias de Catamarca, La Rioja, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.
- Región NEA: incluye a municipios de las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones.
- Región Patagónica: incluye a municipios de las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Se clasificó a los municipios en:

- Municipios del Gran Buenos Aires: incluye los 24 municipios de la provincia de Buenos Aires que integran el AMBA.
- Aglomerado de más de 700 mil y menos de 1,5 millones de habitantes: incluye a municipios que forman parte de un aglomerado urbano con esa escala poblacional.
- Aglomerado de más de 300 mil y menos de 700 mil habitantes: incluye a municipios que forman parte de un aglomerado urbano con esa escala poblacional.
- Municipios entre 100 y 300 mil habitantes: aquellos cuya escala de población se encuentra en ese rango.
- Municipios entre 50 y 100 mil habitantes: aquellos cuya escala de población se encuentra entre esos valores.
- Municipios entre 2 y 50 mil habitantes: aquellos cuya escala de población se encuentra en ese rango.

Con el fin de dar cuenta de la representatividad del trabajo, se detallan en base a la clasificación descripta y por región geográfica los municipios se-

leccionados cuyos datos e información forman parte del presente estudio:

Municipios del Conurbano (24)

Tigre, Florencio Varela, Lomas de Zamora, Avellaneda, La Matanza, Berazategui, Ezeiza, San Isidro, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Gral. San Martín, Lanús, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, Tres de Febrero, San Miguel, José C. Paz, San Fernando, Hurlingham, Ituzaingó y Vicente López.

Municipios de Aglomerados Urbanos de entre 700.000 y 1.500.000 Habitantes (13)

Región Pampeana (8): Córdoba, Rosario, Unquillo, Villa Allende, San Lorenzo, La Plata, Berisso y Ensenada.

Región Cuyo (4): Las Heras y Mendoza, Godoy Cruz y Luján de Cuyo.

Región NOA (1): San Miguel de Tucumán.

Municipios de Aglomerados Urbanos de entre 300.000 y 700.000 habitantes (20)

Región Pampeana (4): Santa Fe, Recreo, Bahía Blanca y General Pueyrredón.

Región Cuyo (5): Pocito, Rawson, San Juan, Rivadavia y Santa Lucía.

Región NOA (4): Salta, Santiago del Estero, San Salvador de Jujuy y Palpalá.

Región NEA (5): Corrientes, Posadas, Resistencia, Fontana y Puerto Vilelas.

Patagonia (2): Neuquén y Cipolletti.

Municipios de entre 100.000 y 300.000 habitantes (20)

Región Pampeana (12): San Nicolás de los Arroyos, Tandil, Pergamino, Río Cuarto, Concordia, Paraná, Santa Rosa, Pilar, Escobar, Luján, Olavarría y Zárate.

Región Cuyo (3): San Martín, San Rafael y San Luis.

Región NOA (2): San Fernando del Valle de Catamarca y La Rioja.

Región NEA (1): Formosa.

Región Patagonia (2): Comodoro Rivadavia y San Carlos de Bariloche.

Municipios de entre 50.000 y 100.000 habitantes (29)

Región Pampeana (23): Chivilcoy, Azul, General Rodríguez, Necochea, Cañuelas, Villa Carlos Paz, Villa María, Gualeguaychú, Concepción del Uruguay, Reconquista, Venado Tuerto, Rafaela, General Pico, Junín, Coronel Rosales, Campana, La Costa, Marcos Paz, Mercedes, Presidente Perón, San Pedro, San Vicente y Tres Arroyos.

Región NOA (1): Orán.

Región NEA (3): Goya, Clorinda y Oberá.

Región Patagonia (2): General Roca y Ushuaia.

Municipios de entre 2.000 y 50.000 habitantes (171)

Región Pampeana (121): Lincoln, Lobos, Pehuajó, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Patagones, General Belgrano, General Madariaga, Lobería, Mar Chiquita, Pinamar, Rivadavia, San Antonio de Areco, Castelli, Florentino Ameghino, Punta Indio, Tapalqué, Tres Lomas, General Pinto, Guamini, Laprida, Pila, Monte Hermoso, Adolfo Alsina, Adolfo Gonzales Chaves, Alberti, Arrecifes, Ayacucho, Balcarce, Baradero, Benito Juárez, Bolívar, Bragado, Brandsen, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Chacabuco, Chascomús, Colón, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Corones Suárez, Daireaux, Dolores, General Alvarado, General Alvear, General Arenales, General Guido, General Lamadrid, General Las Heras, General Lavalle, General Paz, General Viamonte, Hipólito Yrigoyen, Las Flores, Leandro N. Alem, Magdalena, Maipú, Monte, Navarro, Nueve de Julio, Pellegrini, Puán, Ramalla, Rauch, Rojas, Roque Pérez, Saavedra, Saladillo, Salliqueló, Salto, San Andrés de Giles, San Cayetano, Suipacha, Tornquist, Trenque Lauquen, Veinticinco de Mayo, Villa Gesell, Villarino, Jesús María, Río Tercero, Bell Ville, Almafuerde, Leones, Oliva, Villa Nueva, Corral de Bustos, Cosquín, Alejandro Roca, Etruria, Noetinger, Tancacha, Tanti, Villa del Totoral, Chajarí, Villaguay, Colon, La Paz, San Salvador, Villa Elisa, Cerrito, Urdinarrain, Libertador San Martín, Basavilbaso, Esperanza, Las Parejas, Rufino, Sunchales, Cañada de Gomez, El Trébol, San Genaro, General Acha, Toay, Ingeniero Luiggi, Gualeguay, Victoria, Nogoyá, Exaltación de la Cruz, General Villegas, Colonia Caroya y La Falda.

Región Cuyo (4): Santa Rosa, La Paz, Veinticinco de Mayo y Caucete.

Región NOA (15): Chilecito, Angel Vicente Peñaloza, Belén, Huillapima, El Carmen, Palma Sola, San José de Metán, Las Lajitas, General Güemes, Rosario de la Frontera, Rosario de Lerma, Termas de Río Hondo, Añatuya, Gobernador Luis G. Pinto y Tafí del Valle.

Región NEA (17): General San Martín, Juan José Castelli, Machagai, Miraflores, Taco Pozo, Colonia Elisa, Bella Vista, Curuzú Cuatiá, Mercedes, Ituzaingó, Perugorria, San Vicente, 25 de Mayo, Capioví, Colonia Aurora, Panambí y San Antonio.

Región Patagonia (14): Cinco Saltos, Allen, Ingeniero Jacobacci, Centenario, Zapala, Plaza Huincul, San Martín de los Andes, Villa La Angostura, Gobernador Costa, Las Heras, Puerto San Julián, Tolhuin, Junín de los Andes y Rawson.

La representatividad de la muestra para cada categoría de análisis ha sido la siguiente:

GBA (con CABA): incluye un 32 % de la población nacional. Cobertura de la muestra: 100% de la población.

Top 5: incluye un 13 % de la población nacional. Cobertura de la mues-

tra: 81 % de la población.

Aglomerados Grandes: incluye un 11 % de la población nacional. Cobertura de la muestra: 91% de la población.

Aglomerados Medianos: incluye un 8% de la población nacional. Cobertura de la muestra: 97% de la población.

Aglomerados Pequeños: incluye un 8% de la población Nacional. Cobertura de la muestra: 68% de la población.

Pueblos: incluye 24% de la población nacional. Cobertura de la muestra: 18% de la población.

Para obtener la información fiscal, se trabajó fundamentalmente con el presupuesto ejecutado de recursos y gastos del año 2013 (cuenta de cierre). Las principales variables utilizadas fueron:

- Recursos corrientes (impuestos, regalías y tasas, entre los que se distinguen los principales: servicios generales, seguridad e higiene, conservación de la red vial municipal; así como también recursos corrientes provenientes de otros niveles de gobierno).
- Recursos de capital (entre estos se pueden diferenciar los provenientes del Fondo Federal Solidario).
- Gastos corrientes (se puede identificar el gasto en personal y en intereses de la deuda).
- Gastos de capital.
- Resultado financiero.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute*

Agüero Heredia, Amanda y Jan Casaño, Rosana (2009). "Los regímenes de coparticipación provincial de impuestos a los gobiernos subnacionales". Ponencia presentada en el X Seminario Red Muni: "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los municipios". Salta.

Agüero Heredia, Amanda y Jan Casaño, Rosana (2009a). "La autonomía económico-financiera legal versus la real en los gobiernos subnacionales". *Trimestre Fiscal*. N.º 91, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. México D. F., pp. 255-288.

Asensio, Miguel (2006). *La descentralización fiscal en el cono sur y la experiencia internacional. Análisis comparado y opciones*. Osmar D. Buyatti Editorial. Buenos Aires.

Capello, Marcelo, Diarte, Gustavo y Freille, Sebastián (2013). "Finanzas Municipales 1993-2010 en el contexto del Federalismo Fiscal Argentino". Ponencia presentada en las IIas. Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local. Universidad Nacional de La Plata (UNLP). La Plata, Argentina.

Caplan de Cohen, Norma (2000). "La clave de las finanzas municipales". *Enoikos*, N° 16, pp. 65-76.

Iturburu, Mónica (2000). *Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires.

López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos; Mangas, Martín y Grinberg, Irene (2013). *La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.

López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos y Mangas, Martín (2014). *Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina. Últimos treinta años: más regresividad, menos equidad*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.

Macon, Jorge (2000). "El federalismo fiscal y su financiación". *Enoikos*, N° 16. UBA, pp. 57-64.

Martino, Guadalupe; Romero, Francisco y Cadelli, Elena (2012). "Los sistemas tributarios municipales de la provincia de Buenos Aires". Documento de Trabajo N.º 03/2012. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2011). *La autonomía de los municipios argentinos*. Cuadernos de Economía N.º 56. La Plata.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014). *Municipios de la provincia de Buenos Aires. Evolución de la situación económico-financiera 2007-2013*. La Plata.

Porto, Alberto (1999). "Preguntas y respuestas sobre Coparticipación Federal de Impuestos". Documento de Trabajo N° 17. UNLP. La Plata.

Porto, Alberto (2004): "Finanzas Públicas Locales en la Argentina". Documento de Trabajo N° 57. UNLP. La Plata.

Rezk, Ernesto y Abraham, María (2013). "El desempeño de la autonomía económico-financiera de los gobiernos municipales en la provincia de Córdoba". Ponencia presentada en las IIas. Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local. UNLP. La Plata, Argentina.

Sanguinetti, Pablo; Sanguinetti, Juan y Tommasi, Mariano (2001): *La conducta fiscal de los gobiernos municipales en la Argentina: los determinantes económicos, institucionales y políticos*. UNLP. La Plata.

Universidad Nacional de General Sarmiento y Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Buenos Aires.



RESEÑA DEL LIBRO “EL GIRO A LA IZQUIERDA: LOS GOBIERNOS LOCALES DE AMÉRICA LATINA”

Carrión, Fernando y Ponce, Paúl (coords.) (2015). El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina. Quito: FES-ILDIS/Quinta Avenida Editores, 467 páginas.

El llamado “giro a la izquierda” en América Latina, ahora en aparente proceso de reflujó, ha sido pensado en clave fundamentalmente nacional para dar cuenta de la sucesión de victorias presidenciales alcanzadas por partidos y movimientos progresistas durante la primera década del siglo XXI. Por el contrario, el correlato de este proceso sociopolítico a nivel local no ha despertado mayor interés analítico, siendo relegado a un segundo plano frente al alcance de los cambios impulsados desde el Estado nacional. Esta obra colectiva busca, precisamente, compensar este desequilibrio.

Este libro es el producto del trabajo colaborativo desarrollado por un amplio y diverso grupo de académicos durante más de tres años. Este esfuerzo fue coronado por un seminario internacional coorganizado por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador (FLACSO Ecuador), realizado en Quito en julio de 2014. En esta obra se recogen las versiones corregidas de las ponencias presentadas en dicho evento.

La pregunta que guía y articula el texto es simple: ¿qué se considera un gobierno local de izquierda? Aunque el debate se teje en torno a los factores

comunes determinantes del avance de la izquierda en los gobiernos locales de la región, los trabajos incluidos permiten evidenciar la diversidad de procesos, agendas y resultados ofrecidos por las distintas experiencias. La brecha entre lo teórico-general y lo empírico-particular se refleja en la propia estructura del libro, compuesta por seis secciones y 16 artículos. Mientras la primera parte se limita a introducir la obra, la segunda incorpora una perspectiva general sobre la proliferación de gobiernos progresistas a nivel local, discutiendo las principales variables que han incidido en su evolución durante los últimos 25 años. Esta panorámica global sirve para introducir el estudio de casos específicos. En la tercera sección se incluyen casos nacionales y de la cuarta a la sexta parte se coloca el foco sobre casos locales, agrupados por su antigüedad relativa (casos pioneros y casos recientes) y su relevancia política y territorial (ciudades más grandes).

La diversidad de objetos de estudio se refuerza con la heterogeneidad de enfoques analíticos y abordajes metodológicos adoptados por los autores. A nivel teórico, variables políticas e institucionales clásicas como la institucionalización de los partidos, el grado de descentralización política y la reforma de los marcos constitucionales y legales, se combinan con variables de tipo sociopolítico -la renovación ideológica, la desigualdad urbana, la capacidad organizativa de la sociedad civil y el arraigo de tradiciones clientelares o corporativistas-, para dar cuenta del surgimiento, desarrollo y desempeño de los proyectos progresistas en el ámbito local. En estos trabajos, el fenómeno de estudio (gobierno local de izquierda) asume distintas posiciones analíticas, bien como factor explicado, resultado de otros fenómenos, bien como factor explicativo, generador de determinados efectos.

Las diferencias metodológicas también son dominantes. Los trabajos recogidos abarcan desde estudios de muchos casos durante períodos extensos, elaborados en función de evidenciar correlaciones, hasta estudios longitudinales meramente descriptivos, enfocados en las trayectorias de casos únicos, pasando por trabajos que, si bien se enfocan en un solo caso, parten de planteamientos teóricos más o menos explícitos. En general, los diseños son fuertemente dependientes de dos tipos de información: la vinculada a los resultados electorales y la relativa al contenido, carácter y resultados de las políticas y programas gubernamentales.

En el capítulo introductorio, Carrión y Ponce advierten de la complejidad de analizar las agendas, procesos y resultados de los gobiernos locales progresistas en la región, poniendo en guardia contra posturas generalizantes y lineales. Para estos autores, el análisis debe partir de la constatación de la contradicción constitutiva que atraviesa a las ciudades latinoamericanas,

abierta entre el avance de la democracia a nivel local y la implantación profunda de una lógica urbana neoliberal. En la arena constituida entre estos dos polos intervienen los gobiernos progresistas.

La segunda parte está compuesta por sendos trabajos panorámicos de Fernando Carrión y Benjamin Goldfrank, dedicados a esclarecer si efectivamente se ha producido un giro a la izquierda a nivel local, cuál ha sido su magnitud y qué implicaciones ha tenido. A través de un análisis de la dinámica político-electoral de las 63 ciudades latinoamericanas de más de 1 millón de habitantes durante el período 1980-2014, Carrión evidencia la existencia de una relación entre la concentración poblacional y el avance progresista: a mayor tamaño de los centros urbanos, mayor proporción de gobiernos de izquierda. Más allá de esta correlación, el autor reconoce que la nota dominante en estas experiencias gubernamentales ha sido la heterogeneidad, visible en términos de períodos, tipos de relación local-nacional y grados de continuidad.

Tanto Carrión como Goldfrank coinciden en diferenciar dos momentos del giro a la izquierda. El primero, desplegado desde mediados de los 80 hasta fines de los 90, se caracteriza por la fuerte presencia de estructuras partidistas y la prioridad atribuida al fortalecimiento de la sociedad civil. El segundo, producido desde comienzos del siglo XXI en el marco de los triunfos nacionales de la izquierda, está marcado por una gobernabilidad tensa y problemas de sintonía social, en parte derivados del énfasis en la municipalización de las directrices centrales de gobierno.

Goldfrank avanza sobre esta idea para argumentar su hipótesis, según la cual la capacidad de desarrollar alternativas locales durante la década de 1990 fue determinante para que la izquierda sobreviviera al auge neoliberal y alcanzara cotas de poder nacional a partir del cambio de siglo. Los ensayos de la primera "ola", si bien fueron diversos en su capacidad de enfrentar retos comunes como los planteados por la resistencia de los partidos tradicionales y la exigua capacidad de gasto municipal, fueron fundamentales para crear una imagen renovada de la izquierda. Esta imagen habría sido clave en la construcción de los proyectos nacionales progresistas, cuyo éxito ha introducido nuevos desafíos sobre la autonomía y el carácter participativo de las prácticas locales.

En la tercera parte se abordan tres experiencias nacionales para analizar los dilemas sugeridos por Goldfrank en torno a la gestión de la relación local-nacional en contextos de coincidencia ideológica. En las experiencias de Brasil, Nicaragua y Ecuador son visibles tensiones que se superponen:

entre la transformación sociourbana y la reproducción del modelo de ciudad neoliberal; entre la autonomía y la cooptación de la participación; entre la homogeneización nacional y la preservación de las identidades locales. A este respecto, Lina Magalhaes evalúa críticamente el avance local del Partido de los Trabajadores (PT) tras la democratización brasileña, cuestionando la “mitificación” del “modo petista de gobernar”, detrás del cual se escondería un proyecto neoliberal de ciudad. Armando Chaguaceda analiza la constitución del Poder Ciudadano nicaragüense como la expresión de un modelo de participación de acompañamiento partidista y paragubernamental, derivado de la visión hegemónica dominante en el proyecto político del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Finalmente, Sebastián Mantilla Bacca vincula el giro a la izquierda en Ecuador a la imposición de una lógica de nacionalización de la política, la cual, si bien avanzó durante el primer ciclo de la Revolución Ciudadana, ha empezado desde 2014 a dar señales de agotamiento.

La cuarta sección incluye estudios de las experiencias precursoras de Lima, Porto Alegre, Rosario y Montevideo, todas asociadas con innovaciones políticas emblemáticas aunque divergentes en su capacidad de superar el reto de la continuidad. José Incio y Manuel Dammert analizan el desempeño electoral de la izquierda en Lima Metropolitana entre 1980 y 2010 para evidenciar la existencia de una trayectoria de éxito-retroceso-recuperación asociada a la volátil dinámica política peruana. Por su parte, Luciano Fedozzi, en línea con Magalhaes, rediscute el “modo petista de gobernar” a partir de la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre. La dinámica de estancamiento y retroceso de esta política y su pérdida de centralidad en las administraciones del PT serían evidencias para el autor del desplazamiento de la participación popular como corazón del proyecto contrahegemónico petista. Oscar Madoery ofrece otro balance crítico, en su caso sobre la política de desarrollo local implementada en Rosario entre 1995 y 2013. Esta práctica habría degenerado, argumenta Madoery, transformándose de un proyecto político centrado en el valor público de lo local a un modelo mercantilista, dominado por intereses corporativos privados. Finalmente, Altaïr Magri evalúa la dilatada experiencia del Frente Amplio (FA) en Montevideo, destacando la capacidad que ha tenido el gobierno local de producir innovaciones institucionales como la descentralización participativa, la planificación territorial y la priorización del gasto social, las cuales han terminado por permear en la agenda nacional.

La quinta parte abarca estudios de casos más recientes como los de Bogotá, Quito y La Paz. Estas capitales andinas han enfrentado tensiones comunes asociadas a la gestión del proyecto local frente a divisiones internas, dis-

putas interpartidarias y avances de perspectivas políticas nacionalizantes. Sergio García estudia el caso bogotano, destacando el efecto que han tenido sobre las administraciones progresistas los fuertes desacuerdos y divisiones ocurridas en el seno del Polo Democrático Alternativo (PDA). En la misma clave que Mantilla Bacca, Felipe Burbano analiza la experiencia de gobierno de Alianza PAIS iniciada en Quito en 2009, enfatizando la fuerte impronta recentralizadora y nacionalizante que se impuso sobre el desarrollo de un proyecto autónomo local. Moira Zuazo, finalmente, repasa el proceso de emergencia y consolidación del Movimiento Sin Miedo (MSM) en la vida política paceña. La divergencia entre la identidad urbano-ciudadana del MSM y la rural-simbólica del MAS explicaría a juicio del autor la fractura de la alianza entre ambos movimientos.

La última sección, dedicada a revisar el desempeño progresista en las grandes ciudades, abarca estudios sobre Ciudad de México, Sao Paulo y Santiago de Chile. Lucía Álvarez y Alicia Ziccardi ofrecen un balance de los avances y desafíos de los sucesivos gobiernos de izquierda en la capital mexicana, destacando como su principal logro la construcción de un enfoque de derechos de ciudadanía en la gestión local e identificando entre sus deudas pendientes la institucionalización de la descentralización municipal y el afianzamiento de la participación. Erminia Maricato evalúa la política urbana del PT brasileño, con especial énfasis en el caso de Sao Paulo. La paradoja petista residiría para la autora en que la conquista del gobierno federal ha venido acompañada por un afianzamiento de las lógicas mercantiles y la desigualdad territorial en las ciudades. Finalmente, Danae Mlynartz aborda la experiencia santiaguina a la luz del avance de la izquierda en las elecciones locales de 2012. La autora es pesimista sobre la posibilidad de que se generen cambios tangibles, reconociendo como principales lastres la debilidad institucional, la fragmentación y la centralización que afectan a la capital chilena.

La diversidad de casos, enfoques y problemáticas abordadas en la obra ofrece un rico contraste de las trayectorias, desempeños y retos que han caracterizado a los gobiernos locales progresistas de la región. Gracias a la heterogeneidad de las lecturas ofrecidas por los autores -diversas incluso en sus posturas más benevolentes o más críticas hacia las fuerzas progresistas-, el texto previene contra las perspectivas generalizantes y simplificadoras. En realidad, las distintas propuestas analíticas incorporadas en esta obra confluyen de manera más o menos explícita en torno a una afirmación: la diversidad intrínseca a la izquierda (¿las izquierdas?) latinoamericana, al interactuar con entornos sociopolíticos muy heterogéneos y diseños institucionales muy divergentes,

produce resultados políticos y de políticas difícilmente extrapolables.

El valor de esta obra depende de su capacidad de mover al nivel local un debate que hasta ahora se ha centrado en el ámbito nacional, así como superar su carga normativa por planteamientos más analíticos. Esto se vincula con dos tareas ineludibles a las que invita Carrión en su trabajo: la primera, ampliar la muestra de casos de estudio, teniendo en cuenta una población cuyas fronteras cambian con cada proceso electoral; la segunda, avanzar en el análisis de las políticas públicas. Para avanzar en cualquiera de estos dos cometidos, la lectura de esta obra es un paso previo obligado.

Carlos Miguel Rodríguez de Caires
FLACSO-Ecuador



**RESEÑA DEL LIBRO “ANTROPOLOGÍA
Y ACCIÓN PÚBLICA. UN ESTUDIO
SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS Y
PLURALISMO CULTURAL EN EL
GOBIERNO LOCAL CHIAPANECO”**

Rodríguez Castillo, Luis (2014) *Antropología y acción pública. Un estudio sobre políticas públicas y pluralismo cultural en el gobierno local chiapaneco*. México: PROIMMSE-IIA-UNAM, 250 páginas.

Desde la ciencia antropológica, el trabajo elaborado por Rodríguez Castillo aborda la necesidad de integrar el estudio de la cultura como elemento clave para dar respuesta a los factores que determinan el éxito o fracaso de las políticas públicas. Esta propuesta es situada por el autor como una solución de doble sentido. Por un lado responde a los posicionamientos de las teorías neoinstitucionales trazadas a partir de la década de los ochenta por March y Olsen (1989), que colocaron a las instituciones como fuerzas estructurantes capaces de influir en los individuos, de acuerdo a una lógica de elección racional de la utilidad que atribuye a la cultura un papel secundario. Por otra parte cuestiona perspectivas dominantes de la antropología política que centran las explicaciones sobre políticas públicas en aspectos simbólicos.

Al contrario de los planteamientos citados, Rodríguez Castillo sugiere observar las relaciones entre “factores culturales y contextos institucionales como producto y productores de un poder estructural que condiciona los resultados de la política pública” (Rodríguez, 2014: 36). En la obra lo novedoso de la propuesta contrasta, sin embargo, con un sesgo: la ausencia de datos acerca de la heterogeneidad de las corrientes surgidas al interior

del neoinstitucionalismo o sobre una enunciación clara de las perspectivas dominantes de la antropología política, a fin de facilitar al lector la comprensión del tema tratado.

Tras considerar la interacción entre culturas e instituciones, el autor retoma el concepto de cultura esbozado por Varela (2005) para definir un “campo de factores de signos y símbolos, conscientes e inconscientes, que transmiten conocimientos e información, portan valoraciones y dictan normas, suscitan emociones y sentimientos y expresan ilusiones y utopías” (Rodríguez, 2014: 14).

Las relaciones entre gobierno y actores sociales que originan mecanismos de participación ciudadana son agrupadas bajo el concepto de acción pública intensa (Cabrero 2005), al que Rodríguez Castillo añade un componente de teorías sobre el poder (Comaroff y Comaroff, 1991: Foucault, 1991: Kutz, 2001: Scott, 1985, 200: Weber, 1884) para identificar la expresión de elementos culturales de aceptación o rechazo a una política pública.

En el marco teórico de la obra los dispositivos o factores culturales se explican como configuraciones de saber definidas a partir de la propia cultura, que “tienen una producción de carácter público” y se relacionan a la institucionalidad a través del tiempo. Lo cual abre un espacio para comprender las secuencias de distintas implementaciones gubernamentales en diferentes momentos, y la relación entre lo que el autor denomina como valores de la casa y de la calle, haciendo referencia de manera respectiva a valores jerárquicos o relaciones de poder originadas de manera local; y a valores externos conectados a la gubernamentalidad y los derechos ciudadanos. Las políticas públicas son observadas así bajo la noción de campos en disputa cultural para analizar la manera en que los factores culturales generan relaciones reflejadas en una acción pública intensa propiciada por individuos, organizaciones y grupos.

Rodríguez castillo utiliza el instrumento teórico propuesto para observar las transformaciones políticas del municipio de las Margaritas, Chiapas. A partir del método de estudios de caso realiza un análisis comparativo en dos regiones que por sus características de organización en el espacio público se muestran como extremos en la implementación reciente del programa nacional de microrregiones y participación ciudadana: La Cañada y Frontera.

El autor ubica el análisis de mediana duración, implementado por la escuela de Los Annales, como el marco adecuado para contextualizar las dis-

tintas coyunturas que han caracterizado la interacción entre individuos y Estado a partir de la década de los treinta del siglo veinte en Chiapas. Dicho enfoque le permite cuestionar aquellas posturas que reducen las explicaciones de disputas locales a un asunto dicotómico de enfrentamiento entre indígenas y mestizos. Haciendo visibles en cambio las incidencias de la política nacional, y las dinámicas características de los gobiernos estatales, así como la capacidad de agencia de los individuos, las alianzas, los desencuentros y las distintas representaciones e intersubjetividades integradas en el campo del actuar público, propiciando con ello diferencias de opinión y de interés sobre una determinada política pública o bien respecto a conceptos como la ciudadanía o la democracia.

El libro cuenta con una introducción, siete capítulos y conclusiones. La introducción y el primer capítulo dan pauta al lector sobre algunas precisiones del objeto de estudio y el marco teórico metodológico utilizado.

Siguiendo algunas de las propuestas elaboradas por Eric Wolf (2001), la antropología de la acción pública confeccionada por Rodríguez Castillo retoma como parte de la investigación las estructuras paralelas de la sociedad y su relación con instituciones estratégicas para visualizar los espacios y las diferencias que atraviesan a los grupos y los sujetos. Así como la reorganización de significados locales en torno a la forma de gobernar y su correspondencia con valores generados en contextos políticos nacionales e internacionales. De este modo, la identificación de los dispositivos culturales que orientan el comportamiento de los individuos establece reciprocidad con las trayectorias de las políticas públicas observadas.

Un segundo punto importante se encuentra dado por el examen del municipio, al profundizar sobre los cambios que tal entidad ha enfrentado bajo diversas reformas nacionales y, para la experiencia de Chiapas, frente a procesos de autonomía que confluyen en un mismo espacio con la implantación de políticas públicas. De manera que considero tal construcción del problema de investigación como un aporte.

El capítulo dos hace referencia al proceso posrevolucionario dirigido desde el Estado para construir una nación homogénea, sumándose a ello posteriormente la política indigenista. Es a partir de la década de los treinta del siglo veinte cuando se observa una implementación de dinámicas estatales y relaciones clientelares, así como del corporativismo que caracteriza parte de la historia de México. En este apartado se subraya la necesidad de considerar el despliegue político de aculturación del Estado mexicano a partir de luchas, resistencias y negociaciones que junto con el actuar institucional de

organismos como el Instituto Nacional Indigenista (INI), dieron origen a un indianismo participativo que influyó en el surgimiento de organizaciones campesinas, líderes y una cultura política con distintas identidades.

Otro elemento de peso en el libro está dado por el seguimiento de las relaciones de los pueblos originarios con el Estado a través de la coyuntura del reparto agrario. Para la zona estudiada se identifican demandas de petición y ampliación de tierras no resueltas, lo que originó distintos momentos de negociación, coerción y violencia, dando paso a la organización política bajo diferentes vertientes de acción colectiva. Tema analizado en el capítulo tres.

Los significados ligados a la acción pública regional se vinculan a la tensión local emanada por el incumplimiento de dotación de tierra, sumándose a inconformidades relacionadas con el proyecto colonizador para el área de la frontera. Estos sucesos abonaron a la implementación de alianzas con organizaciones como la Confederación Nacional Campesina (CNC), brazo de acción política del Partido Revolucionario Institucional (PRI); y también a la formación de organizaciones contrarias al Estado que otorgaron nuevos valores a las disputas políticas, con una resignificación de usos, costumbres y tradiciones.

Las trayectorias esbozadas son comparadas para definir cómo el pluralismo cultural de la zona estudiada produce diferentes formas de intervención política (Dahl, 1991). Con ello, el autor explica la manera en que las demandas colectivas por el derecho a la tierra han ido transformándose hasta incluir la búsqueda de derechos políticos.

En el capítulo cuatro el autor analiza la relación entre los partidos políticos y la organización política de La Cañada y La Frontera, refuncionalizada con cada grupo. En este sentido, comprueba una relación entre procesos políticos e instituciones vigentes, donde se incluyen la reorganización y el posicionamiento del municipio, más allá de sus funciones administrativas; y las reformas político electorales de los ochenta, que abrieron nuevas posibilidades para acceder a los puestos de elección popular. Para la zona de Frontera, además de las identidades étnicas y las negociaciones de cada organización, es interesante considerar el señalamiento de Rodríguez sobre la definición de nuevas formas de discurso a partir de la presencia de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), situación que propició estrategias de negociación heterogéneas.

En el capítulo cinco se documentan las políticas desplegadas por parte de

los gobiernos federal y estatal de 1995 al 2007, con una lógica implícita que buscaba impulsar el desarrollo regional productivo y la inserción de “razonamientos democratizadores” para atender las demandas de la ciudadanía. A la par se analizan los conflictos y las narrativas culturales generadas por la negociación política de los grupos y los actores implicados. De manera que se descubre otro aspecto clave en el estudio: la forma en que las lógicas de organización institucional y los modelos de participación fueron resignificados en la esfera de la tradición de los pueblos originarios.

Las prácticas de alternancia partidista son revisadas en el capítulo seis. Para explicar el entramado se destacan los dispositivos culturales instaurados en Las Margaritas por organizaciones como la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos Histórica (CIOAC-H), afiliada al Partido de la Revolución Democrática (PRD). Cabe señalar que al contrario de las posturas que advierten la presencia de partidos políticos como un factor desestructurante para las comunidades indígenas, la perspectiva del autor abre el debate para identificar la participación de éstas como parte importante de la arena electoral.

En este contexto fue implementado el programa de microrregiones para atender la gestión de proyectos. Los resultados son valorados en el capítulo siete, con el fin de mostrar cómo las dinámicas de la administración y los agentes locales sobrepasan el modelo institucional dando prioridad a los esquemas de organizaciones jerárquicas, viejas disciplinas partidarias y adscripciones religiosas.

A manera de conclusión, se determina el modo en que las disposiciones innovadoras del programa de microrregiones se encuentran vinculadas a las tradiciones establecidas previamente en el actuar político, generando con ello una re-definición hacia las prácticas clientelares y los cotos de poder de las élites municipales.

El texto reseñado en párrafos anteriores es sin duda recomendable para todos los interesados en profundizar en el tema de las políticas públicas. De manera general los aportes de Antropología y acción pública. Un estudio sobre políticas públicas y pluralismo cultural en el gobierno local chiapaneco, pueden ubicarse en dos niveles. El primero responde a una propuesta de análisis teórico sobre políticas públicas que nos invita a repensar las dinámicas contemporáneas entre poder y cultura, así como las prácticas sociales de participación ciudadana. El segundo, a partir del análisis local, puntualiza de manera detallada una nueva perspectiva de observación respecto a los pueblos originarios de Chiapas en interacción con población no

indígena, como actores de distintos procesos de organización, estrategias de negociación y articulación institucional.

Irazú Gómez García
UNAM, México.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cabrero Mendoza, Enrique (2005). *Acción Pública y desarrollo local*. México: FCE (Administración Pública).

Comaroff, Jean y John Comaroff (1991). *Of revelation and revolution*. Chicago: University of Chicago Press.

Dahl, Robert A. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. México: Alianza/Conaculta.

Foucault, Michel (1991). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI Editores.

Kutrz, Donald V. (2001). *Political anthropology. Power and paradigms*. Boulder, Colorado: Westview Press.

March, James y Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press.

Scott, James C. (1985). *Weapon of the weak. Everyday forms of peasant resistance*, New Haven: Yale University Press.

Scott, James C. (2000). *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos cultos*. México: Era.

Varela, Roberto (2005). *Cultura y poder. Una visión antropológica para el análisis de la cultura política*. México: Anthropos/UAM-I (Autores, Textos y Temas, Antropología40).

Weber, Max (1884). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE.

Wolf, Eric R. (2001). *Figurar el poder. Ideologías de dominación y crisis*. México: CIESAS (Antropologías).

